



ÍNDICE

PÁGINA DE
CREDITOS



TRIA

N.º 19 - 2015

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS
DE ANDALUCÍA

TRIA

19



TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA

19

FINES DE TRIA:

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de los asociados, al servicio de todos los archiveros y estudiosos de estos temas en general, en el ámbito andaluz y español. Su campo son todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

EDITA:

Asociación de Archiveros de Andalucía

Apdo. 315

Sevilla 41080

Tel. 639 244 456

www.archiverosdeandalucia.org

aaa@archiverosdeandalucia.org

DISEÑO DE LA CUBIERTA:

Iris Gráficos Servicio Editorial, S.L.

MAQUETACIÓN:

Fernando Fernández. ed-Libros. Tomares. Sevilla

COLABORACIONES

Quiénes deseen publicar sus artículos en el próximo número deben remitir los originales antes del 15 de junio de 2016.

Los autores se atenderán a las normas de presentación de artículos recogidas en la sección PUBLICACIONES de www.archiverosdeandalucia.org

ISSN: 1134-1602

DEP. LEGAL: SE-4.480-2004

© De los textos publicados los autores

© De la edición la Asociación de Archiveros de Andalucía

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

ÍNDICE



PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVISTAS DE ANDALUCÍA JORGE PÉREZ CAÑETE.....	7
LA ÚLTIMA VERSIÓN DEL GLOSARIO DE INTERPARES (2014) ANTONIA HEREDIA HERRERA	11
EL RETO DE LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO: DOCUMENTOS Y ARCHIVOS, DOCUMENTO ELECTRÓNICO, TRANSPARENCIA, RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD. ANA VERDÚ PERAL	37
LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS Y A LA INFORMACIÓN CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ	55
SIN ARCHIVOS NO HAY TRANSPARENCIA NI ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. DOCUMENTOS, ARCHIVOS E INFORMACIÓN ANTE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA ESTHER CRUCES BLANCO	77
ACTAS DE LAS VI JORNADAS TÉCNICAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL M ^a ISABEL VILA GONZALEZ, RICARDO MANUEL FERNÁNDEZ DE LA CRUZ	107
GESTIÓN DOCUMENTAL Y GOBIERNO ABIERTO. NUEVOS ROLES PARA NUEVOS RETOS JULIO CERDÁ DÍAZ.....	113
UN PASEO POR IARXIU: UN SERVICIO DE PRESERVACIÓN Y ARCHIVO ELECTRÓNICO RAIMON NUALART MERCADÉ	125



NORMAS TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDAD E INSTRUMENTOS PARA EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO MIGUEL A. AMUTIO GÓMEZ	151
LOS ARCHIVOS EN LA WEB. EVIDENCIA O NO DE UN DESFASE EN LA GESTIÓN MÓNICA MARTÍNEZ MOUTON.....	185
EL ARCHIVO DE CASTILLA-LA MANCHA FRANCISCO JOSÉ GALLO LEÓN.....	191
SIMBIOSIS CORPORATIVA ENTRE EL ARCHIVO DE TELEVISIÓN Y SUS USUARIOS EUGENIO LÓPEZ DE QUINTANA SÁENZ.....	197
EL ARCHIVO GENERAL DE INDIAS: DE LAS ORDENANZAS DE 1790 A INTERNET MANUEL RAVINA MARTÍN	203
LOS CONSULTORES DOCUMENTALES EN LA E-ADMINISTRACIÓN NURIA AMÉRIGO	213
LOS ARCHIVOS, UN INDICADOR CLAVE DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN MAYTE LÓPEZ CARRILLO.....	219
ARCHIDOC: DISEÑO CONCEPTUAL PARA LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA INTEGRADA Y UNIFICADA MARGARITA VÁZQUEZ DE PARGA	225
DE LA TRANSPARENCIA AL GOBIERNO ABIERTO. VICTORIA ISABEL GARCÉS IBAÑEZ	233
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA BASE DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA: VICTORIA ANDÉRICA CAFFARENA	239

**SIN ARCHIVOS NO HAY TRANSPARENCIA NI
ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS.
DOCUMENTOS, ARCHIVOS E INFORMACIÓN
ANTE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPA-
RENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA**

ESTHER CRUCES BLANCO

TRIA Nº 19. 2015

I.S.S.N. 1134-1602 - Pags. 79-106

SIN ARCHIVOS NO HAY TRANSPARENCIA NI ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. DOCUMENTOS, ARCHIVOS E INFORMACIÓN ANTE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA.

ESTHER CRUCES BLANCO

Directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga

Me satisface participar en esta Jornada y en este foro de debate y de reflexión con compañeros de profesión, es decir con archiveros, pero valoro en gran medida compartir todo ello con profesores y estudiosos procedentes del Derecho. Desde hace muchos años entiendo que los archivos, los documentos y la información en las Administraciones públicas no son materias aisladas sino que están imbricadas en la doctrina del Derecho Administrativo, y no sólo porque una literatura técnica abogue por ello sino porque es el convencimiento derivado del trabajo diario en un archivo y en la Administración Pública. Esta colaboración entre profesiones en apariencia alejadas nos ha permitido a los archiveros avanzar en posiciones en las que estábamos solos y aislados en la batalla; empleando estos símiles bélicos –ya que el trabajo del archivero es una batalla diaria sin cuartel– tengo que afirmar que los archiveros aún estamos solos en las trincheras, aunque no voy a comprometer a los profesores que hoy nos acompañan a que desciendan a ellas ni se introduzcan en las catacumbas del acontecer diario.

Los archiveros entramos en el debate entablado sobre la transparencia, al igual que en otros asuntos, hace mucho tiempo, estuvimos a la vanguardia –aunque no se nos oyera– recuerdo, entre otros debates, que cuando fue celebrada la conmemoración de los 75 años de existencia de los Archivos Históricos Provinciales, en una Jornada organizada por el Ministerio de Cultura, en 2006 los archiveros ya hablamos de transparencia¹. Y seguimos introduciendo la profesión y los archivos en los debates

1. “Jornada 75 años de los archivos Históricos Provinciales”. CRUCES BLANCO, E. *Los Archivos Históricos Provinciales y los usuarios. Pasado, presente y futuro*. Ministerio de Cultura. www.juntadeandalucia.es/cultura/web/servlet.

de actualidad, como refleja esta Jornada y otras recientes organizadas por asociaciones de archiveros², tal vez con la esperanza de que sea una nueva “tierra prometida”³.

I.- Unas premisas básicas.

El análisis que voy a esbozar sobre cómo el Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía aborda diversos aspectos vinculados a los archivos lo estableceré partiendo de unos axiomas que deseo exponer. Utilizo para ello, en primer lugar, el lema empleado por el Archivo Federal de Suiza: “Sin archivos no hay democracia”, pero además quiero utilizar el membrete de este Archivo para que se entienda mejor dicho mote: el Archivo depende del Departamento Federal del Interior, de manera que velar por la democracia es tarea de los archivos, dentro de una estructura administrativa dedicada a ello y a la transparencia y al acceso.

Por otro lado he de exhibir mi posición en relación con la transparencia. Tal como lo expresé cuando comparecí en la Comisión de Cultura del Parlamento de Andalucía con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de documentos, archivos y patrimonio documental⁴ no puedo olvidar, al abordar determinados aspectos de los archivos, y evidentemente el acceso lo es, tres circunstancias de mi vida: mi profesión, soy archivera, mis ya muchos años de servicio (casi siempre en las barricadas del día a día, donde se percibe la transparencia que reclama la ciudadanía) y, desde luego, mi posición como ciudadana.

Todo ello, e indudablemente atender a lo acontecido en foros internacionales donde este asunto de la transparencia y el acceso se trata desde ya hace muchos años⁵, así como las lecturas que nuestra profesión requiere me hacen ser inflexible con respecto a algunas premisas que considero indiscutibles: sin archivos no hay transparencia, no hay pruebas, no hay garantías, no hay recursos para ejercer derechos y deberes (tanto las administraciones públicas como los ciudadanos), no hay buen gobierno (gobernanza), no hay posibilidad para la rendición de cuentas (accountability) y no hay gobierno abierto (open government). Así pues existe una inevitable relación entre el archivo, el acceso a los documentos y la transparencia. Por lo tanto una ley de transparencia que no trate del acceso a los documentos y no mencione los

2. Asociación de Archiveros de la Función Pública. IV Jornada sobre Acceso a los documentos públicos y oficiales. Desafíos e implantación de la Ley de Transparencia. Madrid, 3 de octubre de 2013; Asociación de Archiveros de Castilla-León. *TransparecyLab*. 10-11 de octubre de 2013.

3. ...los archiveros nos hemos lanzado a la conquista de la “transparencia”, que se convierte en la nueva “tierra prometida”. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M. “Transparencias y opacidades”. *Archivamos* nº3/2013 p. 27.

4. DSPA. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. 8 de septiembre de 2011.

5. Vid. Congreso Internacional de Archivos. Kuala Lumpur, 2008. *Archives, access and development. COMMA* 2008, vol. 1 y 2.

archivos será una ley que defraude unas expectativas reales sobre el derecho a conocer qué hacen día a día las Administraciones Públicas –también sería conveniente sobre la actividad privada– y sus responsables políticos y administrativos. El debate sobre estos principios está en el ágora, en las calles y plazas de este País.

