

MEI  
II, vol. 3  
n° 5

## Al servicio de la transparencia. El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública

Francisco Fernández Cuesta  
*Archivo General de la Administración*

### Resumen

El propósito de este artículo es defender el papel fundamental de los archiveros y la gestión de documentos de cara a la futura Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tiene previsto aprobarse en España. Se llama la atención, así mismo, sobre determinadas condiciones necesarias en la situación actual para garantizar dicho papel y, con él, el propio derecho de acceso.

Recibido el  
29-10-2012

Aceptado en  
14-11-2012

### Palabras clave

Archiveros; Gestión de documentos; Derecho de acceso a la información pública; España.

**Serving transparency. The role of archivists and records management in the access to public information**

### Abstract

The purpose of this paper is to support the essential role that archivists and records management are called to play before the Spain's future Freedom of Information Act. Attention is drawn, in addition, on certain conditions currently needed in this country to ensure that role and, in consequence, the freedom of information.

### Keywords

Archivists, Records management, Freedom of information, Spain

En el momento de redactar este artículo, nuestro país sigue sin contar con una ley de acceso a la información pública. Será por poco tiempo, ya que el Congreso de los Diputados acaba de iniciar la tramitación de un Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (España, 2012a) que, sin embargo, parece que no va a satisfacer las expectativas de los colectivos que venían reclamándola (Coalición Pro Acceso, 2012). Tampoco, en nuestra opinión, las de los archiveros, a pesar de la importancia de lo que podemos aportar en esta materia, si nos atenemos a los comentarios que diversas asociaciones profesionales hicieron al anteproyecto (AAC; ACAL, 2012) y que, lamentablemente, no han sido tenidos en cuenta en el texto final que fue registrado en las Cortes Generales. En cualquier caso, nunca es tarde para volver a reclamar la necesidad imperiosa de poner en marcha una buena gestión documental<sup>1</sup> en nuestras instituciones si queremos garantizar un derecho de acceso con una mínima calidad.

Esta es, en esencia, nuestra intención a lo largo de estas páginas: tratar de explicar por qué consideramos que los archivos y la gestión de documentos son un elemento fundamental de cara a la entrada en vigor

de esta nueva ley; y reflexionar brevemente sobre las condiciones necesarias para su funcionamiento.

### **“A proper records management is the backbone of open Government”**

Sin que se entienda a modo de “consuelo de tontos”, hemos de reconocer que el caso español no viene sino a reproducir errores ya cometidos en otros países que, con anterioridad al nuestro, pusieron en marcha una ley de acceso a la información pública sin tener en cuenta las implicaciones prácticas que conlleva una norma de este calado. Así lo refleja el interesante informe de Glover *et al.* (2006, p. 45 y ss.)<sup>2</sup>, que ha destacado lo poco que se ha tenido en cuenta, en general, cómo pueden afectar estas leyes al trabajo de los empleados públicos; si éstos disponen de los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para el éxito de su aplicación; si se dispone de los procedimientos e instrumentos necesarios para responder una solicitud de información en los plazos establecidos; cuáles son los costes económicos que conllevará; o qué medidas se requieren para implantar una gestión de documentos que le dé soporte. Desgraciadamente -apunta Laura Millar- “la gestión de documentos ha tenido durante mucho tiempo escasa prioridad para los gobiernos de todo el mundo, tanto en los países desarrollados como en aquéllos en vías de desarrollo” (2003, p. 2).

Y es que, a pesar de que a muchos nos pudiera parecer obvio; y de que la experiencia de otros países haya puesto de manifiesto este problema<sup>3</sup>, ni el Gobierno que ha impulsado el Proyecto de Ley, ni los colectivos que más activamente se han pronunciado a favor de esta norma, han tenido en cuenta la importancia de una gestión documental efectiva para garantizar el derecho de acceso a la información pública (Cook, 2010, p. 118). Que sin una buena gestión de documentos, la libertad de información simplemente no funciona (Glover *et al.*, 2006, p. 8); que los archivos y la gestión de documentos son, en definitiva, “la piedra angular del derecho de acceso” (Shepherd y Ennion, 2007, p. 34) y la columna vertebral del gobierno abierto, como ha afirmado en un documento oficial el actual presidente de los Estados Unidos, Barack Obama (Estados Unidos, 2011).

Así, aunque el proyecto presentado por el Gobierno incardina el derecho de acceso en el art.105.b de la Constitución, que regula el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, y no en un derecho fundamental como la libertad de información y expresión (art. 20) -cuestión, por otro lado, ampliamente criticada ya que, entre otras razones, limita considerablemente el alcance de la ley (Coalición Pro Acceso, 2012; Nuez, 2012)-, no se incorpora ninguna disposición destinada a impulsar los archivos o la gestión de documentos. Es más: ni siquiera se mencionan.

Pero tampoco las propuestas de la Coalición Pro Acceso para mejorar el Proyecto de Ley parecen tener en cuenta esta cuestión. Sus únicos comentarios al respecto (2012, pp. 4 y 12) se limitan a proponer “la creación de un sistema de orden y diligencia a la hora de tratar la información en manos de las instituciones públicas”; la obligación de que hagan público un listado de toda la información y los documentos que tienen en su poder, lo cual repercutiría además “en una mayor eficiencia de gestión de la información para las instituciones públicas”; y la previsión de “programas de formación de funcionarios sobre sus obligaciones de transparencia”, entre las que, entendemos, estarán las anteriores. Escasa consideración hacia lo que implica la gestión de la información y los documentos si se reduce a tratarlos con

orden y diligencia y hacer listados de los mismos.

