

Las tres llaves de la transparencia

Joaquín Miguel Burgar Arquimbau

Fernando Gallego García

Joan Carles Faus Mascarell



Las tres llaves de la transparencia

Joaquín Miguel Burgar Arquimbau

Fernando Gallego García

Joan Carles Faus Mascarell

Coordinación técnica:

Borja Colón de Carvajal Fibla – @borjacolon

Prólogo:

Concepción Campos Acuña – @mccamposacunha

Autores:

Joaquín Miguel Bugar Arquimbau – @jmbugar

Fernando Gallego García – @fergalfsr

Joan Carles Faus Mascarell – @joancarlesfaus



Creative Commons Reconocimiento -
CompartirIgual 3.0 Unported License

Diseño e Impresión



DL CS 898-2016

Índice.

Saludo del Presidente.....	7
Introducción.....	9
Prólogo.....	11
Aspectos jurídicos relevantes en la puesta en marcha del Portal de Transparencia y elementos de ponderación en el derecho de acceso a la información pública.....	15
El reto tecnológico en la provisión de información en las plataformas de transparencia y datos abiertos.....	35
El Archivo y la Gestión Documental como llave esencial para la transparencia.....	53
Referencias.....	71

Saludo del Presidente.

Javier Moliner Gargallo

Presidente de la Diputación de Castellón

.....

Hace tiempo que desde las administraciones públicas vamos en búsqueda de las llaves para la transparencia y el buen gobierno, pues tenemos el reto mayúsculo de recuperar la confianza del ciudadano en las instituciones. Una relación que solo puede funcionar si somos capaces de rendir cuentas sobre cada euro de nuestro presupuesto, dar ejemplo con la honestidad de cargos públicos y compartir de la forma más fácil toda aquella información que pueda ser útil para nuestros vecinos.

Un objetivo que comparte también este libro, que nace como herramienta de ayuda para los ayuntamientos y entidades supramunicipales de nuestra tierra, porque somos conscientes que las administraciones que tenemos que dejar a nuestros hijos serán más transparentes, abiertas y participativas o no serán. Para ello, tenemos que exigirnos más los servidores públicos, cambiar la cultura burocrática y unidireccional por la tecnológica y bidireccional, que escuche y responda, más útil. ágil y eficiente. No hay otro camino.

Somos conscientes que para ello hacen falta más recursos, más conocimiento y más voluntad, y en ello estamos.

Javier Moliner Gargallo
Presidente de la Diputación de Castellón

Introducción.

Las tres llaves de la transparencia.

Manuel Alcaraz Ramos

*Conseller de Transparència, Responsabilitat Social,
Participació i Cooperació*

.....

Se dice que cuando los judíos hispanos hubieron de abandonar sus ciudades en el siglo XV, se llevaron las llaves de sus casas y que algunos sefardíes aún las conservan, sean símbolo de nostalgia o de esperanza.

Así estas llaves de transparencia, llaves que hubieran sido útiles en períodos negros en los que se desmoronó la confianza en la política. Llaves que pueden abrir tiempos más luminosos de convivencia.

Llaves del Derecho para la transparencia hecha norma, exigible cotidiana, clara, asumida por los poderes públicos y la ciudadanía. Llave de cultura para imaginar unas relaciones sociales y económicas de perfiles más nítidos. Sin charcos de ocultación, sin espejos velados. Llave de política imaginada desde otras premisas: el poder como la capacidad de difundir el conocimiento de lo público, para su apropiación colectiva, para multiplicar la libertad y hacer germinar brotes de igualdad.

Transparencia como rostro de puertas sin cerradura: llaves copiadas infinitamente.

Para eso estos textos y sus enseñanzas.

Manuel Alcaraz Ramos

Prólogo.

Las tres llaves de la Transparencia.

Concepción Campos Acuña

Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local

.....

Cuando mi gran compañero y amigo Borja Colón, a la sazón, responsable del Servicio de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón me propuso prologar este trabajo no pude, desde la responsabilidad que eso conlleva, aceptar esa encomienda. Porque más allá de razones personales de amistad y profundo respeto profesional, el proyecto, la temática y hasta el concepto en sí mismo de la obra a prologar forman parte de mi ADN profesional y vital como empleada pública.

Como amablemente recuerdan desde la Diputación de Castellón, el concepto de las tres llaves lo acuñé reflexionando sobre el nuevo modelo de administración pública que entiendo demanda y merece la sociedad y que han impulsado de un modo definitivo las últimas reformas normativas, señaladamente en materia de transparencia y administración pública y que han eclosionado en el año 2015. En este nuevo modelo de administración, se rompe el esquema tradicional en el que se concentraba el poder administrativo en determinados puestos, mediante “reinos de taifas”, en silos aislados. En el nuevo modelo se potencia el trabajo en red, la colaboración y los equipos, la búsqueda de soluciones conjuntas y las alianzas entre segmentos profesionales hasta ahora aislados. Nuevas obligaciones y el diseño de un sistema que afecta a toda la organización, pero que, potencialmente, afectan de un modo más directo a tres ámbitos.

Y en este nuevo modelo para el ámbito local, las Diputaciones Provinciales juegan un papel fundamental. Porque si algo no me he cansado de decir y de escribir es que es el momento de que las Diputaciones Provinciales reivindiquen su papel y relegitimen su función frente a la sociedad, pero, sobre todo, frente a sus “clientes”, los Ayuntamientos. Porque es el momento de dar un paso más, subiendo de nivel y más allá de la tradicional competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios de menor capacidad, por sí misma suficiente para justificar su posicionamiento en este tema. La atribución, desde el año 2013, por la Ley 27/2013, de 27 de noviembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de una competencia instrumental específica para que todos los municipios puedan dar el salto a una gestión transparente: la competencia en administración electrónica, constituye una excelente oportunidad para la puesta en valor del los entes provinciales.. Aunque esta nueva competencia se prevé con carácter imperativo para los municipios de menos de 20.000 habitantes, en la práctica se generaliza también para todos los demás, pues esa labor puede extenderse más allá, dentro del marco de las respeto a la autonomía local, a los 135 ayuntamientos de la provincia de Castellón.

Este manual es sólo una manifestación más de la labor que lleva desarrollando la Diputación de Castellón y que ahora ve la luz. Antes han sido otros proyectos como la Colección de guías por y para la transparencia y, en particular, por la Guía I “Actualización y Mantenimiento del Portal de Transparencia Municipal”, con sus correspondientes guías de actualización con indicadores. Esta obra sólo una continuación de esta estrategia de transparencia municipal, se abordan de un

modo transversal no sólo las obligaciones legales en materia de transparencia, derivadas de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana, alineado con el nuevo escenario definido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conectando las 3 llaves.

La primera, la llave jurídica. Joaquín Bugar, con su conocimiento e idoneidad profesional, desde el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación, asume los “Aspectos jurídicos relevantes en la puesta en marcha del Portal de Transparencia y elementos de ponderación en el derecho de acceso a la información pública”. No cabe duda del aspecto jurídico de la transparencia, que, sin perjuicio de su origen en la esencia misma de la democracia, ha cobrado actualidad a través de las normas, que permiten fijar un marco homogéneo y de mínimos para todos los ciudadanos, con independencia del ayuntamiento en el que residan, facilitando el reconocimiento y ejercicio de sus derechos y orientado claramente hacia el objetivo del gobierno abierto.

La segunda, la llave tecnológica. Fernando Gallego, responsable de los servicios de informática (aunque a mí me guste más de administración electrónica), de un Ayuntamiento referente, el de Picanya, nos habla de “El reto tecnológico en la provisión de información en las plataformas de transparencia y datos abiertos”. Ahora que somos “electrónicos” parece que sólo prima este aspecto. Un gran error de apreciación. Se trata de revisar el concepto tradicional de informática bajo el nuevo prisma, e integrarlo en el torrente del procedimiento administrativo, del funcionamiento de la administración, que ahora sí es electrónico.

Y en tercer lugar, pero no por ello, no menos importante, la llave documental o archivística. Joan Carles Faus, como Técnico de Procesos y Archivo Municipal Administrativo del Ayuntamiento de Gandía, asume la redacción de “El Archivo y la Gestión Documental como llave esencial para la transparencia”. Se trata, probablemente, de la llave más débil desde el punto de vista de la carencia de medios municipales, y de su posición tradicionalmente relegada al último peldaño de prioridad en los intereses municipales, acompañado de la ausencia en la definición de políticas de gestión documental, y una tarea inabordable aisladamente, municipio a municipio. Su asunción y apoyo en clave provincial es fundamental para conectar todo el procedimiento.

Y todo ello, porque se trata de mucho más que de cumplir una Ley, dos, tres o las que sean, se trata de un cambio cultural, de responder a una necesidad de regeneración y mejora de la calidad democrática de las instituciones públicas, de garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses públicos, que son sus intereses, los de todos. Y el ámbito local es, sin duda, el idóneo para reflejar esta transformación, por su cercanía y proximidad a los ciudadanos, por su naturaleza de cauce de participación y por su propia configuración legal.

Por último, sólo me queda felicitar a la Diputación Provincial de Castellón, a su equipo político y técnico, sin cuyo liderazgo e impulso no serían posible este tipo de iniciativas y la apuesta por políticas públicas de innovación en la gestión pública, y, por supuesto, a los autores, excelentes profesionales cuya trayectoria tengo la suerte de conocer muy de cerca, y que enriquecen el sector público con su continua actividad, más allá del estereotipo del funcionario burócrata de ocho a tres. Ahora lo deseable es que el ejemplo se extienda más allá de los límites de Castellón, con Diputaciones del S XXI, y que la actividad no cese y a tal fin, obras como ésta contribuirán, sin duda, en gran medida.

Enhorabuena a tod@s

Vigo, enero 2017

Aspectos jurídicos relevantes en la puesta en marcha del Portal de Transparencia y elementos de ponderación en el derecho de acceso a la información pública.

Joaquín Miguel Bugar Arquimbau
jmbugar@dipc.es / @jmbugar

*Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional
Adjunto a Dirección. Servicio Provincial de Asistencia a Municipios.
Excma. Diputación Provincial de Castellón*

.....

La [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante, LTAIP), aborda la transparencia de la actividad pública desde una doble perspectiva:

- de una parte, diseña un sistema de publicidad activa, como cauce unidireccional por medio del cual los sujetos obligados a ello (definidos por el artículo 2.1 de la propia LTAIP, y entre los cuales se encuentran “las entidades que integran la Administración Local” (letra a), *in fine*)) han de publicar de forma periódica y actualizada toda la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad pública;
- de otra parte, regula el derecho de acceso a la información pública, derecho que en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 105, letra b), de la Constitución Española, la LTAIP atribuye a todas las personas, estableciendo así un cauce bidireccional por medio del cual toda persona tiene derecho a acceder a cualesquiera contenidos o documentos, en cualquier formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la propia LTAIP y que hayan sido elaborados o adquiridos por éstos en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, publicidad activa y derecho de acceso a la información pública constituyen los dos pilares fundamentales sobre los que se asienta y construye el sistema de transparencia de la actividad pública diseñado por la LTAIP.

No obstante, el adecuado diseño e implementación de este sistema por parte de las Entidades Locales, exige atender, de una parte, a determinadas cuestiones de relevancia jurídica en la implementación de las previsiones de publicidad activa contenidas en la LTAIP, así como de otra

parte, y por lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública, a las eventuales causas por las que el mismo puede resultar limitado, en particular, con ocasión de su concurrencia con el derecho a la protección de datos de carácter personal.

A tales cuestiones se dedican las siguientes líneas, esbozando algunas sugerencias en relación a tales cuestiones que permitan al operador jurídico local alcanzar las mayores cotas de desarrollo y eficacia en sus políticas de transparencia pública.

1.- Aspectos jurídicos relevantes en la puesta en marcha del Portal de Transparencia.

El artículo 5.1 LTAIP prevé que (entre otros sujetos obligados) las Entidades que integran la Administración Local *“publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*, y ello sin perjuicio de lo que pueda establecerse en *“... otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”*.

Así pues, estando sujetas las Entidades que integran la Administración Local, en términos generales, a la obligación proactiva de suministro de cualquier información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, resulta necesario establecer una serie de consideraciones a fin de alcanzar la correcta implementación del sistema de publicidad activa diseñado por la LTAIP.

1.1.- El Portal de Transparencia local.

La primera cuestión a determinar al diseñar nuestro sistema de publicidad activa es el lugar electrónico en el que llevarla a cabo.

A tales efectos, la LTAIP contiene una batería de previsiones que, a primera vista, pueden resultar incluso contradictorias. Así, en primer término, el artículo 5.4 LTAIP establece que:

“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web.”

Por su parte, el artículo 10.1 LTAIP prevé que:

“La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación.”

Para posteriormente añadir, a través de su artículo 10.3 LTAIP que:

“La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo.”

Por lo tanto, y en una primera lectura, nos encontramos ante un abanico de posibilidades legales que parece dejar en manos de los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa la elección del lugar, electrónico en todo caso, en el que proceder al suministro de la información a la que vienen obligados.

No obstante, puestas tales previsiones legales en relación con el resto del ordenamiento jurídico y, en particular, con la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (en

adelante, LRJSP), van a determinar el lugar adecuado en el que proceder al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las Entidades Locales.