Con respecto a la relación de la transparencia, la información, el acceso con los archivos en las futuras leyes de transparencia me sumo a las palabras de Rosana de Andrés, quien como presidenta de la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública, compareció en el Congreso de los Diputados⁶, y me limito a afirmar que los archiveros son *garantes de un derecho de acceso efectivo y de calidad*⁷. Y desde luego para no entrar en diatribas aludiré a la profesión del archivero en relación con el significado de los archivos en general y concretamente a su actitud ante los temas aquí tratados, empleando para ello la Declaración Universal de los Archivos:

*- Los archivos registran decisiones, acciones y memoria. Constituyen un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación. Los documentos son gestionados desde su origen para preservar su valor y su significado. Son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la **transparencia** de las actuaciones administrativas de las organizaciones.....El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, **promueve la democracia**, protege los derechos de la ciudadanía y mejora la calidad de vida.*

*- Por ello nosotros reconocemos el carácter esencial de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y **transparente**, para proteger los derechos de la ciudadanía, para el establecimiento de la memoria individual y colectiva...*

Asimismo he de recordar, para que las palabras que prosiguen se consideren en este contexto, que el Código de Ética Profesional del Consejo Internacional de Archivos establece (art.6) que *Los archiveros promoverán el **acceso** más amplio posible a los archivos y proporcionarán un servicio imparcial a todos los usuarios*. Y por último para establecer aún más claramente lo que considero que ha de perseguir una ley de transparencia y de acceso aludiré a la función de los archiveros, establecida en los Principios de Acceso del Consejo Internacional de Archivos: *Los archiveros son los pilares de una*

6. En relación con la tramitación del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno el 20 de marzo de 2013. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUp?next_page=/wc/verEmisionAudiovisual&idOrgano=301&idSesion=11&fecha=20/03/2013&secuencia=537292&legislatura=10.

7. FERNÁNDEZ CUESTA, F. "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)*. II época. Vol. 3 nº5 2012. p. 157.

*cultura de la accesibilidad, pero han de cumplir las restricciones establecidas por las normas y por las autoridades, por la ética y por los requisitos de quienes han donado archivos*⁸.

No obstante soy consciente de que lo expuesto hasta el momento a nadie le importa, se desconoce y, lo que es aún peor, no quiere ser conocido, los archiveros –y por ende los archivos– aún somos considerados “los de los papeles viejos”, menospreciando nuestro trabajo a priori, y son muchas las voces que ponen esta situación de manifiesto, esa manera de ignorar a los archivos y a sus profesionales⁹, reflexión que traigo a colación porque algo de este sentir –evitaré decir “pensar”– se infiere en este Anteproyecto de Ley.

Asimismo el análisis del Anteproyecto de Ley se ha de abordar desde la perspectiva del trabajo en un archivo, en el contexto real para el ejercicio de la transparencia, la realidad del día a día. Con frecuencia nos encontramos hechos fortuitos o provocados que dan con los documentos en las llamas, indudablemente para impedir la transparencia, la rendición de cuentas y para eliminar pruebas: archivos quemados (juzgados, archivos municipales como el reciente caso de Los Palacios), archivos destruidos y comidos por cabras (recordemos la documentación del ayuntamiento de Benadalid (Málaga) y del CEDER Serranía de Ronda¹⁰) o porque las estanterías de un archivo de una oficina de urbanismo se caen (por ejemplo en el Ayuntamiento de Marbella), con el riesgo para la transparencia y para quienes en el lugar trabajan.

8. Pueden ser consultados, en español, en www.ica.org. HUSKAMP PETERSON, T. “Access principles: developing a statement of best practice”. *Standards for records and archives*. COMMA. 2011-2012 pp. 93-100.

9. *Podemos apreciar la ausencia de control archivístico en los problemas a los que se han enfrentado los archiveros con respecto a la valoración. La documentación, si nos fijamos en la totalidad del recurso, el flujo de trabajo dentro del recurso o la prisa actual por desarrollar aplicaciones dentro de marcos informáticos ágiles, no tienen en cuenta la idea de recorkeeping a la hora de formarse. Por lo general, y a pesar de abordar los problemas de diferentes formas, se ignora a los archiveros.* UPWARD, F. “La valoración para la gestión y para la investigación histórica en la era digital. La perspectiva del continuo de los documentos”. *El archivo del mañana: el futuro de centros y usuarios*. TABULA. N° 16 (2013) p. 76.

10. La documentación del ayuntamiento de Benadalid sobre subvenciones de la Junta sin justificar “se la habían comido las cabras”. comunicado del CEDER de 29 de junio de 2012, para desentenderse de la actuación de su gerente, el alcalde de Benadalid, a quien la fiscalía le imputa delitos por malversación, falsedad de documento público y fraude de subvenciones www.revistaelobservador.com. Noticia comentada por: A. Sánchez Blanco: *Los ayuntamientos pueden ofrecer noticias como la aportada por el Ayuntamiento malagueño de Benadalid, en el que los documentos que se le reclamaban sobre subvenciones sin justificar habían desaparecido por efecto del atípico procedimiento de ser alimento de animales domésticos objeto de detallada identificación*. SÁNCHEZ BLANCO, A. “Patrimonio documental y documentos públicos”. *Revista sobre patrimonio cultural; regulación, propiedad intelectual e industrial*. RIIPAC. N°1 (noviembre, 2012) pp. 75-76; y por E. Cruces: CRUCES BLANCO, E. “Se rompió la palabra transparencia de tanto usarla”. *Archivamos*. ACAL n° 87 (1/2013) p.8.

La transparencia se quiera o no, lo citen las leyes o no, está relacionada con la posibilidad de utilizar documentos, pero para ello el documento ha de estar disponible, y *un documento disponible es aquel que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado*¹¹, es decir un documento que está en un archivo, con un tratamiento archivístico. El Anteproyecto de Ley que aquí se analiza hace mención a la necesidad de que los documentos estén localizados, de manera que si bien los archivos no se citan, éstos subyacen en la necesidad de que los documentos estén disponibles así como la información que éstos aportan. Indudablemente el derecho de acceso, y por ende de transparencia, está mediatizado por la posibilidad de tener a disposición los documentos y por ello la necesidad de regular la conservación de los expedientes¹².

II.- Algunos conceptos básicos

1.- Información y documentos.

En primer lugar se ha de recordar que no es lo mismo información que documentación y documentos. La información es el mensaje, el documento la plasmación formal del mensaje y del acto que produce efectos, además el documento ha de contar con unos requisitos que le imprimen garantías; por ello en el ámbito de las Administraciones Públicas se apela al rigor en el documento administrativo¹³. Sin entrar en el debate teórico al respecto, y en relación con el tema que aquí nos ocupa, se ha de recordar que la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción manifiesta la diferencia entre información y documentación: por un lado apela a la

11. Con respecto a la disponibilidad (7.2.5.). AENOR. *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte: Generalidades*. UNE 15.849-1: 2006.

12. *Si resulta tan importante regular la conservación de los documentos y expedientes administrativos es debido a su valor probatorio y por contener información relevante que puede ser utilizada tanto por la administración y los tribunales como por los ciudadanos a la hora de realizar sus pretensiones o formar su criterio para tomar decisiones de todo tipo. Que los documentos y expedientes no se destruyan o extravíen es el presupuesto de su puesta a disposición de aquellos sujetos a los que el ordenamiento les reconozca el derecho de acceso*. RIVERO ORTEGA, R. *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*. Pamplona, 2007 p. 136.

13. - *La especial posición del sector público y muy particular de sus Administraciones Públicas, en calidad de entes que instrumentan la relación de los ciudadanos con los Poderes Públicos, exige de éstas un nivel de ejemplaridad que tiene que mostrarse, tanto desde la perspectiva de ser las Administraciones unas estructuras organizativas serviciales de los ciudadanos y costeadas por ellos y que, de modo simultáneo, tienen que mantener un acusado nivel en sus acciones cuando ejercitan competencias que permiten requerir de los ciudadanos comportamientos onerosos, gravosos o que requieren mantener una determinada disciplina en su actuar. Desde estas claves hay que entender la necesidad de incorporar rigor al documento administrativo*. SÁNCHEZ BLANCO, A. "El documento administrativo y su valor". *Gestión de Archivos y documentos en las Administraciones Públicas*. Consejería de Cultura y Medio Ambiente. Córdoba, 1994 p. 186.

difusión pública de la información¹⁴ y por otro aconseja preservar la integridad de libros y documentos para evitar la falsificación, como garantías contra la corrupción¹⁵. Por lo tanto son explícitas las dos categorías (información y documentos) para luchar contra la corrupción (uno de los motivos aludidos y reiterados en la actualidad en España para aprobar leyes de transparencia).

Información y documentos en relación con la transparencia, el acceso y el “derecho a la información” que no obstante, según algunos autores, *nuestro ordenamiento jurídico no reconoce un genérico derecho a la información*¹⁶, derecho citado en el Anteproyecto que aquí examinamos, aunque lo que la Constitución Española establece es el derecho al acceso a los archivos y registros, y, sin embargo, este Anteproyecto ignora este derecho, o lo pervierte. La importancia de definir los objetos de una ley sobre transparencia, es decir, la “información pública” o “los documentos”, también ha sido planteada para el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información y buen gobierno del Estado¹⁷

Otro concepto que se ha de tener en cuenta, dada la referencia al mismo en este Anteproyecto, es el de “información pública”, para poder interpretar, quizás, qué podría significar “transparencia pública”, objeto de dicho anteproyecto. La inconcreción de algunos términos, sobre todo en aquellos en los que se incorpora la palabra “información”, obliga a recordar que en España ya existe la obligación de facilitar “información administrativa” mediante la creación y existencia de los Servicios de información administrativa, según lo establece el R.D. 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano¹⁸. Para el análisis del Anteproyecto de Ley aquí estudiado, como para otras mu-

14. 1.a) la difusión pública de la información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de los contratos

15. 3. . . .de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, cada Estado adoptará las medidas necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

16. RAMS RAMOS, L. *Los documentos de archivo. Cómo se accede a ellos*. Gijón, 2011 p. 58

17. BARRERO RODRIGUEZ, C. “La Disposición Adicional 1.3º del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de la aplicación del derecho de acceso a la información”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. nº158 (abril-junio, 2013) p. 4.

