

## **COMENTARIOS AL BORRADOR ANTEPROYECTO DE LA LEY FORAL DE LA TRANSPARENCIA Y DEL GOBIERNO ABIERTO**

La Asociación de Archiveros de Navarra considera una iniciativa altamente positiva y muy necesaria la elaboración y promulgación de una ley foral que impulse y regule la transparencia en la actividad pública y en el gobierno, el acceso a la información pública y la colaboración y participación ciudadana.

Nuestros comentarios y sugerencias, que pretenden en todo momento ser constructivas, se centran especialmente en lo relacionado con el derecho de acceso a la información pública, que es donde consideramos que nuestras aportaciones pueden ser tenidas en cuenta.

El derecho de acceso a la información pública constituye una pieza fundamental en la plasmación del principio de transparencia administrativa, que junto con los de legalidad y eficacia son los tres grandes principios que informan la actividad de las administraciones públicas.

El primer modo de expresión del derecho a recibir información pública, se concreta en el ejercicio del derecho de acceso a la información contenida en la documentación generada por la Administración y custodiada en los archivos y registros administrativos.

El Borrador del Anteproyecto de Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto se concibe como instrumento de una verdadera política pública de transparencia, bien intencionada y progresista y calificada ya por la mayoría de los grupos políticos de pionera, puesto que hasta ahora, ni el Estado ni ninguna Comunidad Autónoma ha desarrollado normativa básica o específica sobre el derecho de acceso como tal.

La Asociación de Archiveros de Navarra considera que en este preciso momento en que se dispone la regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública, para generar la inversión en las prácticas y usos administrativos en esta materia, se debería apostar de forma más contundente en esta dirección, cuidando la coordinación con la legislación de Archivos, además de contemplar otras medidas complementarias que garanticen su efectividad, especialmente las referidas a la potenciación y desarrollo de una política de gestión integral de documentos corporativa.

El sistema archivístico, entendido como medio de gestión integral de los documentos públicos, constituye la premisa imprescindible para la efectividad y operatividad, no ya del derecho específico a la documentación histórica, que ya se recoge acertadamente en esta Ley, sino también del propio derecho de acceso a la documentación administrativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano “Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública” en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coord.) *El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense. Madrid, 27 -28 junio 2007*, Madrid 2008, pp. 122-135. [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)

Uno de los elementos novedosos que podría aportar esta Ley sería apostar decididamente por desarrollar una política de gestión integral de documentos al igual que se apuesta por la simplificación administrativa y la mejora continua de la calidad. Con esto, no nos referimos a herramientas ni aplicaciones de gestión de documentos, sino que entendemos la gestión de documentos y su política tal y como se concibe en la ISO 30300<sup>2</sup> y en el Esquema Nacional de Interoperabilidad<sup>3</sup>. Esta necesidad de llevar a cabo una política de gestión de documentos corporativa ya se recoge de alguna forma<sup>4</sup> en la Ley mexicana de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y en el artículo 5 de la Proposición de Ley de transparencia y acceso a la información pública presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 2011<sup>5</sup>. Evidentemente no se pretende una regularización pormenorizada, que no es el objeto de este anteproyecto, pero si entendemos que debe reflejarse en mayor o menor medida.

El primer presupuesto evidente del derecho de acceso es que el documento al que se pretenda acceder exista, independientemente de su soporte. Una adecuada política de gestión documental garantiza la conservación y la disponibilidad de dichos documentos mientras subsistan sus valores como prueba o evidencia y/o como fuente primaria de información para el conjunto de la sociedad. Es decir, garantiza que sólo se conserva la información necesaria el tiempo necesario pero, a su vez, que no se destruye de forma incontrolada aquella que se debe conservar.

Destruir documentos e información inútil en el momento adecuado no solo responde al principio de economía sino que contribuye a otra de las premisas del acceso: la localización de la información. Conservar ingentes volúmenes de información inútiles, médanse en bytes o en papel, dificulta cualquier proceso de búsqueda de información. En la actual sociedad, donde la producción de información aumenta en progresión geométrica, la adecuada gestión de la conservación-destrucción de la misma es algo que no se puede obviar.

El segundo presupuesto es que la información sea localizable por la propia administración e identificable por los ciudadanos. Esta Ley contempla, con gran acierto,

---

<sup>2</sup> AENOR *Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos*. UNE-ISO 30300, UNE-ISO 30301. Madrid: AENOR, 2012

<sup>3</sup> Política de gestión de documentos electrónicos “*Orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida.*”

<sup>4</sup> Creemos que el Gobierno de Navarra debería ir más allá y ser pionero en la implantación de normas como la familia ISO 30300 Sistemas de Gestión para los documentos, que acaba de convertirse en un ISO Management System Standar y por lo tanto va a ser un referente para las organizaciones a la altura de las familias ISO 9001, ISO 14001 e ISO 27001.