Así, de acuerdo con el artículo 38.1 LRJSP, *“la sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias”*, añadiendo el apartado 2 del propio artículo 38 LRJSP que *“el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”*.

Esta circunstancia, la responsabilidad del titular de la sede respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información a la que puede accederse a través de la misma, determina que sólo en la correspondiente sede electrónica cabe efectuar la publicación de la información objeto de publicidad activa, por cuanto que dicha información ha de cumplir necesariamente con aquellas características de integridad, veracidad y actualización permanente, constituyendo auténtica información de calidad respecto del *“funcionamiento y control de la actuación pública”* de la entidad de que se trate, de tal modo que su *“conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad”* (artículo 5.1 LTAIP).

Por lo tanto, en la disyuntiva entre página web o sede electrónica planteada por el artículo 5.4 LTAIP, las Entidades Locales han de optar necesariamente por proceder al cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa a través de su correspondiente sede electrónica, en tanto que únicamente ésta, y no la página web, garantiza la integridad, veracidad y actualización de la información publicada.

Sentado lo anterior, esto es, residenciado el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la correspondiente sede electrónica local, ¿qué sentido tiene, entonces, el Portal de Transparencia previsto por el artículo 10.1 LTAIP? Pues bien, el Portal de Transparencia puede constituir una sede electrónica derivada o subsele, en los términos previstos por el artículo 4.2 del [Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos](#).

En efecto, el Portal de Transparencia se configura como una sede electrónica derivada, por razón de la materia, de la sede electrónica principal de la Entidad Local, dedicada específicamente al suministro de cuanta información sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad pública de la correspondiente Entidad, debiendo cumplir los mismos requisitos que la sede electrónica principal de la Entidad correspondiente, desde la cual, además, deberá resultar accesible, sin perjuicio de que sea posible el acceso electrónico directo (artículo 4.2 Real Decreto 1671/2009).

Ello comporta, entre otros aspectos, que la información pública comprendida en el correspondiente Portal de Transparencia ha de responder a los principios de integridad, veracidad y actualización, en los términos del artículo 38.2 LRJSP, respondiendo el titular del Portal de la estricta observancia de tales características.

1.2.- Principios técnico-jurídicos del Portal de Transparencia.

Determinado el lugar electrónico en el que llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que recaen sobre las Entidades que integran la Administración Local, el segundo paso a dar por éstas en el diseño de su sistema de transparencia pública pasa por determinar la forma llevar a cabo la publicación de dicha información.

A este respecto, por lo que se refiere al cómo ha de procederse al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, la LTAIP contiene igualmente una batería de previsiones al respecto.

Así, en primer término, y de acuerdo con los principios generales previstos por el artículo 5 LTAIP:

- La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.
- Asimismo, la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.
- Además, se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

Por su parte, el artículo 11 LTAIP identifica una serie de principios que han de observar los Portales de Transparencia, principios que lo son a la vez tanto del propio Portal como de la información que el mismo alberga; tales son:

1. Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
2. Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
3. Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

Veamos con un mayor grado de detalle tales principios.

1.2.1.- Accesibilidad.

En el ámbito de la transparencia pública, bajo el concepto genérico de accesibilidad se encierra un doble sentido:

- De una parte, y como establece el ya citado artículo 5 LTAIP, la información objeto de publicidad activa ha de ponerse a disposición de la ciudadanía a través del correspondiente Portal de Transparencia de una manera clara, estructurada, entendible y comprensible para los interesados, el acceso a la misma ha de resultar fácil y gratuito, y han de establecerse los mecanismos necesarios para garantizar (nuevamente) su accesibilidad, identificación y localización.

Con esta batería de previsiones, la LTAIP pretende que la información objeto de publicidad activa resulte ser una información de calidad, tanto por sus contenidos ("*... cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad ...*"), por su permanente actualización, como por su generación y presentación estructurada (en aras a facilitar su identificación, localización y búsqueda), persiguiendo en última instancia evitar la generación de [infoxicación](#) o sobrecarga informativa.

- De otra parte, y en estrecha relación con lo anterior, la información objeto de publicidad activa deberá estar "*a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por*

medios o en formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”.

A este respecto, el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#), establece las siguientes definiciones respecto qué ha de entenderse por “accesibilidad universal” y por “diseño para todos”:

- Accesibilidad universal: es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse (artículo 2, letra k).
- Diseño universal o diseño para todas las personas: es la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten (artículo 2, letra l).

El principio de accesibilidad universal y diseño para todos aparecía ya recogido por la [ahora derogada] [Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos](#) (en adelante, LAECSP), la cual afirmaba que la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa debía garantizar “... especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran” (artículo 4, letra c), LAECSP).

En desarrollo de tales previsiones, y como elementos de cierre del cuadro normativo expuesto, el [Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios](#), establece los criterios de accesibilidad aplicables a lo que denomina “las páginas de internet de las administraciones públicas”, debiendo atenderse igualmente, respecto a la accesibilidad de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, a las previsiones contenidas en la [Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas](#) (norma de carácter básico, en virtud de lo previsto en su Disposición Final Primera).

Sin perjuicio de lo indicado, resulta necesario dejar constancia de la aprobación de la nueva [Directiva \(UE\) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público](#), la cual tiene por objeto garantizar que tanto los sitios web (independientemente del dispositivo empleado para acceder a ellos) como las aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público, cumplan los requisitos de accesibilidad contemplados en la propia Directiva, la cual deberá transponerse al ordenamiento interno antes del 23 de septiembre de 2018, con la consiguiente modificación del marco normativo expuesto y, en particular, de las previsiones contenidas en el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre.

1.2.2.- Interoperabilidad.

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos (LAECS, Anexo, letra o)).

La interoperabilidad constituye, al mismo tiempo, un principio definitorio de la información a publicar en el Portal de Transparencia (artículos 5.4 y 11, letra b, LTAIP) y una característica propia de las sedes electrónicas (artículo 38.3 de la LRJP), así como un principio general de las relaciones entre Administraciones Públicas a través de medios electrónicos (artículo 3.2 de la LRJP), precepto este último conforme al cual *“las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, ...”*.

La interoperabilidad se garantiza por medio del conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones, que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas, criterios y recomendaciones contenidos en el marco del Esquema Nacional de Interoperabilidad (artículo 156.1 LRJP), aprobado por el [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero](#) (en adelante, ENI); de conformidad con lo previsto en su Disposición Adicional Primera, el ENI se haya desarrollado, a su vez, por un conjunto de [Normas Técnicas de Interoperabilidad](#) (NTI) las cuales son, asimismo, de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas, y prevalecerán sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos (artículo 3.2 ENI).

1.2.3.- Reutilización.

“Se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública” (artículo 3.1 de la [Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público](#) (en adelante, LRISP), en la redacción dada al mismo por la Ley 18/2015, de 9 de julio).

A tal fin, *“las Administraciones y organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto y legible por máquina ... y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación”*, y a este respecto, *“tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas”* (artículo 5.2 LRISP).

En consecuencia con lo expuesto, y por lo que se refiere al ámbito propio de la transparencia de la actividad pública, resulta posible afirmar que recae sobre los sujetos sometidos a las obligaciones de publicidad activa la obligación de que la información objeto de la misma se proporcione, en la medida de lo posible, en formato abierto, legible por máquinas, de acuerdo con los estándares y normas formales abiertas, y en el máximo nivel posible de precisión y desagregación.

Es la propia LRISP la que ofrece un conjunto de definiciones que nos va a ayudar a entender el alcance de estas obligaciones, algunas de las cuales, por su interés, se reproducen a continuación:

- Datos abiertos: Son aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir,

con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.

- Documento: Toda información o parte de ella, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión, sea esta textual, gráfica, sonora visual o audiovisual, incluyendo los metadatos asociados y los datos contenidos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos no se considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos.

- Formato legible por máquina: Un formato de archivo estructurado que permita a las aplicaciones informáticas identificar, reconocer y extraer con facilidad datos específicos, incluidas las declaraciones fácticas y su estructura interna.

- Formato abierto: Un formato de archivo independiente de plataformas y puesto a disposición del público sin restricciones que impidan la reutilización de los documentos.

- Norma formal abierta: Una norma establecida por escrito que especifica los criterios de interoperabilidad de la aplicación informática.



Imagen 1. Escala de las 5 estrellas de Berners-Lee. Fuente: Alberto Ortiz de Zárate.

Por último, resta únicamente añadir que junto al conjunto de previsiones contenidas en la LRISP, la cual no es sino la transposición de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (modificada por la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público), el cuadro normativo de la reutilización de la información pública ha de completarse con las siguientes normas:

- [Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal](#)¹.

¹ En el momento de redactarse estas líneas, se haya en fase de consulta pública previa (en los términos del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), un proyecto de Real Decreto referido a la reutilización de la información del sector público, el cual tiene por objeto, según el documento objeto de dicho trámite, «acometer un desarrollo reglamentario actualizado a la situación normativa actual y que complete y aporte mayor seguridad jurídica a este nuevo escenario, puesto que el actualmente vigente (Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre), viene a desarrollar lo previsto en la ley 37/2007, antes de la aprobación de la directiva 2013/37/UE, no recogiendo el desarrollo reglamentario necesario adaptado a la nueva regulación de la Unión Europea».

- [Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información](#), y su correspondiente [Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de información](#).

- En su caso, la legislación autonómica que resulte de aplicación².

1.3.- Guía de actualización y mantenimiento del Portal de Transparencia.

Analizado el dónde y el cómo acerca del cumplimiento de las obligaciones objeto de publicidad activa, resta determinar otras cuestiones tan relevantes como el qué, el cuándo, el dónde, etc.

A tal fin, desde la Excm. Diputación Provincial de Castellón, a través de su Oficina de Transparencia e Información Pública, y dentro de la “Colección de [Guías por y para la Transparencia](#)”, ha publicado la [Guía de actualización y mantenimiento del Portal de Transparencia municipal](#), con el fin de facilitar a cualesquiera Ayuntamientos y demás Entidades Locales el correcto cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

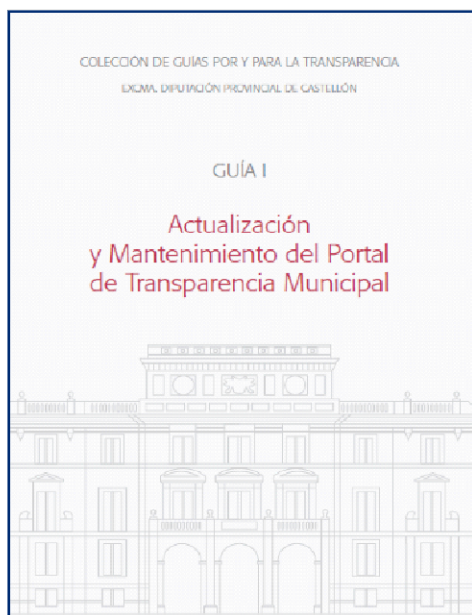


Imagen 2. Guía actualización y mantenimiento del Portal de Transparencia municipal

Esta Guía incluye un total de 108 fichas identificativas de los principales indicadores de transparencia local, compendio de los establecidos en la propia LTAIP, en los documentos marco elaborados tanto por la Federación Española de Municipios y Provincias como por las principales organizaciones evaluadoras de la transparencia pública (así, destacadamente, del “Índice de Transparencia de los Ayuntamientos” elaborado por Transparencia Internacional España), y en la propia normativa reguladora del régimen local y otra legislación sectorial asociada, a fin de otorgar a las entidades que integran la Administración Local un catálogo, lo más amplio posible, de indicadores e información asociada a los mismos, que faciliten el conocimiento de su actividad y funcionamiento en el ejercicio de sus competencias, dando con ello cumplimiento de una manera sencilla pero ambiciosa a las exigencias de publicidad activa derivadas de la LTAIP.

² En la Comunidad Valenciana, véase el [Capítulo III del Título I de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana](#), artículos 20 a 23.

Respecto de cada uno de los citados indicadores, la Guía incorpora:

- un criterio temporal de actualización de la información a publicar en el correspondiente Portal de Transparencia, periodicidad que en algunos supuestos vendrá determinada por la legislación aplicable y que, en todo caso, deberá ajustarse a un régimen de actualización permanente en tanto que la información asociada a cada uno de los indicadores varíe total o parcialmente, a fin de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 5.1 LTAIP, de tal modo que la información objeto de publicidad se encuentre, en todo momento, efectiva y permanentemente actualizada;
- una descripción detallada de los límites derivados del derecho a la protección de datos de carácter personal, a fin de realizar la previa ponderación en el ámbito de la publicidad activa entre ambos intereses públicos;
- igualmente, una descripción detallada de los otros límites que eventualmente pudieran afectar a cada uno de los indicadores, límites que pueden venir determinados tanto por la propia LTAIP, como por la normativa sectorial que resulte de aplicación, y que pudieran colisionar, en su caso, con el deber proactivo de publicación de la información pública; y
- finalmente, una variable a considerar por la respectiva Entidad Local en el ejercicio de su potestad de autoorganización, como es el responsable del indicador, esto es, la figura encargada de que la información publicada resulte íntegra, veraz y, fundamentalmente, actualizada, en la medida en que será el responsable, asimismo, de proceder a la actualización de la información asociada al propio indicador.

1.4.- Breve *excursus* acerca de la conveniencia de dotarse de una Ordenanza reguladora de la Transparencia local.