18. El R.D. 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, mediante esta disposición *se señaló la información administrativa como el cauce adecuado para que los ciudadanos accedan al conocimiento de sus derechos y obligaciones. El decreto distingue entre información general –la referida a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de unidades administrativas, requisitos de los proyectos o solicitudes y trami-*

chas ocasiones, adopto como principio la aseveración: *Empleamos con tanta libertad la palabra “información” que propendemos a dar por sentido su significado*¹⁹, de manera que un determinado mensaje pierde su significado.

Y en este contexto de facilitar información sobre las actuaciones de las Administraciones Públicas, y para el ámbito de Andalucía, no debemos olvidar los archivos, los archivos como unidades destinadas al servicio público de la información, y para ello recordemos el art. 2d) de la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental que entiende que el archivo es, también, esa unidad administrativa o institución que difunde los documentos.

Por lo tanto ¿qué debe pretender una ley de transparencia?, indudablemente informar, facilitar información elaborada por los poderes públicos pero también permitir el acceso a los documentos. Pongamos para ello un ejemplo sobre lo que es demandado realmente para conseguir transparencia en la gestión pública: los concejales del Grupo Socialista del Ayuntamiento de Málaga solicitaron al consistorio datos sobre un asunto en concreto, la Concejala de Medio Ambiente les proporcionó información sobre el tema, pero los concejales del PSOE reclamaban documentos, no información, lo que provocó elevar el asunto a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo²⁰, todo ello sin perjuicio de lo ya establecido al respecto en el art. 77 de la Ley de Bases del Régimen Local²¹. En este sentido, el de la petición de documentos, han sido hechas propuestas por quienes han participado en apuntar sugerencias a la Ley aquí tratada: conocimiento de nóminas y dietas, información detallada de contratos, relación de gastos y rendición de cuentas....²²

tación de asuntos – e información particular, concerniente a procedimientos en tramitación, identificación de autoridades y personal y entidades vinculadas a la Administración bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos MACIÁ, M. “El Derecho a la información en el Ordenamiento jurídico español”. *Derecho de la información*. Barcelona, 2003. p.163.

19. TAYLOR, H.A. *Los servicios de archivo y el concepto de usuario. Un estudio RAMP*. UNESCO París, 1984 p. 10.

20. Noticia que fue publicada por los medios el 9 de junio de 2013.

21. *El art. 77 LBRL reconoce a los miembros de las Corporaciones Locales el derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno “cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”-. Y dado que los antecedentes y datos son expresiones que pueden reconducirse a la noción más amplia de información, el derecho que tratamos es sin duda un derecho a la información, en el sentido de que su finalidad última es obtener información. Ahora bien, esta finalidad puede alcanzarse de formas muy diversas.* FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*. Granada, 2003 p. 9.

22. *Informe sobre las propuestas ciudadanas recibidas en la web.* <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/anteproyecto/texto.html>.

2.- Transparencia, rendición de cuentas, buenas prácticas y buen gobierno.

La palabra transparencia, sobre la que recae un indudable abuso, se ha convertido en un recurso fácil y en una muletilla para cualquier discurso o disertación que pretenda mostrar visos de modernidad, y, desde luego, que aspire a dejar patente alejamiento a asuntos vinculados con la corrupción, a malas prácticas en las Administraciones Públicas y privadas²³, etc; igualmente el adjetivo “transparente” unido a cualquier sustantivo provoca en más de una ocasión hilaridad (si el oyente o lector visibiliza lo que se ha expresado). Sobre este abuso de la palabra transparencia nos hemos manifestado algunos de los presentes²⁴, entre ellos el profesor Guichot, quien ha manifestado: *La palabra transparencia se ha convertido en un mantra. Sale en los discursos políticos todos los días*²⁵. Tal como ocurre con el concepto de acceso, el de transparencia puede ser definido de diversas maneras porque al fin y al cabo no es más que el conocimiento de lo que los poderes públicos y las administraciones públicas están realizando, produciendo o tramitando en un momento determinado, por ello quienes bien conocen el derecho de acceso también incluyen en el mismo el principio de transparencia²⁶.

En este sentido se ha de tener en cuenta que el concepto de transparencia es más amplio que el de publicidad administrativa –siendo ésta además un requisito de algunos procedimientos administrativos–, por ello la transparencia se relaciona con las buenas prácticas administrativas y con la buena administración. Se ha de recordar que *el procedimiento administrativo no es sino la forma de ejercitar una actividad administrativa* que se fundamenta en unos principios generales entre los cuales se incluye el de publicidad, lo cual no significa apertura del procedimiento para conocimiento de todos los ciudadanos, se refiere a la publicidad de las actuaciones administrativas²⁷. Y si bien el Anteproyecto aquí escrutado menciona la publicidad de algunas actuaciones administrativas entendemos que no se refiere al principio de publicidad, siendo éste básico en un Estado de Derecho y un elemento fundamental de control

23. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en su art. 12, atiende a las exigencias con respecto al Sector privado, impidiendo la destrucción de documentos: Cada estado establecerá las medidas oportunas para prevenir la corrupción entre ellas evitar f) la destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto por la Ley.

24. CRUCES BLANCO, E. “Se rompió” pp. 5-9.

25. “La información del poder es de todos y debe ser pública”. *El País. Andalucíadomingo*. 17 de febrero de 2013. Emilio Guichot.

26. RAMS RAMOS, L. *El derecho de* pp. 199-207.

27. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de derecho administrativo*. Madrid, 2005 p. 236, 239.

de los ciudadanos sobre las actuaciones de la Administración²⁸. Pero debido a la banalización del principio de transparencia éste ha derivado en la idea de publicidad administrativa²⁹ o provoca indeterminaciones y contradicciones que afloran en discursos e, incluso, en anteproyectos de Ley, como la aquí tratada.

Para atender a las diversas definiciones y acepciones de la palabra transparencia, es recomendable la consulta del “*Libro Verde*”. *Iniciativa Europea a favor de la transparencia*³⁰ y a las expectativas que acerca este asunto a la realidad y a lo desarrollado en el ámbito europeo; así como es aconsejable conocer el estado de la cuestión sobre este asunto elaborado por el profesor E. Guichot, precisamente en un foro organizado por archiveros³¹.

No obstante junto a quienes abogan porque la transparencia se basa en la información y la difusión de documentos, algunas entidades como “Transparencia Internacional España” asocian la transparencia sólo a la información al afirmar que transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones³², en contradicción con lo propugnado por otras asociaciones y fundaciones.

La rendición de cuentas se asocia intrínsecamente con la transparencia, es decir una forma de mostrar a la ciudadanía el modelo de gestión, la capacidad y celeridad en la tramitación de asuntos, la disposición de la Administración y de sus responsables en demostrar buenas conductas, asunto éste –la rendición de cuentas– por otro lado surgido en el siglo XVIII. En este sentido la Ley escocesa sobre transparencia es

28. ...es indiscutible la profunda conexión que existe entre el principio de publicidad y la democracia, en cuanto que ésta es una forma de gobierno que excluye la ocultación y el secreto de las decisiones que se dicten para favorecer los intereses generales, igualmente se ha de considerar, la vinculación existente entre el principio de publicidad y el Estado de Derecho, puesto que la información constituye un valioso instrumento de control de la ciudadanía sobre la actuación del poder público. JIMÉNEZ PLAZA, M.I. *El derecho de acceso a la información municipal*. Madrid, 2006 p. 16.

29. No obstante, el principio de transparencia administrativa ha acabado por banalizarse en su sentido técnico debido a su utilización abusiva por la clase política y los medios de comunicación, constituyendo un fin un simple antónimo de secreto, que se aplica tanto a entidades públicas como privadas. ...el concepto de transparencia ha derivado en la idea de la publicidad administrativa, tecnicismo que podemos entroncar con algunos de los principios reconocidos en nuestra Constitución. MONFORT PASTOS, M. *El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación municipal*. Barcelona, 2004 p.29.

30. *Libro Verde. Iniciativa Europea a favor de la transparencia*. Bruselas, 3 de mayo de 2006. Este trabajo parte de otras medidas ya adoptadas, como es la legislación relativa al acceso a los documentos (reglamento CE nº 1049/2001) que establece el marco para el acceso a los documentos no publicados de las instituciones y organismos de la UE.

31. GUICHOT REINA, E. “La transparencia en España: estado de la cuestión”. *El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos*. Tabula nº15. (2012) pp. 259-288.

32. Transparencia Internacional España: <http://www.transparencia.org.es>.

un modelo a seguir para quienes enarbolan las bondades de la transparencia ya que esta disposición establece que las autoridades están obligadas a entregar informes y estudios en los que se basan para sus decisiones³³, es decir, mostrar documentos previos a una decisión, no elaborados a posteriori.

Este concepto de la rendición de cuentas mediante la exhibición de los documentos que avalan y/o justifican las decisiones suele estar vinculado con el acceso a los documentos, ya exponía esta relación el estudio clásico y básico sobre el acceso, el informe RAMP de M. Duchein: *El derecho de acceso a los archivos oficiales se podría finalmente derivar del derecho de los ciudadanos a controlar los actos de los funcionarios, tal como lo enuncia la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, artículo 15: los agentes públicos deben rendir cuenta de su administración*³⁴. El vínculo inexorable entre acceso a los documentos y a los archivos y la rendición de cuentas también ha quedado expresado en los Principios de Acceso del Consejo Internacional de Archivos. Principio 1. *El acceso a los archivos de las Administraciones Públicas es fundamental para que exista una sociedad informada. La democracia, la obligación de rendir cuentas, la buena administración y el compromiso con la ciudadanía requieren una garantía legal para que los individuos puedan tener acceso a los archivos de organismos públicos de los gobiernos nacionales, territorios autónomos, gobiernos locales, instituciones intergubernamentales y cualquier organización o persona física o jurídica que desempeñe funciones públicas y que gestionen fondos públicos.* Y prosiguiendo con este compromiso y con la realidad de que los archivos y los archiveros son la piedra angular para la transparencia y la rendición de cuentas la próxima Conferencia Anual del Consejo Internacional de Archivos –el próximo mes de noviembre– versará sobre estos aspectos³⁵.