### **La importancia del documento de archivo en la definición del objeto del derecho de acceso a la información pública**

Es posible que detrás de este -esperemos que inconsciente- olvido de los archivos y la gestión documental se encuentre cierta confusión o, mejor dicho, indeterminación en torno al objeto que debería tener el derecho de acceso a la información pública; y, relacionado con ello, cierto prejuicio e incompreensión con respecto al concepto de documento de archivo.

Por un lado, parece que la idea de acceder a documentos “sabe a poco”. De ahí que se prefiera hablar de “acceso a la información pública”, entendiendo que este concepto es mucho más amplio. En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, Manuel Sánchez de Diego (2008, p. 13)<sup>4</sup>:

[...] la referencia al acceso a información pública es, a nuestro juicio, más correcto pues implica que el ciudadano recibe aquel mensaje que tiene un sentido para él. El acceso a un documento o, incluso a un archivo puede suponer una acción fallida, cuando se obtienen datos sin sentido o cuando accediendo al archivo se desconoce la forma de obtener la información que se desea<sup>5</sup>. Pese a que en principio se da acceso, en realidad no se cumple el derecho de acceso a la información pública. Por eso, cuando nos referimos al derecho de acceso a la información pública, lo hacemos con el convencimiento de que la personas tienen derecho no sólo a acceder a los documentos, o a los archivos, sino, en general, a la información pública, a la información en poder de la Administración Pública, incluso a aquella que se obtenga del tratamiento de los documentos en poder de la Administración.

El problema, no obstante, es que tras afirmaciones como éstas no hay una clara definición del concepto de información pública que se pretende constituya el objeto del derecho. De hecho, en algunas ocasiones -permítasenos decirlo-, parece que se defiende un derecho a saber que es casi un “derecho a que nos lo den todo hecho”<sup>6</sup>. En nuestra opinión, la finalidad del derecho de acceso no debería ser tanto que las instituciones respondan a cualquier tipo de pregunta, como que nos faciliten la información en crudo con la que cuentan -lo cual implica que dicha información tiene que existir previamente, que no ha sido eliminada, y que se puede recuperar-, las fuentes primarias con las que nosotros mismos podamos dar respuesta a dichas preguntas<sup>7</sup>.

Como ha señalado Laura Millar (2003, p. 1), cuando los ciudadanos reclaman acceder a la información pública no esperan que un funcionario se la facilite verbalmente -o mediante un tuit o una publicación en nuestro muro de Facebook, podríamos añadir nosotros-, sino recibir la información elaborada o adquirida por las instituciones públicas en el ejercicio de sus funciones, “los documentos originales, la evidencia de decisiones y acciones”: documentos de archivo. De hecho, éste es el objeto del derecho de acceso que suele delimitar la legislación internacional y, por ello, hablan de *records* en Estados Unidos, de *documents administratifs* en Francia o

—como en el caso del Convenio de Tromsø del Consejo de Europa de 18 de junio de 2009— de *documentos públicos u oficiales*. ¿Qué es lo que hace especiales a estos documentos? Como ha señalado Jordi Serra (2008, pp. 19-20), “cuando un documento ha sido creado o recibido por una organización en el desarrollo de sus actividades, este documento adquiere, tanto para dicha organización como para quienes participan de esas actividades, un valor probatorio de su realización”. Es decir, que es evidencia de sus acciones, a efectos de responsabilidad y memoria<sup>8</sup>. Y este valor probatorio o evidencial de los documentos de archivo se fundamenta, como señala la norma ISO 15.489, en cuatro requisitos o cualidades que han de cumplir desde el momento de su creación (AENOR, 2006):

**Autenticidad.** Un documento auténtico es aquél del que se puede probar: que es lo que afirma ser; que ha sido creado o enviado por la persona que de la cual se afirma que lo ha creado o enviado; y que ha sido creado o enviado en el momento que se afirma.

**Fiabilidad.** Un documento fiable es aquél cuyo contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio.

**Integridad.** La integridad de un documento hace referencia a su carácter completo e inalterado. Es necesario que un documento esté protegido contra modificaciones no autorizadas.

**Disponibilidad.** Un documento disponible es aquel que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado.

¿Se imaginan una ley que regule un derecho de acceso a una información que no garantice el cumplimiento de esas cuatro condiciones? ¿Qué es lo que recibiríamos entonces en respuesta a una solicitud de información? ¿Qué confianza pueden inspirarnos entonces nuestras instituciones públicas? En resumen, y citando de nuevo a Millar (2003, p. 1):

En última instancia, el éxito de la legislación de acceso se basa firmemente en la capacidad de los gobiernos para crear y mantener —y de los ciudadanos para buscar y obtener— documentos administrativos fiables, fidedignos y precisos. Acceder a la “información” significa en realidad acceder a los “documentos de archivo”: a las decisiones documentadas del gobierno y la evidencia que apoya y sustenta el trabajo del sector público. Sin una gestión eficaz de los documentos administrativos, entonces, no es posible proporcionar un acceso de calidad a una información fiable y útil.<sup>9</sup>