A la luz de cuanto se ha expuesto, resulta fácilmente apreciable como la efectiva y adecuada implantación del sistema de transparencia pública diseñado por la LTAIP por parte de las entidades que integran la Administración Local, va a demandar de éstas la planificación y ejecución de un conjunto de medidas de diverso carácter (cambios en las estructuras organizativas, dotación de medios materiales, de recursos personales, ...) tendentes a garantizar el cumplimiento del conjunto de previsiones contenidas en aquélla, medidas que afectarán a todos los niveles y ámbitos de la entidad y que deberían conducir a la asunción de una auténtica cultura de la transparencia en el seno de la misma.

No obstante, la ya plena vigencia en el ámbito local de la totalidad de obligaciones contenidas en la LTAIP demanda que la adopción de tales medidas por parte de las entidades que integran la Administración Local se produzca con celeridad, en tanto que el derecho ciudadano a acceder a la información pública conlleva la correlativa obligación para los poderes públicos de adoptar cuantas medidas resulten necesarias para salvaguardar y garantizar el correcto ejercicio de este aquél derecho, sin desatender por ello las cuestiones de relevancia jurídica que deban observarse en el diseño e implementación del sistema de transparencia pública.

En este contexto, y por lo que se refiere específicamente al ámbito de las entidades que integran la Administración Local, resulta aconsejable (si bien no inexcusable) proceder, en el ejercicio de la potestad reglamentaria local reconocida por el artículo 4.1, letra a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, a la elaboración y aprobación de una «Ordenanza reguladora de la Transparencia» que, de una parte, adapte el conjunto de previsiones contenidas en la LTAIP a la realidad de la correspondiente entidad local (habida cuenta de la heterogeneidad y diversidad del mapa local español) y, de otra parte, dote a la propia entidad de las estructuras, medios y recursos necesarios que permitan a ésta el adecuado cumplimiento

de las obligaciones establecidas por la LTAIP y garanticen, en última instancia, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

A este respecto, son varios los ejemplos de entidades locales que se han dotado de una Ordenanza reguladora de su sistema de transparencia (valga por todas, el ejemplo de la Diputación de Castellón a través de su [Ordenanza reguladora de la Transparencia y el Gobierno Abierto](#)), si bien en este ámbito resulta obligada la mención a la [Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización](#) elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (aprobada mediante Acuerdo de su Junta de Gobierno de 27 de mayo de 2014), que ha constituido el auténtico referente para las entidades que integran la Administración Local en el proceso de desarrollo reglamentario de la LTAIP.

2.- Elementos de ponderación en el derecho de acceso a la información pública.

Como se indicó anteriormente, el segundo de los pilares fundamentales sobre los que se construye el sistema de transparencia pública se haya constituido por el derecho de acceso a la información pública, derecho que (en desarrollo de lo dispuesto por el [artículo 105, letra b\), de la Constitución Española](#)) el artículo 12 LTAIP otorga a “todas las personas”.

No obstante, el derecho de acceso a la información pública se encuentra sometido a determinados límites, derivados ya sea de la propia naturaleza de la información cuyo acceso se solicita, ya sea por su entrada en conflicto con otros intereses jurídicamente protegidos.

A este respecto, la opción normativa adoptada por el legislador nacional ha sido la de establecer, a través del artículo 14.1 LTAIP, una relación de supuestos que pueden limitar el derecho de acceso a la información pública, en consonancia con la relación establecida, a su vez, por el artículo 3 del [Convenio 205 del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos públicos](#), hecho en Tromsø (Noruega) el 28 de junio de 2009, de la que resulta directamente tributaria.

Así, conforme al artículo 14.1 de la Ley 19/2013, *«el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

- a) La seguridad nacional.*
- b) La defensa.*
- c) Las relaciones exteriores.*
- d) La seguridad pública.*
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
- h) Los intereses económicos y comerciales.*
- i) La política económica y monetaria.*
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
- l) La protección del medio ambiente.»*

Conviene precisar que tales supuestos no se configuran como límites absolutos sino que por el contrario su aplicación *«será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»* (artículo 14.2 LTAIP), estableciéndose la

obligación de motivar adecuadamente las resoluciones que denieguen el acceso solicitado, así como las que concedan un acceso meramente parcial (artículo 20.2 LTAIP).

No obstante, el conjunto de límites sustantivos del derecho de acceso a la información pública contemplados por el artículo 14.1 LTAIP no agota por sí solo el haz de intereses que puede condicionar, potencialmente, aquél derecho, sino que por el contrario, otro bien jurídico especialmente protegido puede afectar de modo directo el libre acceso a la información pública: la protección de datos de carácter personal.

En efecto, la protección de datos de carácter personal, pese a no calificarse expresamente como un límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el cuerpo de la LTAIP, opera como un condicionante de indudable importancia respecto del mismo, resultando merecedor de un tratamiento propio y específico, al margen del resto de los límites contemplados en el artículo 14 LTAIP.

Así, la LTAIP dedica específicamente su artículo 15 a regular las relaciones entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos de carácter personal, y lo hace con vocación de integrar en una sola regulación el marco jurídico determinante de las relaciones entre ambos derechos, atendiendo a las exigencias derivadas tanto del Texto Constitucional, de las normas dictadas en desarrollo del mismo, como del acervo comunitario en la materia.

Debe subrayarse la circunstancia de que en esta labor de integración ha sido fundamental la participación de la Agencia Española de Protección de Datos, hasta el punto de que buena parte de la redacción definitiva del artículo 15 de la LTAIP es el resultado de la propuesta formulada por aquella en su [Informe de 5 de junio de 2012 al \(entonces\) Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#).

Así, el citado artículo 15 LTAIP establece:

“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que le impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”

A la vista del tenor transcrito del artículo 15 LTAIP, resulta fácilmente apreciable como el legislador ha venido a establecer diferentes grados o niveles de protección de los datos de carácter personal en el marco de la transparencia de la actividad pública:

Datos de carácter personal especialmente protegidos

- a) Con asiento constitucional expreso
- b) Carentes de asiento constitucional expreso

Datos de carácter personal carentes de una especial protección

Datos meramente identificativos (actividad, organización, funcionamiento.)

Imagen 3. Graduación de los niveles de protección de los datos de carácter personal en el marco de la transparencia pública.
Fuente: elaboración propia.

2.1.- Datos de carácter personal especialmente protegidos.

El artículo 15.1 LTAIP contempla aquellos supuestos en los que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública pudiera afectar a datos de carácter personal especialmente protegidos, al establecer que:

«Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.»

Como puede apreciarse, la regulación contenida en el precepto transcrito se halla en íntima conexión con la establecida por el artículo 7 de la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal](#) (en lo sucesivo, LOPD), el cual contempla, a su vez, diferentes categorías de datos especialmente protegidos:

2.1.1.- Datos de carácter personal especialmente protegidos, con asiento constitucional expreso.

El artículo 16.2 de la Constitución Española establece que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

Como correlato de esta previsión constitucional, el artículo 7.2 LOPD prevé que “sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”, pronunciándose en análogo sentido el artículo 15.1.1 LTAIP.

En consecuencia, la acceso a la información pública que contenga datos de carácter personal relativos a la ideología, filiación sindical, religión y/o creencias de un tercero, únicamente será posible de con el consentimiento expreso y escrito por parte de éste.

El artículo 3, letra h), LOPD define el consentimiento del interesado como “toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”; en el caso que nos ocupa, tratándose dichos datos de carácter personal de aquellos que resultan merecedores de una protección cualificada, por referirse a la ideología, filiación sindical, religión y/o creencias del afectado, la propia LOPD exige un carácter doblemente reforzado a dicho consentimiento, al imponer que el mismo resulte (además de libre, inequívoco, específico e informado) expreso y escrito.

Por último, resta añadir que la LTAIP ha introducido, junto a este regla general, un nuevo supuesto habilitante para el acceso a estos datos de carácter personal merecedores de una especial protección, como es la previa manifestación pública de los datos por parte de su titular, previsión no contemplada en la LOPD y que deriva de la incorporación al ordenamiento interno (por vía de la LTAIP) de las previsiones contenidas en el artículo 8.2, letra e), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos³.

³ La Directiva 95/46/CE, ha sido derogada por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, con efecto a partir del 25 de mayo de 2018.

2.1.2.- Datos de carácter personal especialmente protegidos, carentes de asiento constitucional expreso.

La segunda categoría de datos de carácter personal especialmente protegidos se haya constituida por los enumerados en el 7.3 LOPD, como son los datos de carácter personal relativos al origen racial, a la salud y a la vida sexual del afectado, los cuales, aún tratándose de datos merecedores de una especial protección, carecen de un asiento constitucional expreso.

Respecto de éstos, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15.1.2 LTAIP y 7.3 LOPD, resultará posible el acceso a la información que pudiese concernir a los mismos *«en el caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley»*. Esta misma regulación resultará de aplicación, igualmente, a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor (artículo 15.1.2 LTAIP, en relación con el artículo 7.5 LOPD).

En consecuencia, el acceso a los datos de carácter personal comprendidos en este segundo nivel de protección resultará posible, únicamente, previo consentimiento expreso del afectado, si bien este consentimiento no precisa del carácter reforzado que exige su constancia escrita, como sí ocurre en el acceso a los datos personales relativos a la ideología, filiación sindical, religión y/o creencias del afectado.

No obstante, conforme al inciso final del propio artículo 15.1.2 LTAIP, el acceso a los datos de carácter personal relativos al origen racial, a la salud y a la vida sexual del afectado, será igualmente posible, aún sin mediar el consentimiento del afectado, si *«estuviera amparado por una norma con rango de Ley»*.

Esta previsión responde a las recomendaciones emanadas del Informe evacuado por la Agencia Española de Protección de Datos, en fecha 5 de junio de 2012, al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública, y buen gobierno, a fin de dotar a la regulación contenida en la actual LTAIP de congruencia respecto a la regulación preexistente contenida en la LOPD, particularmente, en relación con el artículo 11.2, letra a), de ésta, precepto al amparo del cual resulta posible la comunicación de datos de carácter personal a un tercero, sin necesidad de mediar el previo consentimiento del afectado, entre otros supuestos, *«cuando la cesión está autorizada en una ley»*, siempre que tal comunicación lo sea para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, conforme al artículo 11.1 de la propia LOPD.

2.2.- Datos de carácter personal carentes de una especial protección.

La segundo nivel en la graduación de la protección de los datos de carácter personal en el ámbito de la transparencia pública se haya constituido por aquellos datos de carácter personal que, a diferencia de los anteriores, no resultan merecedores de una especial protección.

Respecto de ellos, el artículo 15.3 LTAIP establece que *«cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.»*

En consecuencia, la LTAIP establece la necesidad, a fin de determinar si resulta posible el acceso a la información pública que contenga datos de carácter personal que no resulten merecedores de una especial protección, de efectuar un juicio de ponderación entre los intereses concurren-

tes, como son, de una parte, el interés público en la divulgación de la información solicitada y, de otra, los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en aquella información y, en particular, su derecho a la protección de datos de carácter personal.

Este juicio de ponderación, que ha recibido igualmente el nombre de “test de proporcionalidad” o “test del daño”, constituye la auténtica clave de bóveda del sistema de protección diseñado por la LTAIP; no obstante, no resulta posible determinar una relación única y exacta entre ambos derechos que resulte válida para todos los supuestos que eventualmente pudieran plantearse, sino que por el contrario el resultado de este juicio de proporcionalidad dependerá, en cada supuesto, de las circunstancias del caso concreto.

Por ello, resulta necesario determinar, al menos, una serie de elementos comunes o criterios a considerar por parte del operador jurídico al efectuar el juicio de ponderación; con esta finalidad, se aportan seguidamente determinados criterios de ponderación que coadyuven a la correcta realización del test de proporcionalidad, criterios derivados de:

- la propia LTAIP;
- la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y
- la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

En primer lugar, a fin de llevar a cabo el juicio de ponderación, la propia LTAIP ofrece una serie de criterios o elementos a considerar en su realización, como son los siguientes:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

No obstante, tales criterios de ponderación explicitados por la LTAIP han sido considerados por la doctrina como un intento del legislador de *“aportar más luz al aplicador, tan encomiable como errado”* (GUICHOT REINA⁴).

Por el contrario, y en segundo lugar, a través de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sí va a resultar posible perfilar en mayor medida los márgenes de este juicio de ponderación, y ello mediante el establecimiento de determinados principios básicos a tener en cuenta por el operador jurídico al llevar a cabo el mismo.