Ejemplos sobre la correspondencia biunívoca entre la rendición de cuentas y el acceso a los documentos hay sobremanera –pueden ser analizados en el Portal de Rendición de Cuentas³⁶–, pero podemos recordar un caso relativamente reciente, el

33. *Historias de mundos transparentes*. El País. 15 de septiembre de 2013.

34. DUCHEIN, M. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos*. Un estudio RAMP. UNESCO. París, 1983 p.11.

35. “Annual conference 2013. Accountability, transparency and access to information” - *It seemed like a really good time to focus on the role of archivists and records managers as well as policy makers and researchers in ensuring these values can be met –at the same time as protecting the rights of individuals when appropriate*. CROCKETT, M. “Annual conference 2013. Accountability, transparency and access to information”. ICA. *Flash*. nº26. (julio, 2013) p. 16.

36. Portal de rendición de cuentas. <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>. El Portal Rendición de Cuentas se configura como un instrumento básico que contribuye a la transparencia de las cuentas de la Administración local, que se muestran tal y como han sido aprobadas por sus respectivos Plenos, haciéndolas más accesibles a los ciudadanos.

de la subida de dietas de la Junta de Portavoces del Parlamento de Andalucía. Sin entrar en la adecuación a derecho de dicho acto administrativo el problema se suscitó por la negativa de la Mesa de Portavoces a entregar las actas, a la prohibición de acceso a estos documentos y la sustitución de los mismos por unas certificaciones ad hoc (es decir un documento, una información elaborada para la justificación, *ergo* no es lo mismo mostrar los documentos que elaborar información para rendir cuentas. El alboroto provocó que se propusiera, incluso, la destrucción de las actas). Es por ello que *la creciente regulación del derecho de acceso a la información mediante leyes de acceso se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del Gobierno*³⁷.

En esta relación inmediata entre los archivos y la transparencia, mediante la rendición de cuentas, ha de ser introducido otro elemento del trabajo en los archivos, una práctica básica para la adecuada existencia de archivos y para que los documentos siempre estén correctamente custodiados y localizados: la gestión documental³⁸.

La transparencia es fruto de unas buenas prácticas administrativas pero también es el rotor del buen gobierno o de la buena administración, así queda de manifiesto en el *Informe sobre la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* (29 de noviembre de 2011), pero además para alcanzar esa buena administración este “Informe” introduce un elemento básico para todo ello –y que los archiveros siempre tenemos en cuenta–: la definición de los procedimientos administrativos internos³⁹. ¿Por qué aludo a ello en relación con la transparencia y los documentos?, evidentemente por aquellas prácticas relacionadas con la gestión de documentos y con la gestión documental, como elementos consustanciales y básicos para la transparencia y el buen gobierno y con la correcta organización de los archivos (también los de oficina), y para la localización inmediata de los documentos, todo ello, insisto, está vinculado con el acceso y el buen gobierno; aspectos que han quedado establecidos, además,

37. John Ackerman e Irma E. Sandoval. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México, 2005) apud. ALBERCH, R. *Archivos y derechos humanos*. Gijón, 2008 p. 28.

38. *Records and recordkeeping are fundamental to transparent, accountable government*, lo que se ha de llevar a cabo mediante alianzas estratégicas entre los archivos y las autoridades que han de rendir cuentas (accountability authorities). PEARSON, D. “Archives, auditors and accountability –strategic alliances”. *COMMA*. 2008 p. 37.

39. considerando nº3 bis: *La transparencia también debe reforzar los principios de una buena administración en las institucionesLos procedimientos administrativos internos deben definirse en consecuencia y han de ponerse a disposición recursos financieros y humanos adecuados para poner en práctica el principio de apertura.La apertura conlleva también una mayor transparencia en la aplicación de los procedimientos administrativos y legislativos.*

para el caso de Andalucía en la Ley 7/2011⁴⁰, Ley, por otro lado, como se pondrá de manifiesto, inexistente para el Anteproyecto de la Ley analizado.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza del año 2000, y que fue recogida en el proyecto de Constitución Europea, establece el principio de *buena administración*, principio que reconoce el derecho fundamental del ciudadano a varios logros en su relación con la Administración Pública, entre ellos expresamente, el derecho de todo ciudadano a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

Por otro lado, y dado que el Anteproyecto de Ley que aquí tratamos parece que alude a ello sin citarlo expresamente, se ha de recordar otro concepto asociado a la transparencia, el “gobierno abierto”, una nueva forma de entender la gestión pública⁴¹; pero esta apertura no es sólo mostrar lo que la Administración hace, no consiste en abrir aquella ventana que interesa porque corresponde a una habitación que está arreglada y limpia, sino que consiste en dejar que el ciudadano acceda a todas las habitaciones de la casa administrativa, y con ello compruebe la decencia de todos los rincones de la misma (no es lo mismo, insisto, información que documentos, no consiste sólo en aportar mucha información en portales y páginas web), la esencia de la transparencia y de la rendición de cuentas es el acceso a los documentos. Es cierto que hoy, con el apoyo de las tecnologías de la información, la sociedad exige mayor transparencia y control sobre las instituciones y los responsables públicos, y las herramientas existentes para ello son más abundantes, rápidas e inmediatas.

Ya se ha indicado que no es lo mismo información que documentación, la clave para el cumplimiento de casi todo lo relacionado con la transparencia reside en el documento, en la posibilidad de conocer los actos y acciones mediante la consulta

40. CRUCES BLANCO, E. “Gestión de documentos, gestión documental y procedimiento administrativo. La Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *RIIPAC. Revista sobre patrimonio cultural: regulación, propiedad intelectual e industrial*. nº2 (2013) pp. 36-57; VALIENTE FABERO, M.I. “La gestión documental en la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. Nº17 (2011) pp. 117-162; FERNÁNDEZ RAMOS, S. “La Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. nº17 (2011) pp.283-286.

41. El nuevo concepto de “gobierno abierto” está relacionado con la transparencia, *Se trata de una nueva forma de entender la gestión pública que persigue en última instancia el fortalecimiento democrático, alejándonos de un sistema de relación con los ciudadanos de muy baja intensidad, propio de un modelo burocrático totalmente agotado. Cuando se habla de transparencia, de trabajar en abierto, hay que pensar en una vía de doble sentido: no está aludiendo solo al hecho de abrir las administraciones para que se vean desde fuera, sino de abrir desde dentro para entre lo que está fuera, sólo entonces se puede hablar del “open government”*. CERDÁ DÍAZ, J. “Gestión documental y gobierno abierto. El archivo en la república de los datos”. *El archivo del mañana: el futuro de centros y usuarios. TABULA*. Nº 16 (2013) pp. 123-124.

de los documentos que las acreditan. Informar es enterar, dar noticia de algo....; documentar es probar, justificar la verdad de algo con documentos; documentar es instruir o informar a alguien acerca de las noticias y pruebas que atañen a un asunto⁴², por lo tanto en estas definiciones clásicas encontramos dos aspectos de la información, y al parecer, el Anteproyecto de la Ley de transparencia de Andalucía ha adoptado por la primera acepción⁴³.

La restricción que el Anteproyecto de Ley hace de la transparencia sólo al concepto de información puede ser fruto de diversos planteamientos: la voluntad de que no sea una ley de acceso, un rechazo cierto a una total transparencia –rendición de cuentas, buena administración– o tal vez porque se piensa que hablar de información es tratar de algo más que de los documentos⁴⁴, entendiendo los documentos como objetos caducos y poco “modernos” y que una administración puede llegar a ser mucho más “transparente” creando portales informativos y rellenando la web de datos.

La diferencia entre información y documentación, y su repercusión en el entendimiento y configuración de una sólida transparencia no es una cuestión que justifiquemos los archiveros –porque trabajamos con documentos– o estimen los especialistas en Derecho, se ha de recordar aquí que la Norma UNE-ISO 15.849-1: 2006, *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte: Generalidades*, que se entiende es de aplicación en toda estructura administrativa deja claro en su título que se trata de dos elementos distintos pero complementarios, pero además, la Norma fue concebida, entre otros factores, para que los documentos permitan a las organizaciones proporcionar evidencias⁴⁵. No obstante la regulación sobre la transparencia y el acceso a la información deberá, en palabras del E. Gichot, *referir*

42. Diccionario de la Real Academia Española.

43. Sobre las diferencias entre información y documentación aún sigue teniendo vigencia la obra de DESANTES GUANTER, J.M. *Teoría y Régimen jurídico de la documentación*. Madrid, 1987.

44. FERNÁNDEZ CUESTA, F. “Al servicio de la transparencia..... p. 155.

45. Los documentos permiten a las organizaciones: - a) realizar sus actividades de una manera ordenada, eficaz y responsable; - b) prestar servicios de un modo coherente; - c) respaldar y documentar la creación de políticas de decisiones a un nivel directivo; - d) proporcionar coherencia, continuidad y productividad a la gestión y a la administración; - e) facilitar la ejecución eficaz de actividades en el seno de la organización; - f) garantizar la continuidad en el caso de catástrofe; -g) cumplir con los requisitos legislativos y reglamentarios, incluidas las actividades archivísticas, de autoría y de supervisión; -h) proporcionar protección y apoyo en los litigios, incluyendo la gestión de riesgos en relación con la existencia o ausencia de las actividades realizadas por la organización; -i) proteger los intereses de la organización y los derechos de los empleados, los clientes y las partes interesadas, presentes y futuras; -j) apoyar y documentar las actividades de investigación y desarrollo presentes y futuras, las realizaciones y los resultados, así como la investigación histórica; -k) proporcionar evidencia acerca de actividades personales, culturales y de las organizaciones; -l) establecer una identidad personal, cultural y de la organización; -m) mantener la memoria corporativa personal o colectiva.