A pesar de lo dicho hasta ahora, es posible que haya quien se resista a admitir aún que el objeto del derecho de acceso ha de ser el documento de archivo, los documentos de archivo. Enraizada en la tradicional asociación del término archivo con lo antiguo, con lo inservible, pensamos que la principal razón es la extendida creencia que

considera que, en la actualidad, la mayor parte de la información pública no se encuentra en forma de documentos, sino en sistemas de información electrónicos<sup>10</sup>, como si una cosa excluyera a la otra<sup>11</sup>. Esta creencia parece considerar únicamente como documentos los elaborados en papel y, como mucho, a los objetos de información cuya visualización se asemeje a aquellos. Ciertamente, a los archiveros también nos cuesta cada vez más identificar documentos en los actuales sistemas de información, que parecen “contener únicamente datos” (Duranti, 2011, p. 72). Como ha señalado Jordi Serra (2008, p. 12):

Un documento de texto en formato PDF ofrece una apariencia de unidad notablemente próxima a la imagen de un documento tradicional: podemos visualizar e interpretar su estructura, su contenido y su contexto de forma similar a como lo hacemos con un documento en papel. Sin embargo, una base de datos multimedia accesible a través de Internet para distintos perfiles de usuario, un foro electrónico o los registros de actividad de un sistema de gestión de procesos son estructuras de información mucho más alejadas de la concepción tradicional de documento administrativo. Y, sin embargo, son también potenciales documentos de archivo.

Es cierto, por un lado, que cualquier institución, pública o privada, emplea para llevar a cabo sus acciones muchísima información que no constituye -al menos en un principio- documentos de archivo, especialmente a través de sistemas informáticos que permiten tratar, manipular, analizar o interpretar datos lo más actualizados posibles sobre, por ejemplo, operaciones, finanzas, niveles de stock, clientes, proveedores... En unos casos, se trata de sistemas que únicamente tratan datos dinámicos, “en el sentido de que son manipulables y objeto de actualización, mientras que los documentos de archivo son estables y fijos en el tiempo” (Sheperd y Yeo, 2003, p.15), si bien dichos datos suelen proceder de una u otra forma de documentos de archivo -aunque también de otras fuentes-.

No obstante, nos encontramos cada vez más con sistemas de información complejos, que combinan datos dinámicos con otros que han de ser estables, que deben proporcionar evidencia de transacciones o actividades; sistemas que, de una u otra manera, crean, utilizan o gestionan documentos de archivo, o tienen el potencial o la posibilidad de hacerlo<sup>12</sup> y que, a efectos prácticos, puede incluso que tengamos que identificar y tratar como si de un único documento de archivo se tratara, si queremos mantener su valor evidencial (Serra, 2008, pp. 68-69). Si queremos que sirvan para rendir cuentas ante los ciudadanos, ante otras instituciones (órganos judiciales, autoridades de control) y ante las sociedades futuras.

### **Y a ustedes, ¿quién les ha dado vela en este entierro? Los archiveros como garantes de un derecho de acceso efectivo y de calidad**

De acuerdo con lo señalado hasta ahora -y si entendemos que la gestión de documentos es una función que les es propia-, los archiveros<sup>13</sup> de nuestras instituciones públicas están llamados a cumplir un papel fundamental ante los retos que supone el derecho de acceso a la información pública. Algo de lo que los profesionales debemos regocijarnos, pero ante lo que debemos estar preparados si

queremos aprovechar esta inmejorable ocasión (Cook, 2010, p. 117) que puede suponer, al fin:

- Participar en el diseño de los documentos -o, si se prefiere, de los sistemas de información que gestionan evidencias-, para procurar que las actividades, transacciones y decisiones de nuestras instituciones públicas sean -valga la redundancia- documentadas. Y, lo que es más, que sean bien documentadas<sup>14</sup>.
- Planificar, implantar y administrar los programas de tratamiento de documentos<sup>15</sup>, y participar en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación documental (España, 2012b)<sup>16</sup>, para que los documentos creados o recibidos en el desarrollo de las referidas actividades, transacciones y decisiones sean capturados en sistemas específicamente diseñados para controlarlos, hacerlos accesibles y, en definitiva, garantizar -en la medida de lo posible- que no se alteran sus cualidades de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad a lo largo de su ciclo de vida, hasta su eliminación -de forma reglada, documentada y basada en procesos técnicos archivísticos (valoración y selección)- o conservación permanente para las generaciones futuras, como parte fundamental de nuestra memoria colectiva.
- Diseñar y poner en práctica los mecanismos e instrumentos necesarios para traducir las consultas de los ciudadanos en las referencias de los documentos que permiten darles respuesta. En efecto -y con independencia de que no quepan solicitudes excesivamente genéricas- “[n]o puede exigírsele al solicitante que identifique el documento en el que se recoja la información concreta que solicita – puesto que no es obligación del solicitante conocer los documentos específicos donde pueda encontrarse dicha información pero sí obligación de la Administración el encontrar el documento o la información que mejor dé respuesta a la solicitud realizada” (Moraga, 2008, p. 154)<sup>17</sup>. Así pues, sea a través de la elaboración y puesta a disposición de sistemas de descripción archivística; de servicios de referencia archivística -tanto directamente a las propias personas interesadas, como a través de los empleados públicos responsables de atender su solicitud (en caso de que sean otros)- o prestando sus medios e instalaciones -y, consecuentemente, atendiendo- en aquellos casos que sea necesario ofrecer un acceso presencial o mediante copias en un determinado formato, los archiveros han de ejercer un importante papel mediador.
- Realizar estudios de valoración para tratar de garantizar que no se eliminan aquellos documentos susceptibles de ser empleados a efectos de responsabilidad y memoria; pero también -de acuerdo con la tradición española-, para controlar la accesibilidad de los documentos, tanto de los acumulados como, cada vez más, desde el momento de su creación (calendarios de conservación y acceso).
- Informar sobre las solicitudes de acceso a la información, “dar su opinión técnica acerca de la aplicación de las normas sobre acceso en cada caso