<sup>5</sup> BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-1, de 27/12/2011. Proposición de Ley de transparencia y acceso a la información pública.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B\\_010-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_010-01.PDF)

especialmente en su art. 11, que la efectividad del sistema de publicidad de los documentos precisa que las administraciones no sólo consientan el acceso a los documentos, sino que realicen una actividad de "información sobre la información". Es el denominado deber de señalización, en virtud del cual la administración pública publicita los datos de referencia imprescindibles para conocer e identificar los documentos de que dispone, y que pueden ser objeto del derecho de acceso. Por ello, más que una simple medida "complementaria", este deber de señalización constituye un auténtico presupuesto para la efectividad del dispositivo de acceso.

Ahora bien, difícilmente informaremos sobre la información, por muchos canales y formatos que implantemos, si no existe una labor de base que garantice la organización, la recuperación, la autenticidad, la fiabilidad y el contexto de producción de los documentos. Es decir, hay que gestionar primero la fuente primaria, genuina de la información. Para que el sistema de información al exterior funcione, es necesario complementarlo y coordinarlo con una buena política de gestión documental interna.

Pieza clave en cualquier sistema de gestión documental es una autoridad u organismo que determine los plazos de conservación y también los plazos de acceso a los documentos. En Navarra, a semejanza con la Administración General del Estado, otras Comunidades Autónomas e incluso alguna Administración Local, esta labor corresponde a la Comisión de Evaluación Documental. Su labor no se circunscribe al ámbito de la documentación en fase inactiva (también denominada de conservación permanente o histórica); muy al contrario, donde reside su valor es en que la mayoría de sus dictámenes son válidos para procedimientos administrativos en vigor<sup>6</sup>.

**Realmente transparente, avanzado y progresista es que el ciudadano/a sepa previamente si existe alguna limitación temporal o parcial de acceso a la información que va a solicitar.** Esto es uno de los cometidos de la Comisión de Evaluación Documental. Se aporta las siguientes ventajas al procedimiento de acceso:

- Decisiones sobre el acceso más democráticas y transparentes: las decisiones se toman de forma colegiada por miembros de la administración (servicios jurídicos, unidades de tramitación, archiveros...) y representación social externa (normalmente expertos universitarios en la materia). El anteproyecto de Ley actual defiende un modelo en el que las decisiones sobre el acceso son unipersonales y de quien produce la documentación, lo que podría favorecer la arbitrariedad en la toma de dichas decisiones.

- Eficiencia: una decisión previa y pública sobre acceso a un procedimiento administrativo hace inmediata o innecesaria la autorización del superior jerárquico de las unidades que custodian la documentación. Evita el análisis "a demanda" de cada solicitud. En la actualidad se está trabajando para incluir estas decisiones en los metadatos de acceso de los documentos, lo que permitirá, en un futuro no lejano, el acceso telemático, sin necesidad de solicitud previa. En el caso de documentos de

---

<sup>6</sup> Véase <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5097217E-557E-40F8-8E25-A5D8FF036A56/209820/Calendariodeconservacion.pdf>

acceso restringido de forma temporal se pueden evitar peticiones inútiles de acceso mientras ese plazo esté vigente. Se evitan reclamaciones y conflictos, tanto por negar el derecho de acceso como por acceso indebido. Las decisiones se publican en el BON y hay un plazo de reclamaciones público antes de que entren en vigencia. En breve se harán públicas también en el Portal de Navarra. También se gana en eficiencia cuando las decisiones se dan sobre procedimientos transversales de toda la administración (contratos, subvenciones, etc.)

- Metodología científica y uniforme: análisis documental exhaustivo del procedimiento, de la legislación que le afecta y de los documentos tipo que lo componen. La metodología se basa en normas y prácticas nacionales e internacionales. Se garantiza además la uniformidad de las decisiones para procedimientos transversales.

En definitiva, una política de gestión documental garantiza que el ciudadano sepa que información tiene disponible, que esa información no se destruye arbitrariamente y que esa información se encuentra localizable para poder ser comunicada. La Comisión de Evaluación Documental garantiza el conocimiento sobre, si existen, las restricciones de acceso.

Por lo expuesto, y como ya hemos avanzado, nos parece necesario que ambos elementos estén en el articulado de la ley, puesto que garantizan la coordinación y confluencia con la legislación de archivos y documentos.

## **Propuesta de modificación del articulado de la Ley Foral**

### **- Exposición de motivos**

Párrafo 2º: Al final debería hacerse mención a la Ley Foral 12/2007 de 4 de abril de archivos y documentos ya que en la actualidad regula el acceso a los documentos, en cualquier soporte y formato, y de cualquier época, generados o conservados por las Administraciones Públicas de Navarra.