*el objeto del derecho bien a la información, poniendo límites de concreción, o bien a los documentos, entendidos en el sentido más amplio*⁴⁶.

Asimismo llama la atención que el Anteproyecto de Ley aquí analizado no enarbole la palabra “acceso”, teniendo en cuenta que éste es reconocido como un derecho y que el concepto de transparencia va unido al concepto de acceso a la información: *La información que tiene el poder debe ser pública porque es de todos. Los ciudadanos tienen derecho a conocer en qué se gastan los fondos públicos*⁴⁷.

Los documentos se convierten en el vórtice de este arduo debate sobre a qué se puede acceder si a información (elaborada) o a documentos (directamente a la información en ellos contenida) y por lo tanto, tal vez a dos tipos de concepto de transparencia y por ende a dos tipos de leyes sobre transparencia. Lo que ha de perseguir la transparencia en las Administraciones Públicas es la “evidencia de sus acciones” mediante el valor probatorio del documento, al menos así se recoge en el Convenio de Tromsø (Consejo de Europa de 18 de junio de 2009)⁴⁸ y son muchas las voces que apelan a que lo que realmente debería ser considerado como transparencia en las Administraciones es al derecho de acceso a los expedientes administrativos⁴⁹. Indudablemente para ello el documento ha de tener unos requisitos expresados tanto por

46. *Conforme al Derecho europeo y comparado, una nueva regulación de la transparencia y el acceso a la información debe referir el objeto del derecho bien a la información, poniendo límites de concreción, o bien a los documentos, entendidos en el sentido más amplio, incluyente de la información obrante en bases de datos que pueda obtenerse con tratamientos sencillos, debiendo articularse la configuración de las bases de datos de forma que puedan dar respuesta a las peticiones de información más reiteradas o destacadas, incluir cualquier información o documentación, final o preparatoria, sin perjuicio de la posible aplicación de límites para preservar la efectividad del proceso de toma de decisiones, y referir el derecho a cualquier información o documentación en poder de los sujetos obligados, haya sido o no generada por éstos.* GUICHOT REINA, E. “La transparencia en España: estado de la cuestión”. p. 267.

47. La información del poder es de todos y debe ser pública. El País. Andalucíadomingo. 17 de febrero de 2013. Emilio Guichot.

48. lo que se requiere es el valor probatorio de un documento, *es decir que es evidencia de sus acciones, a efectos de responsabilidad y memoria*, este valor probatorio se fundamenta en una serie de requisitos como señala la Norma ISO 15.489: autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad. FERNÁNDEZ CUESTA, F. “Al servicio de la transparencia. pp. 155-156.

49. C. Debasch considera que el concepto de transparencia administrativa, *que busca convertir a la Administración en una “casa de cristal” se compone de varios factores y se proyecta a través de tres mecanismos. Uno de estos mecanismos o instrumentos es: 1) el derecho de acceso a los expedientes administrativos. Éstos, según el autor, no son propiedad de la Administración sino de los ciudadanos, por lo que deben estar a disposición de los mismos; el consumidor, el usuario, tienen el derecho a acceder a los expedientes administrativos, que son públicos* apud. RAMS RAMOS, L. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid, 2008 pp. 200-201.

el Derecho Administrativo español⁵⁰ como por la Norma UNE-ISO 15.489-1:2006 citada.

Por otro lado el concepto de documento, necesario para ser reflejo de la actuación de un organismo, queda definido en el *Informe sobre la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* -ya citado- donde se considera que estos documentos son el resultado de *asuntos relativos a las políticas, acciones y decisiones que entran en el ámbito de la responsabilidad de una institución, un órgano o un organismo...*⁵¹, y considero que éste sería el marco de referencia para conocer la actividad de cualquier administración europea.

Así pues si los documentos –con todas sus garantías y en todo tipo de soportes– son piezas básicas para conocer la acción de los organismos públicos nos encontramos ante la necesidad de que los documentos deban estar en archivos, del tipo que sea, y debidamente tratados, como igualmente propugna el Informe anteriormente citado⁵², por circunscribir este análisis sólo al ámbito europeo. Los archivos no son algo anecdótico en las organizaciones, son piezas básicas avaladas por un funcionamiento que va más allá de directrices técnicas archivísticas y de leyes sobre archivos, los archivos hoy están sustentados por un amplio conjunto de normas ISO⁵³.

50. GALLEGO ANABITARTE, A, y MÉNDEZ REXACH, A. *Acto y procedimiento administrativo*. 2001; GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de derecho administrativo*. Madrid, 2005; MUÑOZ RIVERO, R. *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*. Pamplona, 2007.

51. artículo 3: a efectos del presente Reglamento se entenderá por: a) “documento”: *todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a asuntos relativos a las políticas, acciones y decisiones que entran en el ámbito de la responsabilidad de una institución, un órgano o un organismo de la Unión. Los datos contenidos en sistemas de almacenamiento, tratamiento y recuperación electrónica, incluidos los sistemas externos utilizados para el trabajo de una institución, constituyen un documento, en particular, si pueden extraerse utilizando cualquier herramienta razonablemente disponible para la explotación del sistema en cuestión...*

52. Informe sobre la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. 29 de noviembre de 2011. considerando 12 quinquies: *La institución, el órgano o el organismo responsable Deben ponerse de acuerdo, de conformidad con el artículo 295 del TFUE, sobre unas directrices comunes en cuanto a la forma en que cada unidad organizativa debe registrar los documentos internos, clasificarlos en caso de posible perjuicio a los intereses de la Unión y archivarlos para necesidades temporales o históricas, de acuerdo con los principios establecidos en el presente Reglamento.*

53. *Así pues, podemos establecer una relación inicial de normas ISO aplicadas a los archivos y a los documentos de archivo. Al observar esta lista, la primera impresión que debemos sacar es que la aplicación de normas ISO en los archivos no es ya ni anecdótica ni coyuntural y que la aparición de normas de aplicación directa e integral sitúa a los archivos y a los servicios que los organizan y gestionan en la modernidad y con una*

La transparencia es hoy más que nunca exigida por los ciudadanos tanto para las Administraciones Públicas como para los partidos políticos, sindicatos y empresas debido a la avalancha de temas relacionados con la corrupción, y en este sentido el Informe GRECO de julio de 2013 relativo a España, y a la transparencia en la financiación de los partidos políticos, a lo que apela es a la necesidad de documentar, con una referencia concreta y en, este caso, a las donaciones recibidas por los partidos políticos, a la publicación de la información financiera (listas de donantes, de operaciones bancarias, balances, anotaciones bancarias...), en definitiva, a mostrar documentos⁵⁴.

Por ello se exige una política activa de las Administraciones Públicas en esta materia de la transparencia, las autoridades han de adoptar medidas para poner a disposición del ciudadano los documentos públicos⁵⁵, no sólo la información pública (aún cuando éste concepto fuera claro y “transparente”).

III.- Análisis del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía⁵⁶.

Con respecto al título de esta futura Ley, y tras lo expuesto, cabe preguntarnos qué significa *transparencia pública*. Probablemente el título debería reflejar sin tapujos lo que quizá esta ley pretendiera: transparencia en las administraciones públicas, en este caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o tal vez la transparencia de las actuaciones públicas. Y ciertamente debe ser así puesto que la exposición de motivos⁵⁷ manifiesta que se buscarán *mecanismos que posibiliten el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos...*

sólida expectativa de futuro dentro de las organizaciones. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, E. *Archivos y normas ISO*. Gijón, 2007 p. 29.

54. Informe GRECO (Group of States against corruption) contra la corrupción. Consejo de Europa. 21 de junio de 2013. (Publicado el 11 de julio de 2013). Report on Spain. Transparency of parties founding. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

55. La ordenación contenida en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, adoptado por el Comité de Ministros del 27 de noviembre de 2008, inspirada en la Recomendación (2002) sobre acceso a los documentos públicos, de 21 de febrero de 2002, en la cual ya se sugiere la implantación de un sistema de transparencia de la información pública. - una política activa, de manera que las autoridades públicas tomarán medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración, - el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, consagra en su art. 2 el *derecho de acceso a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas*. FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública u buen gobierno”. *Wolters Kluwer. Revistas*. Portal de revistas. 22/07/2012. p. 8.

56. Sobre el procedimiento de tramitación de la Ley: <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/anteproyecto/texto.html>.

57. Por cierto en una ley de transparencia, que se supone que pretende, entre otras cosas, conseguir una transmisión fácil de la información, ¿es necesario que la palabra Democracia aparezca en caracteres

del resultado del mismo..., estos “mecanismos” ¿son los actos administrativos y las actuaciones administrativas, y por lo tanto los documentos resultantes de los mismos?, a pesar de ello entiendo una respuesta negativa dado el apreciable temor que subyace en el texto por mencionar la palabra “documento” y eludir los vocablos archivo y registro.