concreto en que se puedan plantear dudas razonables” (Ocaña, 2012, p. 152).

- Formar al personal de su organización en materia de gestión de documentos. Sería deseable, también, que participaran en servicios y campañas de alfabetización informacional que permitieran mejorar las habilidades de los ciudadanos con respecto al acceso a la información pública: encontrar y utilizar sistemas de información archivística; realizar solicitudes de información; interpretar, finalmente, la información recibida.

Los archiveros cuentan “con la formación, los métodos y las herramientas –además de un compromiso ético- necesarias para llevar a cabo las funciones de la gestión documental” (ACAL, 2012, p. 10). Ciertamente –y como apuntábamos arriba- habrán de seguir preparándose para poder afrontar los nuevos retos que se avecinan, pero seguro que están –estamos- dispuestos a afrontarlo. Sería una pena desperdiciar la base de conocimientos y experiencia de unos profesionales consolidados, en beneficio de otros que aún están por inventar. La gravedad de la situación, creemos, no invita a hacer experimentos.

### **Gestión de documentos: el cambio necesario**

Para finalizar, conviene que nos preguntemos: ¿se encuentran nuestras instituciones públicas preparadas para afrontar estos retos que la próxima Ley de Transparencia –y la necesaria gestión de documentos exige para darle cumplimiento- no quede en papel mojado (o en disco duro averiado)? Basta con echar un vistazo a lo que nos muestran periódicamente los medios de comunicación de nuestro país para descubrir un panorama ciertamente desalentador.

Así, con ocasión de cada traspaso de poder entre dos partidos de diferente signo político, nos encontramos con insinuaciones –o denuncias que luego se lleva el viento- de destrucciones masivas de documentos: desde furgonetas cargadas de facturas<sup>18</sup>, a los discos duros del mismísimo Presidente del Gobierno<sup>19</sup>. También es frecuente ver publicadas fotografías de oficinas colmadas hasta el techo de legajos, como imagen del colapso de las Administraciones Públicas o de la Justicia<sup>20</sup>; de cientos de cajas de documentos apiladas en huecos de escalera, sótanos o azoteas inundadas por goteras; o de documentos que aparecen abandonados en contenedores de basura desvelando datos de carácter personal. Las quejas de las víctimas del caso de los “niños robados”, que no encuentran ni rastro de los expedientes clínicos –y, en muchas ocasiones, de ningún otro documento- que pudieran arrojar luz sobre su caso. Y, al mismo tiempo, filtraciones –quizás interesadas- de información a los medios, en muchos casos incompleta, descontextualizada y vulnerando otros derechos y valores –sea la intimidad de las personas, la presunción de inocencia o la seguridad del Estado<sup>21</sup>-, tan dignas de protección –o más, en determinadas ocasiones- que el derecho a saber o la libertad de expresión.

¿Esperan ustedes que las instituciones públicas que protagonizan estas noticias sean capaces o estén dispuestas a responder bien, imparcialmente y en un plazo razonable a las solicitudes de información que se les planteen? Sinceramente –y muy a nuestro pesar-, la visión que ofrecen noticias como las que acabamos de recordar

inspiran muy poca confianza. ¿Cuáles son las condiciones que han de cumplir nuestras instituciones para poder revertir esta imagen?

En primer lugar, consideramos que una ley de acceso ha de venir acompañada de una mejor regulación legal de los archivos y la gestión de los documentos públicos, actualmente -y por lo general, en lo que a España se refiere- escasa (al menos para determinados ámbitos) y, sobre todo, inefectiva. De acuerdo con Laura Millar (2003, p. 12):

Junto con la legislación de acceso, los gobiernos deberían desarrollar una legislación efectiva e integral sobre documentos y archivos. Dicha legislación debería definir el proceso de gestión de documentos y asegurar que la Administración tiene la obligación de gestionar la información pública de manera responsable, transparente y eficaz. Una legislación integral y actualizada sobre archivos y documentos es una condición esencial para [...] una gestión de documentos responsable.

Más allá de la ley, el éxito para implantar esa infraestructura básica que permita garantizar el derecho de acceso depende en buena medida del liderazgo de la alta dirección (Sheperd *et al.*, 132), más aún en estos tiempos de crisis económica, austeridad y recortes.