Así, a la luz de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resulta posible establecer los siguientes principios generales a observar en el juicio de ponderación:

- el juicio de ponderación dependerá de las circunstancias concretas del caso particular de que se trate, a fin de lograr un equilibrio en cada caso particular relativo a una solicitud de acceso a un documento público que contenga datos personales (STJUE de Primera Instancia (Sala Tercera), de 08 de noviembre de 2007, en asunto T-194/04 (*Bavarian Lager*), apartado 77);
- el acceso del público a los documentos constituye el principio jurídico, y la posibilidad de denegación es la excepción, excepción que debe interpretarse y aplicarse restrictivamen-

⁴ GUICHOT REINA, Emilio. *La transparencia y el acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (materiales del curso «Transparencia y Gobierno Abierto»). Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014; pág. 43.

te, de modo que no se frustré la aplicación del principio general de acceso (STJUE de Primera Instancia (Sala Cuarta), de 6 de abril de 2000, en asunto T-188/98 (*Kuijjer – Consejo*), apartado 55);

- dicha interpretación debe efectuarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad (STJUE de Primera Instancia (Sala Cuarta), de 6 de abril de 2000, en asunto T-188/98 (*Kuijjer – Consejo*), apartado 57);

- el principio de proporcionalidad, principio general informador del acervo comunitario, exige que los medios empleados por un acto permitan alcanzar el objetivo que éste persigue y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (STJUE (Gran Sala), de 09 de noviembre de 2010, en los asuntos acumulados C 92/09 y C 93/09 (*Volker und Markus Schecke GbR - Hartmut Eifert*), apartado 75);

- no obstante, y sin perjuicio de cuanto se ha indicado, no cabe atribuir una primacía automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal, ni siquiera aunque estén en juego intereses económicos importantes (STJUE (Gran Sala), de 09 de noviembre de 2010, en los asuntos acumulados C 92/09 y C 93/09 (*Volker und Markus Schecke GbR - Hartmut Eifert*), apartado 85).

En consecuencia, y a la vista de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resulta posible esculpir tres máximas de relevancia que habrán de orientar el juicio de ponderación a llevar a cabo por parte del operador jurídico:

- El resultado del juicio de ponderación dependerá, necesariamente, de las circunstancias del caso concreto y particular, sin que quepa atribuir una primacía automática o general de un derecho respecto del otro.

- Con todo, el acceso a la información pública constituye la regla general, mientras que la denegación de dicho acceso constituye la excepción; excepción que, además, deberá interpretarse restrictiva y proporcionalmente.

- Por último, la información respecto de la cual se conceda el acceso ha de ser toda la necesaria para alcanzar el objetivo perseguido (esto es, el conocimiento por parte del solicitante del ámbito concreto de la actuación pública al que se refiera la información), pero solo la necesaria para alcanzar dicho objetivo, en virtud del principio de proporcionalidad.

Finalmente, como elemento de cierre del conjunto de criterios expuestos, puede resultar conveniente efectuar siquiera sea una breve mención a una serie de principios generales que, derivados de la normativa sobre protección de datos de carácter personal, pueden resultar de utilidad al operador jurídico local al efectuar el juicio de ponderación previsto en la LTAIP, en tanto que el mismo resulta en última instancia tributario de la regulación contenida en la LOPD y del acervo existente en la materia.

Así cabe citar, entre otros, los siguientes principios emanados de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

- Principio de calidad de los datos: en cuya virtud los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas, para las que se hayan obtenido (artículo 4.1 LOPD).

- Principio de finalidad: conforme al cual los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados, de modo que no se conservaran en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines con base en los cuales se recabaron dichos datos (artículo 4.5 LOPD).

- Principio de proporcionalidad: en virtud del cual, se establecen distintos niveles de injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, derivados de los distintos niveles de publicidad, de la tipología de datos personales objeto de la publicidad, y de los diferentes intereses públicos en presencia.

Sobre la base del conjunto de criterios indicado, y atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, deberá llevarse a cabo el test de proporcionalidad en los supuestos de solicitud de acceso a un documento público que contenga datos de carácter personal carentes de una especial protección, en los términos del artículo 15.3 LTAIP.

2.3.- Datos meramente identificativos, relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Finalmente, el tercer y último nivel de protección de los datos de carácter personal en el marco de la transparencia de la actividad pública se halla constituido por aquellos datos que la LTAIP califica como “meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano” al que se dirige la solicitud de acceso.

En relación a éstos, de acuerdo con lo establecido en el Preámbulo de la LTAIP, ésta viene a establecer una suerte de “cláusula general de acceso”⁵, al disponer en su artículo 15.2 que:

«Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano».

No obstante, y aunque en una primera lectura pudiera parecer, en efecto, que la LTAIP establece “cláusula general de acceso” a cualesquiera documentos que contuvieran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano al que se dirige la solicitud, con la única salvedad de que en los mismos no se contengan datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, lo cierto es que dicha formulación supone, *de facto*, el reconocimiento implícito de la exigencia de una previa ponderación entre los intereses concurrentes, en la medida en que deberá llevarse a cabo, previamente a la concesión del acceso a la información solicitada, una valoración de la eventual concurrencia de aquéllos derechos protegidos.

En consecuencia, nos hallamos ante un supuesto particular de ponderación que bien hubiera podido subsumirse en los supuestos contemplados en el artículo 15.3, párrafo segundo, LTAIP, como entendió la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe de 5 de junio de 2012; supuesto particular en el que actuará como criterio de ponderación, tendente a facilitar el acceso a la información solicitada, la propia naturaleza de dicha información, al tratarse ésta de mera información relativa a la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

2.4.- Elementos de cierre del sistema: disociación y tratamiento posterior.

Como elementos de cierre del conjunto normativo expuesto, y a fin de completar la adecuada integración en el seno de la LTAIP de las disposiciones y principios propios de la protección de datos carácter personal, el legislador ha venido a establecer dos disposiciones de carácter general relativas, respectivamente, a la previa disociación de datos y al posterior tratamiento de los mismos.

⁵ En este sentido, el apartado III del Preámbulo de la propia Ley 19/2013 afirma que «en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso».

2.4.1.- Disociación previa de datos de carácter personal.

De conformidad con lo establecido por el artículo 15.4 LTAIP, *«no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas».*

En análogo sentido, el artículo 11.6 LOPD establece que *«si la comunicación [de datos de carácter personal objeto de tratamiento] se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores».*

El artículo 3, letra f), de la LOPD, define el procedimiento de disociación como *«todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable».*

En consecuencia, resulta posible afirmar que la LTAIP permite el acceso a aquella información pública que, aún conteniendo datos de carácter personal (incluso si éstos son merecedores de una especial protección), haya sido objeto previamente de un procedimiento de disociación, de forma que la información finalmente facilitada al solicitante no permita la identificación de los titulares de aquéllos datos.

2.4.2.- Tratamiento posterior de los datos obtenidos.

Por último, el artículo 15.5 LTAIP establece que *«la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso».*

A través de este artículo 15.5, la LTAIP efectúa una remisión en bloque a la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal en lo que se refiere al posterior tratamiento de la información pública obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso cuando dicha información contenga o afecte a datos de carácter personal, por lo que habrá que estar a las previsiones contenidas en tal sentido en la LOPD y en su Reglamento de desarrollo (aprobado por [Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre](#)).

El reto tecnológico en la provisión de información en las plataformas de transparencia y datos abiertos.

Fernando Gallego García
fgallego@picanya.org / @fergalfsr

Jefe de Informática
Ayuntamiento de Picanya

.....
“Poseer información es una cosa. Otra muy diferente es saber lo que significa y cómo utilizarla.”

Jeff Lindsay

Introducción. El problema habitual en los portales de información

Habitualmente en cualquier nos embarcamos en cualquier proyecto con ilusión, con afán de comenzar algo nuevo y ser reconocidos por ello. Queremos empezar algo que nos haga vibrar, y la novedad consigue esto, especialmente si lo que hago está de moda o marca tendencia. Pero no se puede mirar al sol mucho tiempo. Lo que hoy es ilusión mañana es tedio. Lo que hoy es moda mañana es historia.

Podemos citar cientos de ejemplos en diferentes ámbitos, pero si nos centramos en la gestión de la información, nos podemos encontrar con gestores de contenidos, tiendas virtuales, webs corporativas, redes sociales, blogs... Puede ser que tengan éxito, pero si no lo tienen, el motivo principal no será otro que la falta de actualización de contenidos de manera oportuna, el no poner la chispa adecuada una y otra vez, e igual que los matrimonios que se acaban por falta de constancia en los detalles, los proyectos web pueden morir por falta de constancia y de afán de mostrar algo nuevo.

Todos conocemos casos, incluso en nuestra propia experiencia. Ejemplos de web, o blogs, que iniciamos con mucha ilusión, que publicamos cuatro o cinco artículos, y que con los meses desaparece por inanición. El motivo no es otro que la falta de tiempo, la falta de motivación o “la no obligación” para realizar dicha actualización.

Hagamos un experimento: vayamos a visitar webs corporativas municipales de ayuntamientos de menos de 1000 habitantes. En la mayoría de los casos nos encontraremos con que han pasado meses o incluso años desde la última actualización, con lo que su valor se ha perdido. De qué me sirve consultar la agenda cultural de Villarriba cuando resulta que lleva desactualizada un año.

El problema habitual en estos casos es que empezamos muy animados dotando de contenidos a un proyecto que es nuevo para nosotros, pero acaba siendo un castigo para el día a día tener que andar poniendo información manualmente cuando realmente no sabemos la repercusión que va a tener.

Probablemente el QUID de la cuestión venga si somos capaces de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué problema queremos resolver?
- ¿Queremos actuar **de cara a la galería o cubrir el expediente** o...?
 - Queremos tomar mejores decisiones
 - Queremos ofrecer mejores servicios
 - Convertir datos en CONOCIMIENTO
 - Queremos ser abiertos y participativos

A esto quizás deberíamos añadir nuestra capacidad de innovación continua. Si somos gestores de contenidos que siempre damos lo mismo, probablemente no obtengamos mucho interés. Si lo que mostramos es valioso y además somos capaces de innovar y de crear tendencias con lo que tenemos, el éxito está asegurado.

La respuesta parece evidente, pero quizás estamos acostumbrados a perder el objetivo, por aquello de que “los árboles no nos dejan ver el bosque”. Y por ello vamos a hacer que nuestra aliada sea la tecnología.

Tendencias en la Red

Vamos a echar mano de las estadísticas. Revisemos las tendencias en la red y de paso veamos el uso real de los datos abiertos. Lo que se habla de ello y el interés que suscita.

Utilizando la herramienta Google Trends (www.google.es/trends/) podemos estudiar la tendencia de cuanto se busca un término en Google, el buscador más usado, y esto nos da un claro reflejo de la repercusión que tiene en la sociedad dicho término.

En este caso hemos sometido a comparación los términos:

- “Transparencia”
- “Open Data”
- “Administración Electrónica”
- “Gestión Patrimonial”
- “Calidad ISO”

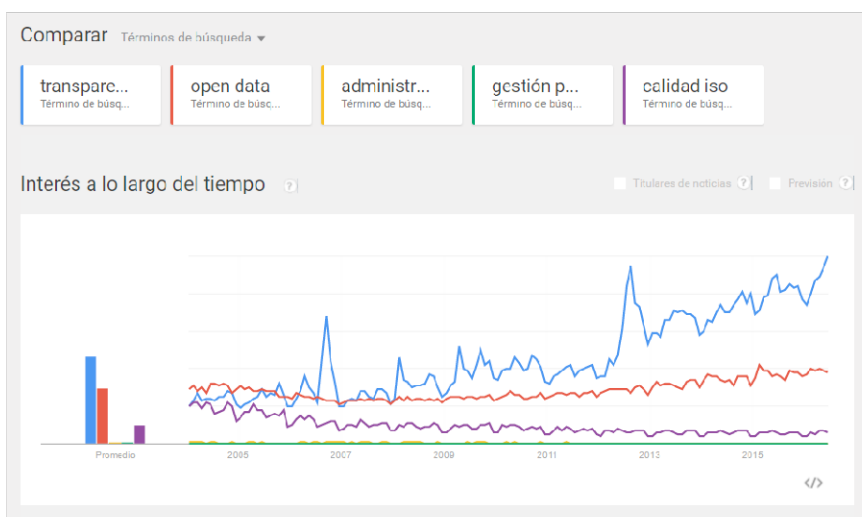


Figura 1 - Comparativa en Google Trends

Los resultados que hemos obtenido nos dicen que mientras que los términos “Gestión Patrimonial” o “Administración Electrónica” apenas son utilizados, los términos “Open Data” o “Transparencia” son MUY BUSCADOS, especialmente el segundo, que llama poderosamente la atención que esté por encima de “Open Data” siendo que este último esté en inglés con lo que el público objetivo sea mayor que el término en español.

La conclusión es que la transparencia es tendencia. Está de moda. Se habla mucho de ello: es “trendy”.

Sin embargo, el número de solicitudes de acceso al portal de transparencia del estado (<http://transparencia.gob.es/>) a 31 de agosto era de 5.992 solicitudes. Si tenemos en cuenta que el número de usuarios de internet en España ronda los 48 millones, nos daremos cuenta que la importancia es un tanto relativa. Dicho de otro modo: se habla más de lo que se usa.

¿Y cuál es el motivo?

Se podrían escribir ríos de tinta acerca de este tema, y emitir diferentes opiniones, pero una de las posibles causas es que lo que se proporciona en los portales de transparencia no siempre es completo, ni aporta valor. Y uno de los motivos principales es que los datos suministrados no siempre se proporcionan de manera reutilizable, o no está todo lo que realmente necesitamos. Pero la cuestión es que, dentro de un tiempo, cuando la moda pase y deje de ser un tema de tendencia, los portales de transparencia morirán de inanición, y el uso será mucho menor.

¿Podemos hacer algo para que esto no suceda?

Por un lado, pedagogía, y este es uno de los objetivos de esta publicación. Por otro, y centrándonos en el objeto de este capítulo, tratar que la tecnología sea nuestra aliada, y nos evite más trabajo del necesario. Y esto lo haremos desde dos vertientes:

- Buscando una estrategia de provisión de información a los portales de manera automática o semiautomática.
- Proporcionando herramientas que nos muestren el valor de la información en nuestro día a día de manera fácil e intuitiva.