Al inicio de la exposición de motivos encontramos una primera contradicción: es citado el preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los Documentos Públicos destacando que *el ejercicio de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público*, éste debería ser el axioma sobre el que se fundamentara una ley de transparencia: el uso de los documentos para adquirir información, es aquí, en este párrafo donde únicamente el Anteproyecto expresa el valor de dos categorías diferentes: documentos e información; por otro lado este principio aquí expresado no se haya reflejado en el Anteproyecto en ningún momento, pues la Ley no se basa en el principio de acceso a los documentos, sino a la información y, además, según se desprende del texto, una información elaborada ex profeso.

La exposición de motivos prosigue afirmando que esta Ley *fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas*, no obstante la integridad de un individuo –sea autoridad pública o no– no podría nunca inculcar integridad que es parte de un comportamiento ético, por otro lado la eficacia y la eficiencia son principios constitucionales (arts. 31 y 103 CE), las Administraciones Públicas han de funcionar bajo el mandato de estos principios así como otros expresados en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁵⁸ sin que tuviera que existir una ley de transparencia. Las leyes, normas y disposiciones de procedimiento administrativo existen, y, por cierto, basadas en los actos administrativos y, por ende, en los documentos que son y dan constancia de los mismos.

En algún momento este Anteproyecto debería definir qué son las *autoridades públicas* dado que las referencias son constantes, y existe una contradicción entre el título de la Ley y la exposición de motivos: ¿será una ley de transparencia pública o para las autoridades públicas?, en cualquier caso, si “autoridades públicas” son los responsables políticos éstos han de estar sometidos a todo un conjunto de leyes y normas de carácter administrativo, si la referencia es para los funcionarios éstos, por el hecho de serlos, están sometidos a esas mismas normas más otras que le son propias

griegos así como su disección etimológica?, qué se pretende con ello ¿que realmente quien lea la se conozca del origen griego de la palabra?.

58. arts. 3, 37.7, Título IV Capítulo Primero, Título VI Capítulo II).

por ser funcionarios, incluso el Código Penal; se desprende –según algunos artículos de este Anteproyecto– que también se incluiría en este concepto a los trabajadores de empresas y otros entes instrumentales de las Administraciones Públicas.

La exposición de motivos aún complica algo más el objeto de la Ley ya que en el expositivo II, párrafo segundo, se afirma que lo que va a establecer esta Norma es, ahora, la *actuación de los poderes públicos* –ya no son las “autoridades públicas”– *a través de dos grandes conceptos*: la publicidad activa y el acceso a la información pública –sin embargo, en el art. 1, sobre el objeto de la futura Ley, sólo se menciona el “derecho de acceso” y no se indica si a la información o a los documentos, si no se especifica, como sucede en la exposición de motivos, debería interpretarse como el derecho de acceso a los registros y archivos–, no se citan los documentos, aunque en un párrafo precedente se ha expresado que este Anteproyecto se fundamenta en el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos. Por otro lado se ha de recordar que el principio de publicidad forma parte del Derecho Administrativo y del procedimiento administrativo, como ya se ha indicado

Ahora bien, tal vez para alejarse del principio de publicidad que rige en las Administraciones Públicas la exposición de motivos define la “publicidad activa” como *la difusión por iniciativa propia de la información que obra en poder de los poderes públicos*, y continua explicando –parece ser– qué significa “información que obra en poder de los poderes públicos” lo cual se define como: *la información que sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad de los poderes públicos*. Esta definición que pudiera ser analizada bajo diversas perspectivas causa alarma pues ¿quién determina que la información sea relevante?, ¿los poderes públicos?, ¿el ciudadano?. Si la calificación de “información relevante” la determina quien ha de ser observado –los poderes públicos, la Administración, quien facilita la información para ser “transparentes”– ¿cómo se puede ser juez y parte?, ¿no sería más eficaz y henchido de transparencia que el ciudadano o las otras Administraciones Públicas consultaran/accedieran a aquellos documentos que consideraran necesarios para analizar la actividad de los poderes públicos?. Se entiende que para ilustrar este párrafo se exponen algunos ejemplos –dice el texto *aspectos muy variados*– tales como la contratación y gestión de subvenciones, entre otros aspectos; pero se da la circunstancia de que los procedimientos administrativos sobre contratación y gestión de subvenciones existen –o deberían existir, pues hay ejemplos sobre la adjudicación sin procedimiento alguno de concesión de subvenciones⁵⁹– y por lo tanto un requisito es la publicidad y la consulta del expediente a quien sea interesado en el mismo; por lo tanto una Ley como la aquí analizada no podría dirimir lo que se considera “información relevante”; en

59. CRUCES BLANCO, E. “Paseillo de documentos, ERE que ERE”. *Archivamos. ACAL* n.º. 86 (4/2012) pp. 5-9.

un procedimiento de contratación el ciudadano y las partes que han participado en el procedimiento quieren conocer todos los pasos administrativos pero también conversaciones, reuniones, todo aquello a lo que se refiere al fenómeno del ejercicio del lobby, de los grupos de presión, de ahí que en diversas disposiciones de las Instituciones Europeas se publiquen las agendas de trabajo de los políticos y altos cargos, esos documentos –en cualquier soporte– es lo que la ciudadanía quiere saber, no que estas visitas y entrevistas pasen el filtro de la consideración de “información relevante”.

El siguiente párrafo de la exposición de motivos parece que aspira a enmendar el anterior pues manifiesta que *en el acceso a la información pública es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder*. Pero los ciudadanos en muchos casos no quieren que les den información, quieren “ver” y leer los documentos y más aún en un momento de descrédito de la actividad política como el actual –que ha contaminado el funcionamiento de las Administraciones Públicas–, en cuyo contexto surgen estas leyes sobre la transparencia.

Con respecto a las solicitudes de información (que no de acceso a los documentos) la exposición de motivos presenta como novedad que las respuestas a las mismas tengan una resolución motivada (en este momento se citan los tribunales), de ello se desprende desconocimiento o descuido ya que es consustancial a una resolución –como finalización de un procedimiento administrativo o judicial– la motivación y fundamentos de la misma, por lo tanto ¿cuál es la novedad?. Y de nuevo se pone como ejemplo una contradicción, pero se entiende que si alguien exige la motivación de las resoluciones en este tipo de procedimiento, el ciudadano que solicitó información lo que va a conseguir es el documento de la resolución o la sentencia, sin embargo pudiera suceder, como ha sugerido esta exposición de motivos, que lo que va a ser facilitado sea una “información relevante” sobre una resolución, entendemos que en este caso lo que se requiere es el acceso al documento.

El Expositivo III no deja de ser una relación de tópicos sobre el uso de las nuevas tecnologías e Internet, asociados a la *difusión de la información*, sin que lo aquí expuesto tenga una verdadera implicación con el concepto de transparencia asociado a la rendición de cuentas, buen gobierno y acceso a la documentación.

La mención a diversas Leyes, Declaraciones y Recomendaciones, en el Expositivo IV podría ser objeto de un análisis in extenso, pues las referencias en esos Documentos no son sólo a la información sino expresamente, a los documentos, asunto que obvia este Anteproyecto. No obstante lo que sí debería ser exigido en esta exposición de motivos es la cita correcta del art. 105 b) de la Constitución, pues si bien es cierto que especialistas en la materia entienden que de este precepto constitucional puede partir el derecho a la información –y por ende la idea de transparencia– ese artículo no menciona, como dice el Anteproyecto, *el acceso de los ciudadanos a la información*

pública, sino como todos sabemos lo que señala es el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, es decir a los documentos.

Desde la perspectiva que en esta Jornada tratamos el Anteproyecto –los archivos– de lo expresado en la exposición de motivos en relación con diversos preceptos del Estatuto de Autonomía, se ha de indicar, que en el párrafo relativo a la *buena administración* son citados los archivos y registros de las instituciones, como elementos necesarios para *obtener una información* eficaz –la duda está en el uso de estos archivos y registros, de ellos qué se puede obtener ¿información o documentos?, ¿información de cualquier asunto o información contenida en los documentos que en un determinado archivo se custodian?. Por otro lado llama la atención que en este contexto de referencias al Estatuto el art. 134 que manifiesta el derecho de acceso a los archivos y registros, no sea citado correctamente.

Asimismo reclama poderosamente nuestra atención que la exposición de motivos mencione *legislación autonómica andaluza que regulan diversos aspectos de la transparencia* y se olvide una norma que es básica en relación de lo tratado en el Anteproyecto, nos referimos a la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental, en la cual se expresa con claridad en su exposición de motivos lo siguiente: *Los archivos públicos son concebidos, ante todo, como instituciones al servicio de la ciudadanía y garantes de sus derechos en desarrollo de los valores democráticos y de transparencia en la gestión pública.*

El Expositivo V expresa la estructura de la Ley en cinco Títulos, y sin entrar en la redacción farragosa, exige atención el hecho de que aparecen nuevas figuras responsables del establecimiento de *principios básicos* (de transparencia, de libre acceso...) que ahora son *personas y entidades afectadas* por la aplicación de esos principios. Se indica que es un principio básico, relacionado con esta ley, “el libre acceso”, pero no se aclara a qué se accede (¿a información, a documentos, a páginas web?); se accederá a algún asunto mediante “reclamaciones” –¡que idea más alejada del concepto de transparencia!, a la par que un acto administrativo existente asociado a numerosos procedimientos-, como se ha dicho; el Anteproyecto ha indicado que la información será la que se considere relevante (¿se accederá por lo tanto a lo relevante?), así pues el “libre acceso” no es ni a documentos –lo cual nunca podría ser de libre acceso–, ni a la información, tal vez haga referencia al uso de las nuevas tecnologías.