Porque, aunque nos pese -y nada diga al respecto el proyecto de ley-, será necesario destinar recursos económicos<sup>22</sup> y, sobre todo, humanos. En un momento, además, en el que se ha impuesto una tasa “cero” de reposición de efectivos. A pesar de que, seguramente, nunca hubo tantos archiveros en las plantillas de nuestras instituciones públicas, su número sigue siendo manifiestamente insuficiente. Pero, además, se encuentra desigualmente repartido. Hay ministerios enteros, pero también consejerías autonómicas, tribunales superiores de justicia, delegaciones del gobierno... que no cuentan con ningún archivero en su plantilla. ¿Resulta sostenible en el contexto que acabamos de describir someramente, que la mayor parte de los archivos públicos de nuestro país -en los que trabaja la gran mayoría de empleados públicos con funciones archivísticas (sea personal técnico archivero o auxiliar)- sean archivos históricos? No ha de interpretarse esta pregunta con una apología en contra de la función cultural y de servicio a la investigación que ofrecen los archivos. Sí creemos, no obstante, que en los momentos actuales debería priorizarse la “gestión de documentos” por delante de la “administración de archivos”, por lo que, en nuestra opinión, urge un replanteamiento del “censo” de los archivos públicos españoles, y que se tomen las medidas necesarias no sólo para abordar los retos que supondrá la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, sino también pensando en los investigadores del futuro.

Por otro lado, hemos de recordar que la legislación internacional en materia de derecho de acceso -y, con ella, el proyecto de ley español- confía la tramitación de las solicitudes de acceso a la información a unidades o personas especializadas. De acuerdo con la bibliografía al respecto, “el mejor escenario es cuando el derecho de acceso y la gestión de documentos trabajan juntos corporativamente desde una misma dirección” (Sheperd *et al.*, 132)<sup>23</sup>. Téngase esto en cuenta a la hora de establecer las unidades responsables del acceso a la información en el organigrama de las

organizaciones públicas. Y, si las condiciones económicas actuales no permiten contratar o formar a personal para estos menesteres, que se cuente con los archiveros ya presentes en sus plantillas.

Aunque se suele caracterizar a la transparencia por “canalizarse a través de medios electrónicos” y su “uso intensivo de las TIC” (Cerrillo, 2012, p. 708), creemos que no hemos de obsesionarnos con las cuestiones tecnológicas. Como indican en su informe Glover *et al.* (2006, p. 75), “[c]ontar con los sistemas correctos puede depender de la tecnología, pero su definición y uso para asegurar un efectivo derecho de acceso no es una cuestión tecnológica, sino de gestión”. Y en dicha gestión, deberían desempeñar un papel clave los archiveros<sup>24</sup>.

Finalmente, no debemos olvidarnos de un activo inmaterial absolutamente necesario: el tiempo. El mismo informe que acabamos de citar señala que implantar un sistema de gestión de documentos que permita cumplir con las exigencias de las leyes de acceso a la información puede llevar de dos a cuatro años -y eso, de forma planificada y con apoyo del nivel directivo- (Glover *et al.*, 2006, p. 76)-: un nivel de paciencia al que los responsables políticos, acuciados por las citas electorales, no suelen estar acostumbrados.

Queda mucho trabajo por delante, pero no sería aventurado por nuestra parte decir que los archiveros están -estamos- dispuestos a dar lo mejor de nosotros mismos para ayudar, dentro de nuestro ámbito de actuación, a mejorar la calidad democrática de nuestro país. Así pues, siquiera porque el objeto del derecho de acceso es nuestro objeto de tratamiento; y porque el desarrollo de nuestras funciones resulta fundamental para el ejercicio efectivo de este derecho, creemos que debemos estar presentes en la futura Ley de Transparencia y el nuevo mundo que abre -o debería abrir- su implementación. No sólo por un interés corporativo -por otro lado lícito- sino porque estamos convencidos de que “al igual que un edificio construido sin unos adecuados fundamentos arquitectónicos y de ingeniería, no tardará en derrumbarse, un gobierno que opera sin una adecuada base de gestión de la información y los documentos pronto se deteriorará en el caos y, en circunstancias extremas, en la corrupción” (Millar, 2003, p. 2).

La gestión de documentos es la clave: es el cambio necesario. Déjennos estar ahí.

## Notas

1. Recordemos la definición que ofrece la norma ISO 15489 (AENOR, 2006): “área de gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de documentos de archivo, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización” (3.1.6).
2. Informe que analiza los casos de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido.
3. Especialmente el caso británico, que ha sido ampliamente analizado al respecto, entre otros -pero especialmente- por Shepherd (2006, 2007, 2011).
4. Hemos de advertir, no obstante, que no creemos que la opinión actual de este autor sobre la cuestión sea la misma que la que expresa en la siguiente cita, a tenor de las manifestaciones del mismo en favor de la gestión de documentos y archivos que hemos tenido la oportunidad de presenciar en distintos eventos posteriores. A pesar de ello, hemos querido utilizarla por parecernos representativa de un modo bastante extendido de pensar.