La teoría del Iceberg

Uno de los grandes fallos de apreciación que solemos cometer en los proyectos de datos abiertos o en los de gobierno abierto en particular, es el de pensar en construir la casa por el tejado, o pensar sólo en la fachada. Imaginar que tenemos que tener una cara bonita sin importar demasiado lo que haya dentro. Pero también suele suceder que una casa con unos pilares débiles es fácil que caiga por su propio peso.

Con la gestión de los datos se suele pensar en el objetivo sin trabajar la materia prima. Sucedió con la aprobación de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, donde se construyeron cientos de portales de tramitación ciudadana, o sedes electrónicas, que nadie usaba ni usa porque realmente sólo son eso: fachada.

De igual manera que sucede con la Administración Electrónica donde para poder ofrecer una sede electrónica de calidad, pasa con cualquier disciplina de datos abiertos. Hemos trabajar de dentro hacia fuera, mostrando sólo el resultado de un buen trabajo interno para ofrecer los resultados.

De ahí viene la comparativa con un iceberg, donde la punta muestra los resultados, que vendrá a ser la transparencia y los datos abiertos, mientras que bajo el agua estaría la gran parte de

la carga, con diversos elementos que sustentan esta información, es decir, la materia prima de los portales de información, como son:

- Administración electrónica, es decir, información de trámites detallada.
- Gestión documental o, dicho de otro modo, el sustrato de información que es la base de la administración electrónica y la información de una Administración Pública en general.
- Archivo, visto desde el punto de vista histórico y a largo plazo de la información.
- Información de Smart Cities, proporcionada por diferentes dispositivos de la ciudad.
- Información de Redes Sociales.
- ... Y un largo etcétera.

Con tanta información en diferentes formatos y diferentes soportes el trabajo es ingente si no somos capaces de tener tres ideas básicas en mente:

- Ser capaces de procesar la información
- Ser capaces de organizar la información
- Considerar la base legal aplicable a todo ello

De nuevo volvemos a “las tres llaves” para la transparencia.

Terminología y cultura tecnológica

Los términos tecnológicos nos parecen en muchas ocasiones liosos. Cuando nos habla un informático tendemos a poner cara de póker, y a menudo la terminología TIC es un tanto enrevesada, con muchos anglicismos y muy circunscrita a determinados “grupúsculos” de la sociedad. Sin embargo, esto sucede cada vez menos, puesto que estas palabras toman cada vez más protagonismo en nuestras vidas.

La tecnología no sólo ha venido para quedarse, sino que en poco tiempo quien no controle mínimamente las TIC será considerado un analfabeto funcional, como el que en su día no sabía leer y escribir. De hecho, esto es ya palpable en la diferencia de los que ya peinan canas con los más pequeños, que han nacido ya con esta tecnología (nativos tecnológicos), y para ellos les es algo cotidiano y que no les cuesta trabajo comprender. Esta es conocida como “La brecha tecnológica”, y es más

que evidente entre las personas mayores donde les cuesta comprender un teléfono móvil, y los jóvenes que comparten información en las redes sociales con gran soltura, y no entienden buscar información en un medio que no sea el tecnológico.

Pero independientemente de que las TIC formen parte de nuestro día a día, además nos proporcionan muchos beneficios en nuestros quehaceres, y es ahí donde debemos potenciar nuestros esfuerzos.

Centrándonos en la particularidad de la terminología de datos abiertos, a menudo tienden a confundirse muchas palabras que se cree que significan lo mismo o en ocasiones no queda del todo claro el significado.



Figura 2 - Vínculos entre Gobierno, Datos y Abiertos.

La figura anterior muestra claramente la relación entre los términos Datos, Gobierno y Abierto. El término transparencia es lo que se usa para la parte recogida en la ley del Gobierno Abierto, sin embargo, el gobierno abierto es mucho más que lo que se persigue en la transparencia. De alguna manera se ha aceptado que la transparencia es la parte “política”, o de dación de cuentas de la corporación con respecto a la información institucional. El gobierno abierto y los datos abiertos de una institución pública van mucho más allá. Desde la compartición, por ejemplo, de información de las carreteras, de los parkings, o de la distribución de los tipos de negocios por ubicaciones geográficas de su territorio.

Posteriormente veremos que hay mucha más terminología asociada al tratamiento de los datos abiertos, tanto para su estudio como para su procesamiento.

Los objetivos que persigue la filosofía de Datos Abiertos son los siguientes⁶:

- a) Publicar datos en formatos accesibles e interoperables que faciliten la actividad del sector reutilizador o infomediario.
- b) Fomentar en los Departamentos/Servicios el uso de herramientas que generen información respectiva en formatos legibles por máquinas.
- c) Colaborar con otras administraciones, organizaciones y ciudadanos para desarrollar conjuntos de datos comunes que faciliten la reutilización de la información.
- d) Establecer las condiciones de reutilización de nuestros datos abiertos por parte de las empresas/organizaciones, y regular en su caso el establecimiento de exacciones o la exclusividad de la reutilización.
- e) Incluir el catálogo de información pública en plataformas comunes para fomentar la colaboración y facilitar la reutilización (ej. datos.gob.es).
- f) Todos los conjuntos de datos que ofrece la entidad se deben poder copiar, distribuir, comunicar, remezclar, transformar o hacer un uso comercial de los mismos, etc.

Si revisamos la web democratieouverte.org/, una organización que persigue aumentar el modelo democrático de la sociedad mediante la innovación y la sociedad abierta, veremos que ofrece un cuadro resumen del camino para conseguir el Open Data, y que es utilizado en diferentes foros para dar explicación al movimiento de la apertura de la información.

En esta habla de la vía para conseguir los Datos Abiertos, que es muy similar a la perseguida en cualquier otro proyecto de innovación y modernización.

1) Demoler los silos y las estructuras piramidales

Demoler los silos implica que ya no valen los muros de piedra infranqueables. Las organizaciones deben ser más flexibles y someterse con facilidad a los cambios. Destruir los viejos preceptos y tener mente abierta a los cambios. También trabajar para que la información no se convierta en algo que sirva como moneda de cambio, donde los “Reinos de Taifas” se dediquen a guardar celosamente su tesoro, que es su información. Abrir las ventanas, y airear los cuartos oscuros. Enseñar los motivos de orgullo y las “vergüenzas”.

2) Trabajar de manera horizontal

Implicar a todo el personal de la organización, y no sólo a la dirección, mandos intermedios o algunos departamentos. La transformación digital se realiza siempre desde una perspectiva estratégica para toda la organización, buscando la participación y no la imposición ni la confrontación.

También trabajar horizontalmente entre distintas organizaciones y territorios, mediante la utilización de herramientas de diseño de servicios y metodologías ágiles, dando el poder a la ciuda-

⁶ Identificación de buenas prácticas en Datos Abiertos. Ayuntamiento de Alcobendas.

danía y favoreciendo cooperaciones.

No entraremos aquí a definir este tipo de metodologías en detalle, pero baste decir que se trata de mecanismos de gestión de proyectos que se basan en la retroalimentación por parte del cliente (la ciudadanía) al servicio que se diseña, de manera que se modifiquen las especificaciones sobre la marcha teniendo en cuenta directamente las aportaciones de dicho cliente.

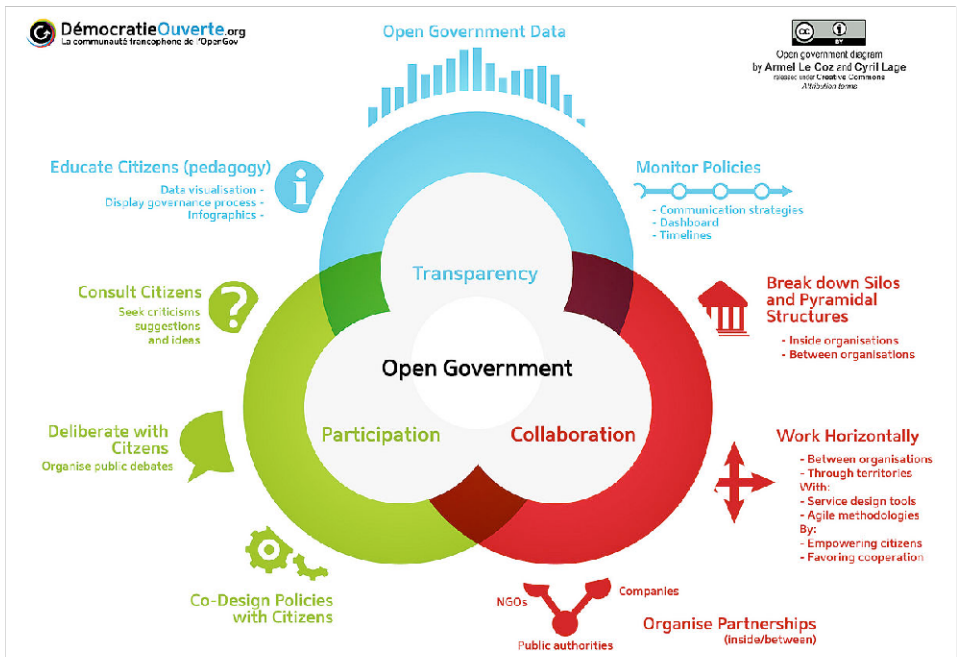


Figura 3 - Paradigma de Democracia Abierta

3) Organizar a las asociaciones

Tanto dentro de ellas como entre ellas. Hacer participar a organismos públicos, ONG, y asociaciones de todo tipo para conseguir su colaboración en la democratización participativa, y en la puesta a disposición de la ciudadanía de la información relevante de estas.

4) Codiseñar políticas con la ciudadanía

Una vez extraída la información básica podemos “codiseñar” políticas con la ciudadanía. Las políticas pueden ser de cualquier ámbito, pero en este caso nos referimos a las políticas de comparación de información y de gobierno abierto. Es decir, diseñar cómo se verá esto ante la ciudadanía y no hacerlo de manera unilateral.

En el momento de la confección de este escrito (Octubre de 2016) existen diversos textos legales que recogen las obligaciones en materia de datos abiertos en diversas organizaciones. Concretamente para las administraciones públicas tenemos legislación a nivel estatal y legislación a nivel autonómico, tanto en materia de transparencia como en datos abiertos, que son una transposición de las normativas europeas en dicha materia. Sin embargo, cabría preguntarse cuánto se ha cumplido del movimiento de democracia abierta para elaborar dichas legislaciones. Es de suponer que la legislación es un fiel reflejo de las necesidades democráticas de la ciudadanía, sin embargo, su

aplicación también ha de ir en consonancia con las prioridades y las necesidades de cada sector y cada lugar concreto.

Dicho de otro modo, no serán las mismas prioridades en materia de datos abiertos las que pueda tener el estado a las que pueda tener un ayuntamiento de 5000 habitantes de la meseta castellana.

5) Deliberar con la ciudadanía

Las políticas establecidas en el punto anterior han de ser deliberada con la ciudadanía para llegar a la mejor postura posible. Organizar debates públicos de participación ciudadana para llegar a consensos.

6) Consultar a la ciudadanía

Una vez establecidas las políticas, escuchar críticas y sugerencias que permitan mejorar el modelo establecido.

7) Educa a la ciudadanía

Todo lo visto anteriormente no sirve de mucho si no somos capaces de educar en una nueva cultura de participación ciudadana y de utilización de las TIC para dichos medios. Esto se puede hacer de diversas maneras. No sólo estableciendo acciones formativas. Sino realizando campañas de promoción y uso de las TIC y de la participación ciudadana activa.

8) Extraer datos abiertos

Una vez tengamos establecida la política debemos extraer la información requerida de manera periódica, tantas veces como sea necesaria dependiendo de la naturaleza de la información. Para ello podrán usarse técnicas y tecnologías que veremos más adelante. La información se compartirá de manera gratuita y reusable. Será información coherente, completa y exacta.

9) Monitorizar datos abiertos

Lo que no se mide no puede mejorar. Una vez tengamos la información cohesionada podemos realizar múltiples indicadores, tanto con la información publicada como con los datos de aceptación y acceso de dicha información, para conocer la penetración en la sociedad de los mismos.

Y como en un ciclo de mejora continua comenzaríamos de nuevo desde el punto 1, revisando todo el proceso, para mejorar lo anteriormente implantado.

Estandarización, Reutilización, Interoperabilidad

Para que la información pueda ser consumida por otros, es decir, sea reutilizable, es necesario que cumpla una serie de formatos estándar, es decir, un formato convenido entre diferentes partes.

La analogía sería “que todas las partes hablen el mismo idioma”. Además esta información se tiene que poder interpretar y procesar. Por ejemplo, no se puede procesar la información de una imagen, o de un PDF (es difícil, por ejemplo, copiar y pegar), pero sí es fácil hacerlo con la información contenida en una hoja de cálculo o en un documento con “metainformación” (XML / HTML).

Así pues la información ha de ser reutilizable y en la medida de lo posible ha de cumplir algún estándar, es decir, además de poderlo leer e interpretar, tengo que entender el “idioma” en el que está escrito.

No obstante, se habla mucho de la interoperabilidad para la representación de la información, especialmente en el ámbito de la administración electrónica. Pero el concepto interoperabilidad

persigue la comunicación y compartición de la información entre dos agentes, normalmente autómatas. La información no tiene por qué ser directamente interpretable, sino que ha de ser procesable, y se requieren muchos más elementos que sólo en los objetos reutilizables.