La explicación del Título II ya pronostica la dificultad de aplicación del mismo, pues la exposición de motivos sobre este Título es un auténtico galimatías y de una gran indefinición –*una extensa relación que abarca elementos sumamente variados que entiende la Ley de interés para la ciudadanía...; elementos mínimos y generales...* El Título II presenta dos tipos de transparencia: la *información proactiva* (que por cierto si alguien no entendiera el término no lo puede aclarar consultando el diccionario de

la Real Academia de la Lengua pues la palabra no existe), y la información entregada por la administración en *contestación a una demanda* –en el párrafo anterior parece ser que era una “reclamación”–, no se hace referencia en este momento al ya citado “libre acceso”. No obstante, en relación con los archivos ni éstos ni la expresión directa al uso, consulta y conocimiento de documentos aparece aquí reflejada. Sin embargo lo que el Anteproyecto de Ley define como *la segunda faceta de la transparencia es la que se refiere a la entrega por parte de la entidad pública de la información como contestación a una demanda...* se vincula al Título III que trata el *derecho de acceso a la información pública*. Desde la perspectiva de los archivos este Título es el quid de la cuestión. En este momento de la redacción parece que los responsables de la transparencia son diferentes a los ya citados, en este momento lo es “la entidad pública”, que ha de contestar una demanda –por cierto que la palabra demanda tiene unas connotaciones administrativas y jurídicas que no parecería que fueran las deseadas en esta exposición de motivos–, sea como fuere no estamos ante esa información considerada interesante por la Administración para ser facilitada, nos hallamos ante una parte de la esencia de la idea de transparencia: pedir información y que sean facilitados datos sobre cuestiones concretas, la Ley es timorata –lo venimos observando desde el principio por la ausencia de la palabra documento, que no aparece como objeto de derecho del ciudadano o de las Administraciones Públicas– por lo tanto no permite que el “demandante” obtenga documentos, sino información, ésta elaborada por quien debe contestar –sujeto que parece que va cambiando según el desarrollo del expositivo–. No obstante aún cuando la información para dar respuesta a una demanda sea elaborada ex profeso para ello se deberían consultar: expedientes administrativos, historias clínicas, antecedentes documentales, actos administrativos documentados ¿o no?, por lo tanto se necesitarán archivos.

¿Se referirá el párrafo que menciona la *herencia decimonónica* y el *oscurantismo* a la realidad de los archivos de oficina y de los supuestos archivos centrales de muchos organismos públicos en la actualidad? (por cierto que en el siglo XIX muchos de ellos estaban mejor que ahora). Este mismo párrafo entiende que es *preciso asumir un cambio de mentalidad profundo que supone para todos aquellos que intervienen en el ámbito de la Administración pública*, y nos preguntamos si en este contexto de la transparencia ¿se referirá este cambio a la necesaria existencia de archivos bien custodiados, organizados y descritos?, ¿se referirá a la adecuada gestión de documentos y a la gestión documental?, lo cual permitiría siempre, sin lugar a dudas, la transparencia. Ese oscurantismo –cuando no es intencionado– se basa en muchas ocasiones por una mala práctica de la gestión de los documentos y por la ausencia de archivos⁶⁰.

60. En este parecer abunda FERNANDEZ RAMOS, S. *Acceso a la información en el proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 2013 p. 291.

Es cierto que el Título III, tal como prosigue la exposición de motivos, se refiere a *facilitar el acceso a la información* pero insistiremos en que una ley de transparencia que sólo contemple el acceso a la información, a la elaboración de informaciones y a la difusión de datos elaborados por la propia Administración, no es una ley de transparencia plenamente –desde el punto de vista de la información y la documentación, sin entrar en la promoción de la participación activa del ciudadano en procesos de decisiones–. Es en este lugar donde podría ser introducido otro asunto relativo al acceso, en relación con la accesibilidad a la información que ha de sustanciar una *búsqueda de datos sencilla e intuitiva*⁶¹, lo cual no siempre se consigue.

Pero las contradicciones surgen de nuevo pues la mención a unos *límites* sobre la *entrega de información* alude, sin una cita expresa, a los derechos o negativas sobre el acceso, tal como se entiende desde el Derecho Administrativo, la Jurisprudencia y desde luego desde el ejercicio de este derecho en los archivos. Por lo tanto ¿se refiere en este punto el Anteproyecto de Ley al acceso a los documentos?. La Ley prevé un procedimiento para *demandar información* que debe facilitar *el ejercicio del derecho de acceso*, se entiende por lo tanto que toda solicitud de información requiere un procedimiento en el que se concretarán los extremos de la petición, lo cual es acorde con las disposiciones al respecto de la Unión Europea pero en contradicción con el mencionado *libre acceso*, en este Anteproyecto. La petición de información y de documentos sí debe estar sometida a una *formalidad*, esto es imprescindible por dos motivos: conocer el extremo de la consulta, de la petición, y por ello dar una respuesta (es decir, documentos e información), de aquellos actos documentados que son objeto de la necesidad del peticionario, y también para no lesionar otros derechos relacionados con el acceso.

La explicación del Título IV en la exposición de motivos recuerda lo establecido en la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía; el Anteproyecto menciona la necesidad de integrar la transparencia en la gestión, la transparencia debe ser transversal, ¿no es este el proceder de la gestión documental?. Sin embargo estos conceptos no son explícitos así como no lo es la mención a la Ley 7/2011.

Según la exposición de motivos el Título V está destinado a la *coordinación y planificación de la transparencia*, que en principio sería contradictorio con el axioma de la libertad de pedir información y el derecho a ser informados, pero desde el punto de vista de este Anteproyecto de Ley, mediante la cual se tendrá que determinar la *información relevante*, tal vez tenga sentido. Lo que llama poderosamente la atención es la creación de más unidades y órganos, por ejemplo una *unidad de transparencia* y

61. CERDÁ DÍAZ, J. “Gestión documental p. 127.

una *Comisión de Transparencia* en cada Consejería: ¿no son suficientes las unidades actuales de información, documentación y archivo e incluso el Archivo Central?, ¿y la Secretaría General como responsable de la documentación, los archivos y la fe pública?. También se creará una *Agencia de Transparencia y Protección de Datos* así como una *Comisión Consultiva de Transparencia y la protección de datos* (¿no sería también de Acceso a los documentos y Archivos prevista en la Ley 7/2011?). ¿Realmente es necesario crear otra Agencia que se dice *autónoma e independiente*?, no olvidemos que será una unidad que va a depender de la propia Administración a quien deberá controlar el cumplimiento de las medidas de transparencia, además sus componentes estarán designados por quienes han de ser controlados⁶².

La Exposición de Motivos expresa en alguno de sus párrafos que esta es una norma *generosa* –¿es este un adjetivo adecuado para una ley?–, sin embargo entendemos que este anteproyecto no es “generoso”, es cicatero pues menciona el acceso sólo a la información y a un tipo de información, además una información elaborada nunca al acceso a los documentos, a los registros y a los archivos, es decir el acceso que permite una transparencia básica, el derecho a saber, la plasmación de los actos políticos y administrativos.

Un breve repaso del articulado sólo refleja todo lo antedicho pues en buena lógica, los artículos recogen lo manifestado en la Exposición de Motivos, no obstante tal vez el asunto aquí tratado los archivos, y los documentos en ellos custodiados y conservados, aconseja una mirada, aunque sea de soslayo sobre algunos de estos apartados.

Ya se ha mencionado que el art. 1 establece el objeto de la Ley *en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso*, sin especificar acceso a qué.

El art. 2 pone de manifiesto sobre qué elementos recaerá la transparencia: la información pública, la publicidad activa, el acceso a la información pública y el portal de la Junta, en ningún modo, los documentos, por lo tanto tampoco los archivos. Y en este sentido el art.2 a) menciona *los documentos veraces*, esta calificación de los documentos no se define en este lugar y habrá que entenderlo en el art.6e). En cualquier caso bien sabemos que los documentos que “obran en poder” (expresión del Anteproyecto) de las Administraciones tienen otras cualidades, tal como establece la Ley 30/1992⁶³, más todo lo expresado sobre el documento público en la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía y lo indicado en las normas ISO ya citadas, por lo tanto ¿qué son y cuáles estos documentos veraces?.

62. Coalición Pro Acceso Los 10 principios sobre el acceso: principio 10. El derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente.

63. Arts. 45.5 y 46.

El art. 6 es dedicado a los principios básicos de la Ley, donde sin duda habrá mucho trabajo para interpretarlos y para que no existan colisiones con otras leyes y normas. Es aquí, en el apartado e) donde se expresa el principio de veracidad, basado en unos *documentos respecto de los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, disponibilidad y cadena de custodia*, ¿estamos pues ante la definición de documento público y ante la descripción de una red de archivos?. Si la transparencia se basa en dar información sobre estos “documentos veraces” ¿por qué no mostrar los documentos directamente, sin intermediarios?. Igualmente si el entramado de la transparencia se basa en “documentos veraces” éstos deberán existir y estar debidamente custodiados en archivos.

El art. 7, relativo a los derechos, establece en su apartado d) el derecho de acceso a la información pública pero en su definición lo que figura es el derecho de acceso a los documentos. De nuevo las contradicciones, hasta el momento siempre se ha citado el derecho de acceso a la información, una información elaborada, aquella que es considerada relevante, aquella que ha sido proveída por un documento veraz, ¿por qué ahora surge el acceso a los documentos?, ¿estamos pues ante una ley de acceso a los documentos?. Si este derecho es establecido en esta futura Ley, debería ser denominada de transparencia y acceso a los documentos y a los archivos; y si así fuera se induce, de nuevo, el acceso a los documentos y, por ende, a los archivos.

En el art. 8 e) ¿aparece la palabra archivo!, en mayúscula -¿será una errata?- para un tipo de acceso que se denomina presencial. Como bien sabemos los tipos de consultas en los archivos pueden ser presenciales o no, por lo tanto este Anteproyecto desconoce el tipo de consultas y lo establecido sobre ello en la Ley 7/2011. Desconocemos si “presencial” significará la consulta directa del documento, en un archivo de oficina por ejemplo.