5. Nuestra experiencia muestra, por el contrario, que cualquier ciudadano que acceda a un archivo recibirá toda la ayuda posible por parte del personal técnico (archiveros y archiveras) que le permita, si no obtener la información que desea, al menos sí saber cómo obtenerla. El problema, quizás, es que no encuentre archivero/a a quien consultar; o que la información requerida no exista, por haberse eliminado –o ser imposible de recuperar– el documento que la contiene.
6. Extrapolando la situación hacia otra modalidad de acceso a la información proporcionada por las instituciones públicas, la que se produce gracias a las bibliotecas públicas, se podría argumentar desde la misma óptica, que el derecho de acceso a la cultura (art. 44.1 CE) requeriría que los bibliotecarios tradujeran sistemáticamente los libros escritos en lenguas que no comprendemos; o nos hicieran resúmenes de aquellos que nos parecieran muy extensos y complicados. No creemos que sea esto lo que defiende Sánchez de Diego, ya que más adelante, en el mismo artículo (2008, p. 39), y dada “la dificultad que presenta el actuar por uno mismo, justifica la mediación de otros profesionales”, los “profesionales de la información” –expresión con la que quiere referirse específicamente a los periodistas– “delegados del público, de todos y cada uno de nosotros que no tenemos ni tiempo, ni conocimiento para reunir información”.
7. Ello no quiere decir, por otro lado, que no sea necesaria –como tendremos ocasión de señalar– cierta mediación entre la persona solicitante y el conjunto documental.
8. Como ha señalado Alejandro Delgado (2007, p. 62), “[e]n el caso de la evidencia que comporta un documento de archivo, su determinación no depende sólo de que el documento se haya creado, gestionado y utilizado de acuerdo con las reglas del juego. Depende, en muy alta medida, de la capacidad para incorporar en un todo indisoluble los componentes del documento: su contenido, su estructura y, particularmente, su contexto, es decir, el proceso mediante el cual se decidió que merecía la pena inscribir algo sobre un soporte, se llevó a cabo la inscripción, y se conservó ésta bajo determinadas condiciones, que incluyen las circunstancias específicas de creación, gestión y uso; los agentes que intervinieron, qué función desempeñaron cuando intervinieron, bajo qué regulación legal o social intervinieron, y las relaciones variables entre todas estas entidades. Son todos estos componentes, y los vínculos estables de éstos a lo largo del tiempo, los que permiten hablar de documento de archivo, y de la evidencia comportada por el documento de archivo. Sin tales componentes no se pueden pedir responsabilidades [...]; pero [...] tampoco se puede ejercer el uso de la memoria”.
9. De forma similar, la introducción a la primera versión del *Código de prácticas en gestión de documentos* (Reino Unido, 2002), aprobado en virtud del artículo 46 de la Ley de Libertad de Información del Reino Unido –existe una versión más reciente del texto (Reino Unido, 2009)– afirmaba que “[u]na ley sobre libertad de información es únicamente buena en la medida en que lo es la calidad de los documentos a los que proporciona acceso. Este derecho será de poca utilidad si, en primer lugar, no se crean documentos fiables; si estos no pueden ser encontrados cuando se necesitan; o si los mecanismos para su eventual destrucción o conservación permanente no son adecuados”.
10. Expresiones como ésta denotan, por otro lado, una visión más que optimista respecto al grado de desarrollo de la administración electrónica en nuestro país. La “oficina sin papeles” está todavía lejos de ser una realidad.
11. Por ejemplo, el mismo Sánchez de Diego (2008, p. 13) defiende en su ponencia un derecho de acceso a la información que “se aplicará a aquella que conste en los registros y ficheros en poder de las Administraciones Públicas, a los documentos y a la información que pueda inferirse de los sistemas informáticos”.
12. Véase un intento de sistematización de los distintos tipos de sistemas de información empleados en las organizaciones actuales y sus posibilidades con respecto a la gestión de documentos en la obra de Philip C. Bantin (2008).
13. Entiéndanse comprendidos los “gestores de documentos” que, en nuestra tradición, constituyen una única profesión con los archiveros. Hemos preferido “personalizar” refiriéndonos a los archiveros en lugar de hablar, en general, de los archivos o de la gestión documental porque en ocasiones se elude la mención expresa –por algún prejuicio o interés que no logramos comprender– de los profesionales que deben ocuparse de la misma. Véase en este sentido la nota 16.