La interoperabilidad, recogida normativamente en el RD 4/2010 de Esquema Nacional de Interoperabilidad, persigue buscar los aspectos necesarios para que las diferentes administraciones puedan compartir información con diferentes propósitos, pero especialmente el principal objetivo es evitar trasiego de papel cuando se requiere información de otra administración, y evitar también al ciudadano molestias excesivas haciéndole aportar información en poder de terceras partes, siempre que estas sean administraciones.

Puede parecer que los conceptos son similares, pero los datos abiertos no tienen por qué tener un formato prefijado con una información prevista en la ley. Digamos que lo importante es que esa información esté, y sea interpretable. En el ENI se exige además que esta información sea auténtica, perdurable, y se establecen muchos más mecanismos de seguridad por ser parte del procedimiento administrativo.

Sin embargo, el ENI sí puede mostrarse como un poderoso aliado de los datos abiertos. Si trabajamos en el cumplimiento del ENI tendremos que trabajar en la clasificación y la ordenación de la información, tendremos que dotar de metainformación a nuestra documentación administrativa y deberemos crear una serie de políticas de funcionamiento interno. Esto será clave para servir de base a los datos abiertos, como ya se ha comentado anteriormente.

La Ciencia de Datos como solución tecnológica

Volviendo al problema de origen, por más que sepamos bien cómo representar la información, y la disciplina para implantar sistemas de datos abiertos, si no gastamos recursos y tiempo en dotar de información a dichos portales, el problema de origen seguirá existiendo. Nuestros portales quedarán obsoletos, y la gente dejará de visitarlos.

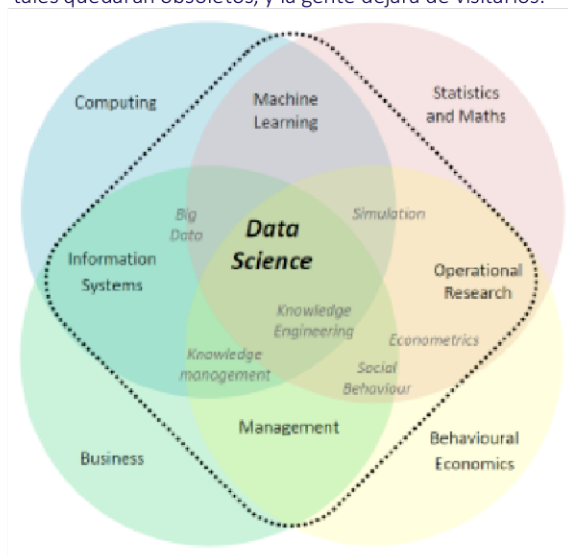


Figura 4 - Conceptos diversos en la Ciencia de Datos

Debemos buscar la manera de que las TIC sean nuestras aliadas y seamos capaces de que dichos sistemas nutran de información valiosa a nuestros sistemas.

¿Cómo se hace esto? No vamos a entrar en detalles de gran profundidad tecnológica, pero sí dejaremos algunas pinceladas de estas técnicas. Es lo que se conoce como Ciencia de Datos, que aún muchas de las técnicas de proceso de información, como se ve en la siguiente figura.

Como vemos en la anterior figura, hay algunos conceptos que aún la ciencia de datos, como pueden ser: sistemas de información, comportamiento social, *business intelligence*, aprendizaje automá-

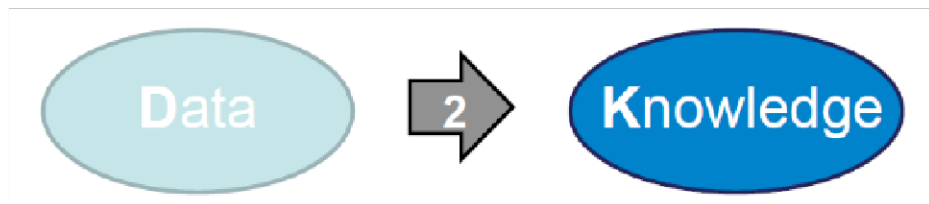
tico, o *Big Data*. Todos estos elementos juntos pueden ser combinados para utilizar la información de manera inteligente y procesarla de manera automática.

Planteemos unos cuantos supuestos:

- Un sistema inteligente capaz de discriminar y entender de manera automática la información que es susceptible de ser publicada y cómo, teniendo en cuenta restricciones legales como la LOPD.
- Un sistema de aprendizaje automático que basándose en la información disponible tomara decisiones en qué tipo de información interesa más a cada perfil ciudadano dependiendo de determinados factores sociológicos, o de gustos en RRSS
- Ser capaces de prever la posibilidad existente de ser cometido un crimen en un determinado distrito o población, y estar preparados para ello.
- Saber cuándo vamos a tener mayor afluencia de público en nuestras dependencias basándonos en información histórica y otros elementos como el tiempo, las campañas ...

Y mientras tengamos imaginación, las posibilidades son infinitas. Para ello debemos trabajar en tener la materia prima cohesionada y reutilizable como hemos visto anteriormente.

En Ciencia de Datos se usa el término D2K, "*Data to Knowledge*" o convertir los datos en Conocimiento. Esto quiere decir que por ejemplo, en una lista de tiempos de espera en una cola de un ayuntamiento no nos dice mucho (datos) pero si estos datos se procesan y son capaces de obtener un modelo predictivo que nos proporcione patrones de comportamiento, esto nos dará un Conocimiento de cuando viene la gente y en qué afluencia.



Terminología en Ciencia de Datos

Seguramente muchos de ellos los hemos oído nombrar. Quizás otros no tanto. Pero desde luego cada vez está más en boga y son tendencia términos como *datawarehouse*, *business intelligence*, *big data* o *data mining*. Todos ellos están íntimamente relacionados y forman parte de la Ciencia de Datos, que como veremos, nos permitirá obtener conocimiento de la información, de los datos, de diversas maneras, desde el estudio de patrones, modelos predictivos o aprendizaje inteligente.

Veamos algunos:

- *Data Mining* (o Minería de Datos) – Asociado a herramientas para la obtención de información de cualquier fuente de datos mediante el proceso de ETL (Extracción – Transformación y Carga (Load))
- Análisis de datos (*Data Analysis*) – Similar a datamining pero más centrado en estadística
- Analítica de datos (*Data Analytics*) – Análisis de datos, pero más “fashion”
- *Big Data*. Técnicas de análisis de información sobre grandes cantidades de la misma, normalmente de grandes fuentes, como puede ser la red de redes.

- “Los datos son la nueva ciencia. El Big Data son las respuestas”. Pat Gelsinger.
- “Big Data es como el sexo adolescente: todos hablan de él, nadie sabe realmente cómo hacerlo y todos piensan que los demás lo hacen...” Dan Ariely
- KDD (*Knowledge Discovery*) – Ciencia de datos aplicada a bases de datos.
- ...

El valor de los datos

Uno de los primeros análisis que realizamos con los datos es conocer el valor que tienen y para quien tiene dicho valor. Así los podremos clasificar de la siguiente forma:

- Mis datos son valiosos para mí (inin)
 - Ej.: Predicción de afluencia de ciudadanos en OAC. Información que yo tengo y yo consumo.
- Esos datos son valiosos para mí (outin)
 - Ej.: redes sociales para la organización. Información de terceros que yo consumo.
- Mis datos son valiosos para otros (inout)
 - Ej.: *Smart cities*, datos abiertos, transparencia. Información interna que consumen otros.
- Esos datos son valiosos para otros (out out)
 - Ej.: Científico de datos *freelance*. Información de un tercero para uso de otro tercero.
- Creando los datos (O out). La información la produzco yo mismo. Creamos datos que tienen valor. Es lo que se conoce como un “Emprendedor de datos”.

Tipología de los datos

La siguiente clasificación sería conocer el tipo que tienen los datos a analizar.

- ¿Quién posee los datos?
 - Internos: más fáciles, más baratos, no tengo problemas de privacidad.
 - Externos: más difíciles, más caros, problemas de privacidad.
- ¿Qué aspecto tienen los datos?
 - Estructurados (Ej.: Por ejemplo: una Excel...)
 - Semi estructurados (Ej.: un txt parcialmente ordenado)
 - No estructurados (Ej.: información de documentos administrativos sin metadatos)
 - Hypermedia (Ej.: información de webs)
 - Multimedia (Ej. Archivos de audio o video)
 - Semánticos (Ej. Web interpretables por aplicaciones de manera automática)

Tipos de datos

La información es necesario que sea tipificada. Por ejemplo en cuál es su origen: puede ser generada desde muchas fuentes, tanto humanas como automáticas. Cada día que pasa se genera más información de manera automática.

- ¿Quién generó los datos?
 - Humanos
 - Transacciones (bancarias, contables...)
 - Dispositivos móviles (información de apps...)
 - Social media (generada por las redes sociales, de vital importancia para estudios sociales y Big Data...)
 - Documentos
 - Fotos, música, videos
 - Generados por máquinas (por ejemplo en las Smart Cities..)
 - Sensores
 - Led
- ¿Son buenos los datos?
 - Parcialmente
 - Representativos
 - Representativos y exactos
 - No representativos, inexactos, perdidos, inconsistentes...
- ¿Cambian los datos?
- ¿Se acumulan?
- ¿Son gratis?
- ¿Tamaño y complejidad?

Otras cuestiones sobre los datos

Parece que esto no se acaba nunca. Y de hecho podríamos seguir clasificando los datos por su origen, tipología... Algunas otras características:

- ¿Cómo se elabora el conocimiento?
 - Reglas, probabilística, relacional, modelos complejos...
- ¿Cuál es su representación?
 - Gráfica, declarativa, matemática
- ¿Produce una salida?
 - Descriptiva, predictiva...
- ¿Cómo es proceso de producción de los datos?
- ¿Dónde están los datos?
 - En nuestras instalaciones
 - Cloud

Tipos de procesos y recursos

Pues bien, ya hemos tipificado los datos que tenemos, y sabemos con qué tipo de información nos movemos. Ahora debemos evaluar que herramientas disponemos, recursos y metodología

a seguir. De una manera esquemática podríamos resumirlo en:

- ¿Cómo se realiza el análisis?
 - Herramientas específicas, web, SQL, R, Python, Suites de *DataMining*, ...
- ¿Quién realiza el análisis?
 - Una sola persona
 - Un equipo
 - *Outsourcing* parcial
 - *Outsourcing* total
 - Crowdsourcing
- ¿Cuántos requisitos analíticos tenemos?
- ¿Cómo se dirige el análisis?
 - Datos / Objetivos
- Número y tipos de usuarios
- Toman decisiones, toda la organización, usuarios externos...

Metodología

Ya conocemos los tipos de datos y los recursos disponibles. Ahora ya nos podemos poner manos a la obra. Y para ello utilizaremos la técnica conocida como ETL, anteriormente mencionada (Extracción, Transformación y Carga).

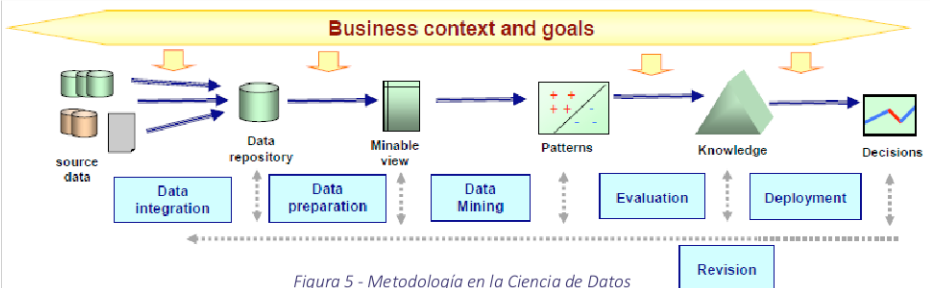


Figura 5 - Metodología en la Ciencia de Datos

Según la figura anterior, y teniendo en cuenta los objetivos a realizar, extraeremos la información de las diferentes fuentes de información en el proceso de Extracción, produciendo una integración de datos para obtener un repositorio con toda la información cruzada.

Posteriormente en la Transformación se realiza la preparación de los datos para obtener lo que se conoce como una “Vista Minable”, es decir, una vista de los datos sobre la que ya se puede trabajar y procesar. A partir de ahí obtendremos patrones de estudio (gráficas o datos) que nos permitirán realizar una evaluación de los mismos y extraer el Conocimiento. Mediante varios refinamientos o revisiones se despliega la solución que nos permite la Toma de Decisiones.

Esto que hemos resumido en un párrafo con muchas palabras técnicas lo vamos a exponer sobre un ejemplo.

Imaginemos que queremos extraer información de los concejales de un ayuntamiento, sus sueldos y su aplicación y consumo presupuestario. Con esa información pretendemos hacer pu-

blicaciones automáticas o semi automáticas en el portal de transparencia municipal y además establecer una gráfica de rendimiento en cuanto a su sueldo y las inversiones realizadas en su área con el ROI correspondiente, pudiendo mostrar de alguna manera el rendimiento de los mismos. Esta información se decidirá posteriormente si se quiere publicar o será de ámbito interno.

La información presupuestaria (importe del presupuesto, proyectos, ejecución presupuestaria...) se encuentra en una base de datos de contabilidad en un servidor de base de datos.