El Título II establece lo relativo a la publicidad activa de manera que queda, en principio, alejado del asunto que nos congrega, sin olvidar que la publicidad tiene un fundamento en documentos, y desde luego, tal como se advierte en el art. 14a) en un denominado *catálogo actualizado de procedimientos*.

El Título III sobre el Derecho de acceso a la información pública debería tener una correlación ineludible con el Título IV de la Ley 7/2011, dedicado al acceso⁶⁴ –más el necesario y urgente desarrollo del mismo- que ni tan siquiera es mencionado. De nuevo se comete el error de no ser exacta la mención del art. 105b) de la

64. CRUCES BLANCO, E. “El acceso a la información, a la documentación y a los archivos. Acceso y gestión documental en la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. nº17 (2011) pp.143-171; FERNÁNDEZ RAMOS, S. “La Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. nº17 (2011) pp.286-298.

Constitución Española, pues como se ha expuesto anteriormente este artículo no menciona el derecho a acceder a la información pública veraz, sino al derecho de acceso a archivos y registros⁶⁵. Si este Título III no se coordina con el Título IV de la Ley 7/2011 ¿cuál va a prevalecer?, ¿qué desarrollo normativo será de aplicación en los archivos?, ¿es que este Título III está sólo dedicado a los archivos de gestión?, ¿no ha considerado este Título III que la Ley 7/2011 también es de aplicación a los archivos de oficina y de gestión?, ¿habrá dos legislaciones y dos desarrollos normativos distintos para un mismo objeto?. Desde luego no es esta la mejor forma para avanzar en la transparencia.

Por último, el art. 31 sobre la materialización del acceso a la información pública desconcierta sobremanera fruto, indudablemente, de la indeterminación observada a lo largo del Anteproyecto de Ley sobre información y documentos, y sobre la posibilidad de acceder a una cosa o a la otra o a ambas. Este artículo menciona consultas “in situ” –una nueva modalidad de consulta según parece– y de la pérdida o deterioro del soporte original, que tal vez se refiera al documento en cualquier tipo de soporte. ¿Son estas consultas “in situ” las que antes han sido denominadas presenciales?

El Título IV está dedicado al Fomento de la transparencia partiendo de la definición que establece el art. 32.: la integración de la transparencia en la gestión y para ello se *establecerán medidas para facilitar la transversalidad de la transparencia en la actividad general de la organización*, lo cual no queda muy claro qué puede ser esto, ¿no sería suficiente con un buen sistema de gestión documental transversal y un buen sistema de archivos?, lo cual pugna la Ley 7/2011.

El Título V está dedicado a la organización y a la creación de todas las unidades, Comisiones y la Agencia citada y resulta paradójico el número de artículos dedicados a este aspecto. Y con respecto a la Agencia de Transparencia y Protección de Datos y la finalidad de la misma ¿cómo sería su relación y su coordinación con la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los documentos establecida en la Ley 7/2011?.

Sin perjuicio de que puede ser abordado un análisis más profundo de este Anteproyecto de Ley en relación con el tema que nos congrega, entiendo que se podría estimar, como brevísima conclusión que el Texto rehuye la palabra documento y archivo, las elimina para apartar obstáculos.

65. El art. 105b): el apartado b) del art. 105 de la CE es el más importante con respecto a la objetividad y eficacia administrativa, pues requiere publicidad y transparencia en los procedimientos, el art. 105b) *remite a una ley el régimen de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. MONFORT PASTOS, M. *El derecho de acceso*p. 30; Sobre la interpretación del art. 105b) RAMS RAMOS, L. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid, 2008 pp. 107-110.

IV.- Una llamada de atención: los archivos de oficina o de gestión unidades básicas del ejercicio de la transparencia.

No hay transparencia sin archivos, no nos debemos cansar de repetirlo⁶⁶ y desde luego sin archivos de oficina o de gestión. La transparencia –entendida incluso como lo plantea el Anteproyecto de Ley– y desde luego el derecho de acceso a los documentos, requiere la existencia de archivos no de montones de papel o de bases de datos desorganizadas; esta realidad en muchas oficinas públicas, implica que ni la información ni la documentación pueda ser localizada, la destrucción o pérdida de documentos está garantizada. Esta situación –la carencia de archivos– es a veces una excusa y otras, las más, una imposibilidad para que las Administraciones Públicas informen y faciliten los datos requeridos. El art. 37 de la Ley 30/1992, que *contiene el desarrollo legal previsto por el art. 105b) de la Constitución Española para el derecho de acceso a los archivos administrativos* entiende que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud⁶⁷; para ello se requieren archivos de oficina y centrales que sean tales, y cuyos documentos estén disponibles para su consulta o para acudir a ellos para proveer información.

Un archivo, y un sistema de archivos, ambos aspectos vinculados a la transparencia, y así lo indica el Informe sobre la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión –ya citado– en el art. 2 bis) a quinquies), entendiéndose que un sistema de archivo se considera una herramienta o un procedimiento de las instituciones, los órganos y los organismos para la gestión estructurada del archivo de todos los documentos que hagan referencia a un procedimiento en curso o recientemente concluido. Un archivo y un sistema de archivos que garantice la transparencia y el acceso, entre otras cuestiones para *evitar las alteraciones, sustracciones, deterioros o mutilaciones documentales de los expedientes administrativos, razón por la cual los archivos deben ser lugares seguros y debidamente protegidos por funcionarios responsables*⁶⁸. Teoría archivística y postulados normativos, pero la realidad en bien distinta.

66. *Pero una vez más se ha de afirmar que no puede existir la transparencia, ni puede ser cumplida ninguna ley o norma sobre transparencia y acceso sin la existencia de archivos, de todo tipo, y una red de archivos, desde los de oficina o de gestión –verdadero campo de batalla de la transparencia... CRUCES BLANCO, E. “Se rompió p.8.*

67. RAMS RAMOS, L. *Los documentos de archivo. Cómo se accede a ellos*. Gijón, 2011, p. 58

68. *Igualmente es necesario evitar las alteraciones, sustracciones, deterioros o mutilaciones documentales de los expedientes administrativos, razón por la cual los archivos deben ser lugares seguros y debidamente protegidos por funcionarios responsables. Y no sólo en el momento del archivo, una vez terminados los proce-*

No haré un relato de esa realidad, ni describiré los supuestos archivos de oficina y centrales de las Administraciones Públicas, muchos archiveros, funcionarios y ciudadanos los conocen y sufren. Esta situación no ha sido mejorada sustancialmente con todo un importante bagaje legislativo y normativo desarrollado en España y en Andalucía. A estas alturas aún me pregunto el por qué de tal desidia. ¿Cambiará cualquier ley de transparencia, incluida la de Andalucía esta realidad?. Realmente lo dudo, porque habría que cambiar mentalidades (de políticos empleados públicos y personal contratado en Agencias y demás Entes instrumentales que tanto proliferan) y prácticas obsoletas, y lograr que *la gestión de los archivos sea valorada y plenamente ejercida en el seno de todos los organismos, públicos o privados, los cuales generan y usan los documentos en el transcurso de sus actividades*⁶⁹.

Indudablemente deberían ser establecidas buenas prácticas administrativas, en las que se han de incardinar la adecuada instrucción de un procedimiento, con su correspondiente expediente administrativo, y las derivadas de una firme gestión documental. Y todos aquellos que participan en un acto, decisión y procedimiento administrativo han de estar implicados en la custodia, el acceso y la transparencia, por ende en los archivos. Para ello las autoridades responsables de los archivos han de adoptar un papel director en el seno de toda la Administración Pública, y hay ejemplos para ello en tal sentido⁷⁰. Con ello se obtendrían diversos resultados, pero para el asunto aquí tratado, se alcanzaría lo dispuesto en Leyes y normas, en los planteamientos generales sobre los archivos y en lo indicado en la Norma ISO 15489:2001: *un documento disponible es aquel que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado. Debería ser posible identificar un documento en el contexto amplio de las actividades y las funciones de la organización*⁷¹.

Debido a que estos planteamientos que aquí he expuesto, en relación con el Anteproyecto de Ley analizado, han sido tachados en alguna ocasión de “antiguos”, voy a ser todavía más “antigua” y citaré a Giordano Bruno: *No importa cuán oscura sea la*

dimientos administrativos correspondientes. La garantía de conservación e inalterabilidad de los expedientes y de los documentos es obligada también durante la tramitación procedimental, por lo que es preciso localizar responsabilidades y regular obligaciones para despejar las dudas sobre quien puede hacer o no debe hacer qué con los documentos y expedientes. RIVERO ORTEGA, R. *El expediente* p. 136.

69. Declaración Universal sobre los Archivos. Consejo Internacional de Archivos: Por lo tanto hemos decidido trabajar conjuntamente para que el dicho cometido.

70. En Australia, en las antipodas, *primary responsibility for managing public sector records lies with the agencies themselves. Archival authorities adopt a role of assisting and influencing agencies in order to achieve good practice –developong recorkeeping standards and guidelines and offering consultancy to support good practice.* PEARSON, D. “Archives, auditors and accountability –strategic alliances”. *COMMA*. 2008 p. 39.

71. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, E. *ob. cit.* p. 87.

noche, espero el alba, y aquéllos que viven en el día esperan la noche. Por tanto, regocíjate, y mantente íntegro, si puedes, y devuelve amor por amor

En cualquier caso todo lo expuesto no tiene importancia puesto que es la opinión de un archivero, planteamientos que suelen ser ridiculizados. (Aunque en más de un foro tiene eco pues ¿por qué sino tanto miedo al documento?.....).



ÍNDICE
PORTADA



ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA
Apdo. 315 - SEVILLA