14. Abundando más en esta cuestión, Alejandro Delgado ha escrito (2007, pp. 63-64) que “[e]n lo que se refiere a los archiveros [...] hacer bien las cosas buenas significa no sólo crear, gestionar y permitir que se usen documentos de acuerdo con normas profesionales, sino de manera especial no permitir que se creen, gestionen y utilicen documentos al margen de un modelo ético dado”.
15. Documento en el que se concreta el “diseño, desarrollo e implantación de los procesos, técnicas y operaciones de gestión de documentos” a lo largo de todo su ciclo de vida (España, 2012b).
16. Entendemos que la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos* (España, 2012b), de la que tomamos estas expresiones, se refiere básicamente -aunque no lo haga de forma expresa- a los archiveros, ya que a la vista siquiera de los temarios de las pruebas selectivas que dan acceso a la función pública son “el personal cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental”.
17. En términos similares se expresa Sánchez de Diego (2008, p. 23), quien señala además que para que ello sea posible “será necesario modificar no sólo la normativa, también la mentalidad y la forma de trabajar de los funcionarios”. Por su parte, Severiano Fernández (2008, p. 133) destaca que “con frecuencia, el principal obstáculo para el acceso no estriba tanto en una voluntad expresa de opacidad, como en la simple falta de accesibilidad de la documentación para la propia Administración titular de la misma”, y por ello reclama la función de los archiveros.
18. Como denunciaba el Partido Popular que sucedió en Castilla-La Mancha el pasado año, y así recogió, por ejemplo, el diario *ABC* de 5 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.abc.es/20110605/toledo/abcp-denuncia-saqueo-papeles-oficiales-20110605.html> [Consulta: 29 Octubre 2012].
19. Así, *El País* informaba el 13 de diciembre de 2004 que “antes de dejar el poder, el equipo dirigido por Aznar ordenó que se borrasen los archivos informáticos de Presidencia del Gobierno”. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2004/12/13/espana/1102892402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/12/13/espana/1102892402_850215.html) [Consulta: 29 Octubre 2012].
20. Véase en este sentido la fotografía que ilustra la recentísima noticia de *El País* del 28 de octubre de 2012 referida a que el Ministerio de “Justicia acumula un atraso de 430.000 peticiones de nacionalidad”. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2012/10/27/actualidad/1351369243\\_034379.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/27/actualidad/1351369243_034379.html) [Consulta: 29 Octubre 2012]. La imagen muestra cientos de cajas de archivo dispuestas sobre mesas -y cubiertas con plásticos (¿para protegerlas del polvo, o quizás de goteras?)-, esperando a ser digitalizadas. Adviértase que esta digitalización masiva -que suponemos no supondrá la destrucción (prohibida en principio, por otra parte) de los originales-, realizada por la Dirección General de Registros y Notariado en colaboración con el Colegio de Registradores de España, no es sino un parche con el que se trata de “acabar con este monumental atasco”. Si estuviera implantada una adecuada gestión documental, casos como éste no serían tan frecuentes.
21. Resulta paradójico que una sociedad que aplaude un caso como el de *Wikileaks* no se indigne por contar aún con una Ley de Secretos Oficiales de época franquista (Ley 9/1968, de 5 de abril), que no establece un plazo cierto ni mecanismos sencillos de desclasificación -ni siquiera aparece en las últimas reclamaciones de la Coalición Pro Acceso (2012)-; o por determinadas decisiones políticas, como la reciente clasificación masiva de documentos del Ministerio de Asuntos Exteriores que recoge *El País* de 3 de junio de 2012. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887\\_077908.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html) [Consulta: 29 Octubre 2012].
22. Habrá que luchar, para ello, con determinados prejuicios poco fundamentados, como los que exageran los “grandes costos del mantenimiento de los archivos públicos” (Cotino-Hueso, 2008, p. 88). En el caso que se cita, el autor parece equiparar “archivos públicos” con “almacenes de papel”, muy caros en comparación con el almacenamiento de la información digital. Como si la gestión de documentos -sean “analógicos” o “electrónicos”- implicara únicamente el almacenamiento. En cualquier caso, garantizar el derecho de acceso a la información pública resulta una más que buena razón para animar a los responsables de nuestras instituciones a invertir recursos en una gestión de documentos efectiva (Sheperd, 2006, p. 8)

23. Glover *et al.* indican también, en este sentido (2006, p. 74), que “[1]a gestión de documentos y el acceso a la información tienen que ser eslabones de una misma cadena de gestión, y la comunicación entre ambos equipos (si es que se trata de equipos separados, en lugar de partes de un mismo equipo) ha de ser buena”.
24. Creemos -aun a riesgo de equivocarnos- que la ausencia de archiveros y de una política de gestión de documentos que lo apoyase, ha sido una de las causas del fracaso del proyecto de digitalización de la Audiencia Nacional que ha destapado el diario *ABC*. El objetivo, de nuevo, era “digitalizar”, sustituir el papel por la tecnología, en lugar de gestionar los documentos. Véase, por ejemplo: “El «proyecto estrella» de digitalizar la Audiencia Nacional sume a Justicia en el caos” (5 de diciembre de 2011). Disponible en: <http://www.abc.es/20111205/espana/abci-justicia-expediente-digital-audiencia-201112021610.html> [Consulta: 29 Octubre 2012]. Un proyecto que, por otro lado, costó más de nueve millones de euros, según este mismo periódico: “Zapatero gastó cinco veces más de lo presupuestado para digitalizar la Audiencia Nacional” (30 de julio de 2012). Disponible en: <http://www.abc.es/20120729/espana/abci-zapatero-gasto-audiencia-nacional-201207291722.html> [Consulta: 29 Octubre 2012].

## Bibliografía

AENOR (2006), *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades*, UNE 15.489-1:2006 (ISO 15.489-1:2001), AENOR, Madrid.

Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL) (2012), *Comentarios de ACAL al Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/88694630/Comentarios-de-ACAL-al-Anteproyecto-de-Ley-de-Transparencia> [Consulta: 29 Octubre 2012].

Associació d'Arxivers-Gestors de Documents de Catalunya (AAC) (2012), *Al·legacions a l'avantprojecte de llei de transparència*. Disponible en: [http://www.arxivers.com/component/docman/doc\\_download/623-not120404allegacionsavantpilleitranparenciapdf.html](http://www.arxivers.com/component/docman/doc_download/623-not120404allegacionsavantpilleitranparenciapdf.html) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Bantin, P. C. (2008), *Understanding data and information systems for recordkeeping*, Facet Publishing, Londres.

Cerrillo-i-Martínez, A. (2012), “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”, *Arbor*, Vol. 188, Nº 756, pp. 707-724. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/1495/1506> [Consulta: 29 Octubre 2012].