La información de salarios y de personal se encuentra en una base de datos diferente, donde se lleva la gestión de personal.

Además, tenemos en el gestor de expedientes información relativa a plenos, acuerdos y decisiones políticas.

Adicionalmente hemos realizado una serie de encuestas a la ciudadanía que nos dicen la satisfacción con cada uno de los políticos y valoran las inversiones realizadas. Esto se ha guardado en una hoja de cálculo.

En el primer proceso (Extracción), se saca la información relevante de cada fuente de datos. No se tratarán iguales las bases de datos relacionales (consultas SQL) que la información de la hoja de cálculo (posiblemente mediante alguna aplicación sencilla de extracción de las celdas). Extraeremos mediante un sistema automático la información y la dejaremos en un repositorio único, con la información que necesito.

En el proceso de Transformación convertiré fechas, valores de texto a numérico, asignaré valores textuales a algunos numéricos (discretización) para, por ejemplo, decir “bajo” a valores de 0 a 3, “medio” a valores de 4 a 6 y “alto” a valores de 7 a 10. Esto me permitirá realizar una mejor visualización de la información.

Ya tengo, por ejemplo, los datos de los concejales, sus sueldos, su gasto presupuestario, proyectos y valoración de la ciudadanía en la misma base de datos o repositorio⁷. Esto es lo que se conoce como Vista Minable.

A partir de esta Vista Minable sacaré la información que necesito, por ejemplo, una clasificación de dichos concejales, aportación versus sueldo y ROI.

Posteriormente esto podrá ser revisado y publicado en diferentes formatos o gráficos y hacer el uso que consideremos oportuno. Si este proceso se automatiza, podría aplicarse de manera sencilla esta información al portal de transparencia con poco esfuerzo por parte del publicador.

Visualización de la información

Casi tan importante es extraer la información de manera correcta, interpretarla y obtener modelos, como la forma en la que visualizaremos dicha información. Evidentemente no hay que olvidar que la información ha de ser reutilizable, con lo que siempre se debería publicar de manera que pueda ser consumida por agentes externos, y de nuevo sometida a procesos de ciencia de datos para obtener otros resultados.

Sin embargo, de cara al usuario de nuestra información también es importante saber representarla correctamente, y dependerá del tipo de información que queramos mostrar. Por ejemplo si es de una, dos, o tres dimensiones, si es de ámbito geográfico o si es de ámbito temporal, por ejemplo.

Veamos algunos casos visuales.

⁷ Normalmente para el tratamiento de grandes cantidades de información no se suele usar bases de datos, sino que se usan herramientas de análisis de datos específicas.

U.S. Forest Fire Hot Spots, 2002-2012

10 years of U.S. forest fire data reveals that most fires burn less than a quarter of an acre, occur in the western part of the country during the summer months and are caused by lightning. Clicking on a bar filters all other views.

Select a Year:

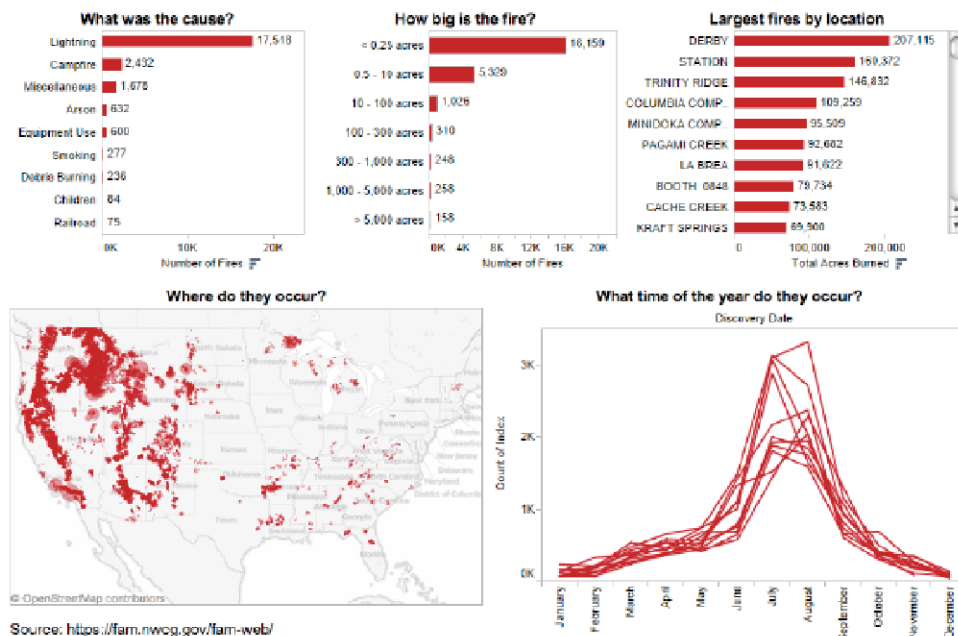


Figura 6 - Información de los incendios forestales en USA

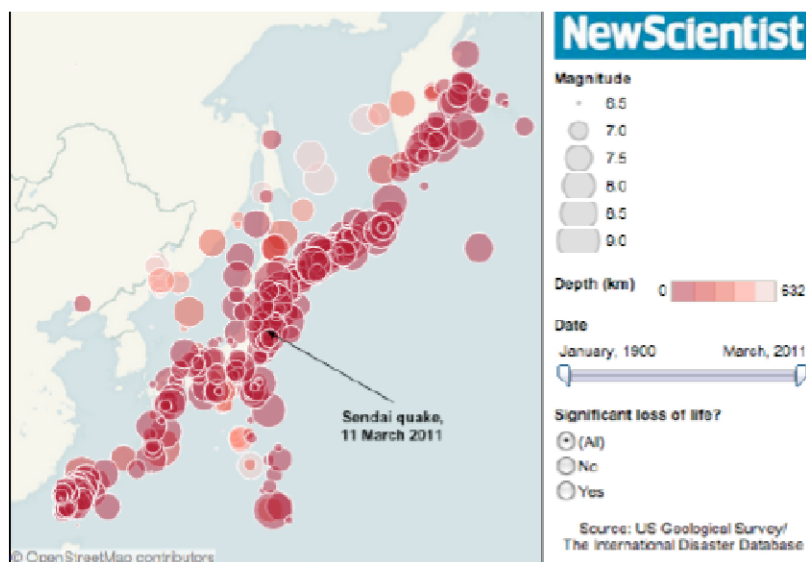
How fast do successful tech companies grow? The Wall Street Journal posed this visualization that compares the performance 100 fast-growing software companies.



Company Details					Select Segment:
Growth Group	Company Name	Age, Year Founded	Years to \$50m	Revenue (2008)	
Rocket Ship	Autodesk	1978	4	\$3,026m	☒ All
	Adobe	1982	6	\$3,580m	☒ Business Intelligence
	Autodesk	1982	5	\$2,172m	☒ CAD / CDA
	Blackboard	1997	5	\$312m	☒ Communications
	Cadence	1983	6	\$1,038m	☒ Content Management
	Checkpoint	1993	5	\$608m	☒ CRM
	China Digital	2004	4	\$65m	☒ Database
	Cognizant	1994	5	\$2,016m	☒ Entertainment
	Electronic Arts	1982	6	\$3,665m	☒ ERP
	Interwoven	1985	6	\$200m	☒ Network / Infrastructure / IAI
	Modas	1989	6	\$1,600m	☒ Operating Systems
	ModAssets	1988	5	\$108m	☒ Security
	Monter Graphi.	1981	4	\$880m	☒ Services
	Novell	1983	3	\$567m	☒ Supply Chain
	OpenTV	1996	6	\$116m	☒ Systems Management
	Raincoast	1998	6	\$532m	☒ Vertical Application

Figura 7 - Tipos de emprendedores

EARTHQUAKES IN JAPAN SINCE 1900



Quake	Total deaths	Quake deaths	Tsunami deaths	Magnitude	Depth (km)
Great Kantō, 1 September 1923	145,144	143,000	2,144	7.9	25
Great Hanshin, 16 January 1995	5,297	5,297		6.9	21
Fukui 26 June 1948	5,131	5,131		7.3	20

Figura 8 - Terremotos en Japón

Modelado. Predicción de la información

Una vez hemos visto todo el sistema completo de extracción y representación de la información, hablaremos de los modelos y de la predicción de la información mediante técnicas de aprendizaje inteligente o inteligencia artificial.

Los modelados no dejan de ser patrones que nos enseñan una conducta o una tendencia. Por ejemplo, extrayendo la información de nuestras colas de atención ciudadana podemos predecir en un futuro cuando viene más o menos gente.

Si esto lo cruzamos además con información de campañas municipales o, por ejemplo, información meteorológica, es probable que podamos predecir con bastante exactitud en un día concreto y a una hora cuanta gente puede venir. Lo cual nos permitirá anticiparnos, asignar recursos, etc.

Esto podría ser directamente aplicable a las fuerzas de seguridad del estado, bomberos... las estadísticas y los modelos predictivos nos ayudan a anticiparnos a estos hechos.

Adicionalmente a esto, incluso podríamos construir sistemas inteligentes que nos ayudaran con tareas como la tramitación de un expediente sin tener que usar procesos BPM. Si un funcionario elige un tipo de actuación administrativa en base a una serie de premisas, el sistema podría ser capaz de aprenderlo y volverlo a repetir la próxima vez. Cuantos más casos de decisión tenga, más exacto será el modelo inteligente de tramitación.

Pero esto sólo es una idea... Las posibilidades son infinitas.

Conclusiones

Debemos trabajar para que los datos abiertos y la transparencia no sea solo una TENDENCIA, sino que perdure en el tiempo. Para ello podemos utilizar la tecnología como ayuda y apoyo. Como hemos visto, existen métodos que nos ayudan, no solo a nutrir de información los portales, sino además a explotar la información de manera eficiente y obtener conocimiento de la misma.

No sirve de nada mantener de manera manual la información de los portales de transparencia. Si lo hacemos pronto entrarán en desuso. Además, la información procesada a mano conlleva muchos más errores, y es más difícil de ser explotada posteriormente.

El trabajo funciona desde dentro hacia afuera. Recordemos la teoría del iceberg. No sirve de nada centrarnos en la cara de nuestro sistema, si la trastienda, que es la fuente de la información, no se ha trabajado correctamente.

No olvidemos las tres llaves de la transparencia: Gestión de la información (Archiveros) + Análisis y proceso de datos (informáticos) + Cobertura y consecuencias legales (juristas).

El futuro de las administraciones públicas está a la vuelta de la esquina. No dejemos que se nos escape la oportunidad.

Picanya, Octubre de 2016

El Archivo y la Gestión Documental como llave esencial para la transparencia.

Joan Carles Faus Mascarell
arxiuadm@gandia.org / @joancarlesfaus

*Técnico de Procesos y Archivo Municipal Administrativo
Ayuntamiento de Gandia*

1. Ciudadanía, documentación pública, gobiernos abiertos

Las sociedades se organizan según la tecnología de que disponen. Los cambios tecnológicos en las últimas décadas han sido vertiginosos, y podemos afirmar que estamos en plena transición hacia un nuevo modelo social que está transformando rápidamente nuestro estilo de vida. Nos comunicamos, reservamos un restaurante o un viaje, compramos billetes de avión, e incluso ropa de forma muy distinta a hace 5 o 10 años... ¡por Internet! Masivamente hemos incorporado estas nuevas formas de comunicación y experimentamos casi a diario la denominada desintermediación entre producción y cliente en nuestra propia casa. Sin intención de repetir conceptos de otros capítulos, las tecnologías de la Información y el conocimiento (TIC) nos proporcionan mayor facilidad para acceder a la información, más capacidad de intervención individual y a la vez mayor interconexión humana a nivel global.

La interrelación entre información, transparencia y documentación pública debe enmarcarse en el contexto de gobierno abierto de la sociedad del siglo XXI. Aparte de revolucionar las relaciones humanas, las TIC abren igualmente nuevas vías para entender la gobernabilidad. Podemos definir el concepto de Gobierno abierto como el “modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las TIC con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones”⁸. Resumiendo, en una sola imagen:



Fig. 1. Objetivos del Gobierno abierto (Open Government Guide, 2015)

⁸ ONTSI, 2013: 7. Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de Gobierno abierto [en línea]. Disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf

Es decir, junto con las transformaciones relacionales y del sistema productivo de las organizaciones y empresas, donde el conocimiento se convierte en un elemento estratégico para la competitividad y el progreso, existe otro tipo de cambio más profundo de carácter cultural y de legitimación política. Partimos de una considerable desafección de la ciudadanía con sus gobernantes, marcada principalmente por un mayor conocimiento de los casos de corrupción y de la escasa eficiencia que demuestran para gestionar los recursos públicos. Una espiral de descrédito que llega a salpicar a las Instituciones. La sociedad digital está jugando su papel muy activamente, forzando el tránsito desde las clásicas formas con las que entendíamos el gobierno, unidireccional y jerárquico, hacia modelos nuevos de gobernanza pública.

La transparencia y el acceso a la información pública forman parte de este nuevo concepto de gobierno vinculado a una mayor democratización, abierto a la sociedad y coparticipado por la ciudadanía. Para estar mejor informados, las TIC son un aliado indiscutible. Aunque la transparencia no es (sólo) ofrecer información y abrir datos públicos, sino también —o sobretodo— rendir cuentas de la actividad pública e implicar a la ciudadanía en un gobierno coparticipado. En su primer nivel, debemos interpretarla con el objetivo ineludible para “reenganchar” la confianza de los ciudadanos desde la cual participar responsablemente (no quiere decir siempre de forma masiva, no nos engañemos) en los asuntos públicos.