- **Art. 9:** Desdoblar este artículo para dar cabida al sistema de gestión documental. Nuestra propuesta sería la siguiente:

#### **Artículo 9. El sistema integral de información o de gestión del conocimiento y el sistema integral de gestión de documentos y archivos**

1. La Administración Pública promoverá la transparencia de la información pública mediante la implantación de un sistema integral de información o de gestión del conocimiento y el desarrollo del sistema integral de gestión de documentos previsto en la Ley Foral 12/2007 de 4 de abril de archivos y documentos

2. Estos sistemas actuarán de forma coordinada y garantizarán tanto el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, al objeto de promover su posicionamiento informado y su participación y colaboración responsable en los asuntos públicos, como el acceso a la gestión del conocimiento en el ámbito interno, al objeto de promover la eficiencia en la acción pública.

#### **Artículo 9 bis El sistema integral de información o de gestión del conocimiento**

El sistema integral de información integrará en su seno los diferentes canales para proporcionar la información pública de forma que resulte garantizado el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la misma, con independencia de su lugar de residencia, de su formación, de sus recursos, de sus circunstancias personales o de su condición o situación social.

#### **Artículo 9 ter. El sistema integral de gestión de documentos y archivos**

1. El sistema integral de gestión de documentos y archivos a efectos de esta ley y de acuerdo a la Ley Foral de Archivos y Documentos:

- Gestiona la documentación pública, de forma que se haga fácilmente accesible su localización y divulgación.
- Garantiza que la Administración de la Comunidad Foral conserva la información que afecte a derechos o intereses de los particulares y generales, así como, en general, la elaborada en el ejercicio de las competencias legalmente encomendadas que resulte necesaria para la continuidad de la actividad administrativa.
- Garantiza que la conservación y destrucción de documentos se produce de conformidad con procedimientos claros y preestablecidos.

2. Este sistema coordinará y centralizará la información existente en los archivos que componen el Sistema Archivístico de la Administración de la Comunidad Foral, incluido el Archivo Digital de Navarra, conformando un inventario y un repositorio centralizado con los datos y documentos que se consideren necesarios para asegurar una adecuada información pública.

- **Art. 10:** Proponemos

**Artículo 10. Unidades responsables de información pública.**

La Administración Pública, con objeto de hacer efectivo el derecho a la información pública de los ciudadanos y ciudadanas, designará unidades responsables de información pública, que serán las encargadas, en coordinación con el sistema archivístico de la Comunidad Foral, y, en particular con el Archivo Digital, del cumplimiento, en tiempo y forma, de las obligaciones establecidas por esta Ley Foral.

- **Art. 11.8:** Se podría suprimir este punto si se acepta el artículo 9 ter propuesto. Si no se acepta la propuesta anterior proponemos:

8. Crear un **inventario** de información pública que obre en poder de la Administración Pública, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información<sup>7</sup>.

- **Art. 12. d)** Proponemos:

d) El inventario actualizado de los procedimientos administrativos, con indicación de los que están disponibles en formato electrónico **y el régimen de accesibilidad a los mismos**<sup>8</sup>.

- **TITULO III, Capítulo I** Proponemos añadir un artículo al final del mismo

- Art. 25 bis La Comisión de Evaluación Documental y el Calendario de Acceso a la Información Pública

1. La Comisión de Evaluación Documental es el órgano asesor que tiene, entre otros objetivos, hacer propuestas sobre el régimen de accesibilidad de los documentos que se integran en los diferentes procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Su composición, organización y funcionamiento está establecido en la Ley de Archivos y Documentos y en su desarrollo reglamentario.

2. Las Resoluciones de la Dirección General competente en materia de archivos que aprueban los acuerdos de la Comisión resultarán de obligado cumplimiento para las unidades concernidas.

3. El Calendario de Acceso a la Información Pública es el instrumento público donde se reflejan los acuerdos aprobados sobre acceso de la Comisión. Este instrumento, en constante actualización, gozará de la máxima publicidad de forma que tanto los ciudadanos/as como la propia Administración conozcan previamente el régimen de acceso previsto a la información pública.

- **TITULO VIII** Proponemos añadir un artículo sobre la función de información sobre reclamaciones al derecho de acceso y al derecho a la intimidad de la Comisión de Evaluación Documental conforme al art. 5.5. del Decreto Foral 75/2006 de 30 de octubre que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental.

---

<sup>7</sup> Creemos que esta herramienta es básica en cualquier sistema de gestión integral de documentos.

<sup>8</sup> El régimen de accesibilidad de los procedimientos será establecido por el procedimiento marcado en la Ley Foral de Archivos y Documentos y desarrollo normativo posterior.