Coalición Pro Acceso (2012), *Propuestas de la Coalición Pro Acceso para mejorar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*. Disponible en: [http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas\\_Coalicion\\_Pro\\_Acceso.pdf](http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas_Coalicion_Pro_Acceso.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Cook, M. (2010), “Freedom of Information: legislation that has radically changed archival practice”, *Atlanti*, Vol. 10, pp. 117-122.

Cotino-Hueso, L. (2008), “Acceso a la información pública en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”, ponencia presentada en *Seminario Internacional Complutense*, Madrid, 27 -28 junio 2007. Actas publicadas en Sánchez-de-Diego, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, pp. 68-96. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL\\_SANCHEZ\\_DER\\_ACCESO\\_V14\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Delgado-Gómez, A. (2007), *El Centro y la Equis: una introducción a la descripción archivística contemporánea*, Concejalía de Cultura, 3000 Informática, Cartagena.

Duranti, L. (2011), "Structural and formal analysis: the contribution of diplomatics to archival appraisal in the digital environment", en Hill, J. (Ed.), *The future of archives and recordkeeping: a reader*, Facet Publishing, Londres.

EEUU (2011), *Managing Government Records: Presidential Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records> [Consulta: 29 Octubre 2012].

España (2012a), Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley*, Nº 19-1. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF) [Consulta: 29 Octubre 2012].

España (2012b), Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, *Boletín Oficial del Estado*, Nº 178, pp. 53776-53780.

Fernández-Ramos, S. (2008), "Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública", ponencia presentada en *Seminario Internacional Complutense*, Madrid, 27 -28 junio 2007. Actas publicadas en Sánchez-de-Diego, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, pp. 122-135. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL\\_SANCHEZ\\_DER\\_ACCESO\\_V14\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Giménez-Chornet, V. (2012), "Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública", *El profesional de la información*, Vol. 21, Nº 5, pp. 504-508.

Glover, M., Holsen, S., MacDonald, C., Rahman, M. y Simpson, D. (2006), *Freedom of information: history, experience and records and information management implications in the USA, Canada and the United Kingdom*, ARMA International Educational Foundation, Pittsburgh. Disponible en: [http://www.armaedfoundation.org/pdfs/Freedom\\_of\\_Information\\_in\\_US\\_UK\\_and\\_Canada.pdf](http://www.armaedfoundation.org/pdfs/Freedom_of_Information_in_US_UK_and_Canada.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Millar, L. (2003), *The right to information, the right to records. The relationship between record keeping, access to information, and government accountability*. Commonwealth Human Rights Initiative, Nueva Delhi. Disponible en: [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/record\\_keeping\\_ai.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/record_keeping_ai.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Moraga-Guerrero, E. (2008), "Sobre la necesidad de una ley española de acceso a la información pública", ponencia presentada en *Seminario Internacional Complutense*, Madrid, 27 -28 junio 2007. Actas publicadas en Sánchez-de-Diego, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, pp. 152-157. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL\\_SANCHEZ\\_DER\\_ACCESO\\_V14\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Nuez, E. de la (2012), "El Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. ¿Una Ley gatopardesca?", *El Notario del siglo XXI. Revista on line del Colegio Notarial de Madrid*, Nº 45. Disponible en: [http://www.elnotario.com/egest/noticia.php?id=3122&seccion\\_ver=3](http://www.elnotario.com/egest/noticia.php?id=3122&seccion_ver=3) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Ocaña-Lacal, D. de (2012), "«Ser o no ser»: el archivero entre el derecho de acceso y la protección de la información", *Tábula*, No. 15, pp. 149-184.

Reino Unido (2002), *Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*, Ministry of Justice y National Archives. Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/foi/reference/statCodesOfPractice.htm> [Consulta: 29 Octubre 2012].

Reino Unido (2009), *Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*, Ministry of Justice y National Archives. Disponible en: <http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf> [Consulta: 29 Octubre 2012].

Sánchez-de-Diego, M. (2008), "Un derecho fundamental a acceder a la información pública", ponencia presentada en *Seminario Internacional Complutense*, Madrid, 27 -28 junio 2007. Actas publicadas en Sánchez-de-Diego, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, pp. 7-41. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL\\_SANCHEZ\\_DER\\_ACCESO\\_V14\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf) [Consulta: 29 Octubre 2012].

Screene, L. (2005), "How prepared are public bodies for the implementation of the UK Freedom of Information Act, in January 2005?", *Records Management Journal*, Vol. 15 N° 1, pp. 34-42.

Serra-Serra, J. (2008), *Los documentos electrónicos. Qué son y cómo se tratan*, Trea, Gijón.

Shepherd, E. (2006), "Why are records in the public sector organizational assets?", *Records Management Journal*, Vol. 16, N° 1, pp. 6-12.

Shepherd, E. y Ennion, E. (2007), "How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services?", *Records Management Journal*, Vol. 17, N° 1, pp. 32-51.

Shepherd, E., Stevenson, A. y Flinn, A. (2011), "Records management in English local government: the effect of freedom of information", *Records Management Journal*, Vol. 21, N° 2, pp.122-134.

Snell, R. y Sebina, P. (2007), "Information Flows: The real art of Information Management and Freedom of Information", *Archives and Manuscripts*, Vol. 35, No. 1, pp. 54-80.