Cabe incidir, por tanto, del papel clave que juegan las Entidades locales en este proceso de transformación de la Administración pública. Primero para “regenerar” la maquinaria de gobierno más próxima a la ciudadanía, pero igualmente para añadir “valor público” en términos de satisfacción de los usuarios y de fortalecimiento de la propia comunidad, dinamizando su “capacitación social” para afrontar con mayor competitividad el futuro inmediato. ¿Alguien duda que este enfoque deba formar parte de nuestras actuales políticas públicas?

Ahora mismo ya se percibe la transparencia y la apertura de información como factores clave para mejorar la eficiencia de las Administraciones, incrementar nuestra confianza, y prevenir la corrupción. No obstante, de forma también mayoritaria nos reafirmamos en la escasa utilidad de los portales de transparencia; que la información que publican nos merece poca o ninguna confianza; y seguimos cuestionando la escasa credibilidad de los rankings y mediciones de transparencia (ACREDITA, 2016).

Los encuestados creen que la

TRANSPARENCIA mejoraría:

La **eficiencia** de las AAPP (**70,3%**),

La **confianza** en el Gobierno (**72,1%**)

Al 75,1% de los encuestados la información que publican les merece poca (46,7%) o ninguna confianza (28,3%).

El 67,1% de los encuestados afirma que los portales de transparencia sirven poco o nada.

El 64,8% de los encuestados no ha oído hablar de las mediciones y rankings de transparencia.

De los encuestados que conocen las mediciones y rankings de transparencia, el 59,5% les otorga poca o ninguna credibilidad.

Como poco, existe una brecha importante entre los esfuerzos dedicados a la publicación de datos en los portales y su impacto real en los destinatarios. Lo peor, que esta tendencia parece confluir con la experiencia de otros países de nuestro entorno con mayor tradición en transparencia: si bien se dispone de mucha más información, ello no se refleja en un aumento de

la confianza ciudadana en los poderes públicos (más bien al contrario). En el Reino Unido, por ejemplo, tras diez años de aplicación de la legislación pro transparencia, el foco de interés continúa sobre la publicidad activa, no ya de los documentos, sino de la información y del conjunto de datos abiertos, no siempre útiles a los propósitos de rendición de cuentas. El debate político se ha trasladado desde los beneficios de la transparencia pública hacia el *Open Government Data* (FERNÁNDEZ, 2016b).

Necesitamos con urgencia un cambio de mentalidad, para no predicar transparencia sin practicar un acceso real a la información pública. La transparencia no busca satisfacer la curiosidad de cualquier individuo, sino que debe estar al servicio del interés general (BELLVER, 2005). Aquí es donde hay que enmarcar **la gestión documental como herramienta de certidumbre e inclusión social** en los gobiernos actuales. Objetivo que puede conseguirse mejor cuando las administraciones creen y registren información auténtica, fiable, integra y usable, para lo cual requerimos que se doten de un Sistema de Gestión Documental (SGD) pertinente y óptimo para cumplir con los requisitos legales y las exigencias de las partes interesadas.

La simbiosis entre gestión documental y disposición de la información fácilmente recuperable, además de íntegra, veraz y usable es evidente. Máxime en entornos electrónicos, donde es frecuente la desconexión entre aplicaciones y repositorios y donde se tiende a objetivar datos totalmente descontextualizados de su entorno de producción. No estamos hablando solo de proveer información para su publicidad activa (muchas veces elaborada ad hoc), sino de establecer de forma sistemática un entramado de procesos para poder responder con garantías a la exigencia permanente también de transparencia pasiva, rendición de cuentas y reutilización de la información. Recordemos que sólo dos años después del famoso memorando de Obama (EUA, 2009), aceptado como el punto de partida del concepto de Gobierno Abierto, el presidente norteamericano lanzó otro, con bastante menos trascendencia, en el que se afirmaba que no alcanzaremos buen Gobierno sin buenos documentos:

“una gestión de documentos apropiada es la columna vertebral del Gobierno abierto” (EUA, 2011)

Paradójicamente, los Archivos no están en la agenda de nuestros políticos. F. Fernández Cuesta constata como en España la gestión de los documentos no aparece en ninguno de los dos Planes Nacionales aprobados para cumplir con los compromisos de la Alianza para el Gobierno abierto de la que forma parte de forma voluntaria⁹, y R. Lópaz Pérez repasa minuciosamente esta notoria carencia en la agenda gubernamental española. No existen Políticas públicas de Gestión Documental y el legislador omite, una y otra vez, la exigencia de un sistema documental eficiente para alcanzar la buena administración a la que tenemos derecho. Tampoco no aparece ninguna obligación específica relativa a la gestión documental en el articulado de la Ley de transparencia estatal. Ni en la mayoría de normas de desarrollo autonómicas, como sucede con la de la Generalitat Valenciana, siendo una excepción que aparezcan criterios de GD vinculados a la transparencia en textos legales, como en la Ley de Catalunya.

Como resultado, los profesionales del archivo y las políticas de gestión documental se están viendo desplazadas del centro de discurso de la transparencia. ¿Pueden abrirse datos, mínima expresión de la información, sin el soporte documental óptimo?

La respuesta aparece muy clara en la propia documentación oficial, y así la Guía sobre Gobierno Abierto resitúa la **gestión documental como área transversal para la consecución del gobier-**

⁹ Open Government Partnership (OGP) se creó en 2011 y ha pasado de 8 participantes iniciales a los 64 países en la actualidad. [sitio web] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es> (Consulta, 15/10/2016).

no abierto, al mismo nivel que las áreas de participación ciudadana, protección de datos personales y privacidad, y derecho a la información:



“Una buena gestión documental se ocupa de garantizar que los registros, documentos y expedientes que se crean sean precisos, contengan datos fiables y sigan siendo accesibles, utilizables y auténticos durante el tiempo que sea necesario, sirviendo de base para la mejora de los servicios públicos, el control de la corrupción y el fortalecimiento de la democracia. Con ello se ven beneficiados tanto los demandantes de información, ya que pueden confiar en que obtienen información completa y fiable, como quienes custodian la información, ya que pueden localizarla y recuperarla fácilmente, cumpliendo así las necesidades y obligaciones operativas que exigen los principios de transparencia y rendición de cuentas”¹⁰.

2. Primera fórmula: $I_p = D_p$ (SGD)

La primera fórmula debería reconocerse como axioma: el concepto de **Información pública no puede disociarse** del concepto de **documento público**.

Nos empeñamos, no obstante, en otorgar un papel superlativo a los programas y portales, que pueden terminar por asumir el papel subjetivo de la transparencia (RUIZ, 2016b), o defendemos airadamente el estricto cumplimiento “*de iure*” de la legislación de transparencia, aunque sin aclarar como operaremos “*de facto*”. Hay que materializar la abstracción de las Leyes con mecanismos orientados a su aplicación directa, con procesos de trabajo concretos e identificando los órganos administrativos competentes y necesarios. No podemos olvidarnos que la información se encuentra en los documentos, no en los programas informáticos. Ni de la vinculación de los documentos con las actividades de una organización, con la necesaria interconexión de las fuentes primarias de información; so pena que la fluidez, agilidad y operatividad de los procesos del sector público vayan muy por detrás de los del sector privado, lastrando el valor social de una gobernanza informacional global.

Hace falta poner en valor la tradición de la Archivística como disciplina técnica, cuya naturaleza y funciones cuentan con un amplio refrendo en Instituciones de todo el mundo y una extensa normativa y estándares a nivel internacional en Gestión documental. También existe un gran despliegue legal y reglamentario sobre documentación y gestión documental en la Administración española, hasta derivar en la reciente Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo común.

Empecemos por los cimientos: los documentos no nacen para ser archivados, sino para resolver de forma ágil los procesos de actividad de cada organización. Hay que determinar, por tanto, una diversidad de aspectos en relación a la documentación que va mucho más allá de la consideración exclusiva de la información explícita que contienen. Los más destacados pueden ser:

- ¿En qué proceso se creó la documentación (y su información asociada)?
- ¿La información que contiene es relevante, suficiente?
- ¿Esta información es auténtica?
- ¿Esta información está íntegra?
- ¿El soporte que la contiene asegura su pervivencia?

Los documentos no son únicamente contenedores de datos, ahora legibles por máquinas. Relejan la calidad de esta información para resolver su cometido y constatan la trazabilidad de las

¹⁰ Records management- Open Government Guide- the Open Gov Guide [sitio web] Disponible en: <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/Planes> (Consulta, 15/10/2016).

operaciones de las Instituciones en el ejercicio de su actividad (pública). Es decir, trasladan en procesos controlados qué se hace, quién lo hace y cómo se hacen las cosas, y dónde podemos acudir para tener disponible dicha información. Para avalar nuestra afirmación, reproducimos a continuación la definición de Sistema de Gestión Documental que contempla la norma UNE-ISO 15489:

Sistema de Gestión documental:

“área de gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, 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”

Comprobamos que las **normas internacionales integran la gestión de la información con la de los documentos**, aplicando sistemáticamente las reglas de la archivística a todo su ciclo de vida¹¹. Una visión muy alejada con la idea –sesgada– que los archivos se dedican sólo a organizar y almacenar la documentación, puesto que afecta igualmente a la planificación de los documentos, la creación y captación en nuestro sistema documental, el circuito de tramitación, el acceso a la documentación e información, y la evaluación y selección (eliminación/conservación documental).



Fig. 2. Naturaleza y funciones del Sistema de Gestión Documental

Además, nos encontramos en plena transformación digital. No se trata únicamente de trasladar a digital la caduca administración de papel o analógica. La producción documental electrónica conjuga muchas más dimensiones estratégicas que la mera informatización de trámites y procesos administrativos. Nos permite convertir el subsistema de información, que se engloba en documentos y en circuitos administrativos, en el foco de una actividad pública que debemos

¹¹ UNE-ISO 15489, *Información y Documentación. Gestión de Documentos*, y más recientemente la familia de normas UNE-ISO 30300: *Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos*.

compartir y hacer competitiva, tanto en la calidad de los servicios como en sus costes. Y nos permitirá abrir, de verdad, la Administración a la ciudadanía. Por lo tanto,

$$Ip = Dp \text{ (SGD)}$$

3. Gestión de riesgos para la Transparencia

Vamos a profundizar en la anterior afirmación, la apertura de la información, desde una perspectiva de gestión de riesgos para la transparencia. Los estándares internacionales definen el riesgo como “el efecto de la incertidumbre sobre la consecución de los objetivos” (ISO 31000:2009). En este sentido, la gestión de riesgos es nuclear al gobierno de las organizaciones, también para la gestión de la información y documentación. De forma novedosa, adaptaremos los principios del “análisis de riesgo” aplicado a los documentos y la capacidad de las organizaciones para ser realmente transparentes (CASADESÚS, 2016), cuyos elementos más destacados serían los siguientes:

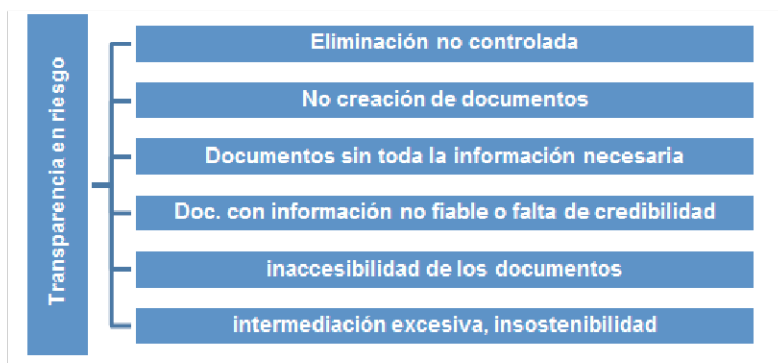


Fig. 3: Factores de riesgo para la Gestión Documental y la transparencia

Los autores identifican cinco factores principales de riesgo, a los que hemos añadido nosotros un último más:

- La eliminación no controlada o arbitraria de documentación pública conlleva la destrucción de información fundamental tanto para la transparencia como en los procesos de rendición de cuentas.
- No creación de documentos: No puede haber transparencia si aquello que queremos/debemos publicar o recuperar no existe. Una tendencia preocupante que ya viene a conocerse como “síndrome de archivos vacíos” respecto a la ausencia de testimonios de un número cada vez mayor de acciones y decisiones públicas¹².

¹² Como lado oscuro o reverso tenebroso de la cultura de transparencia, F. Fernández Cuesta recoge el síndrome de archivos vacíos como la reticencia cada vez mayor de las autoridades a documentar su actividad ante la posibilidad de que las decisiones potencialmente controvertidas pudieran saltar al dominio público. Esta tendencia se ha alertado, entre otros, por los archiveros de Suecia, un país con la ley de transparencia más antigua del mundo (1776) (FERNANDEZ, 2016a). Viene al caso aquí, la reciente polémica en el uso del correo privado de Hillary Clinton para tratar asuntos de Estado.

- Creación de documentos con carencias de información; que si bien documentan una actividad, esta se registra de forma fraccionada, incompleta o está mal elaborada. La calidad con que podremos operar dicha información para ejercer el derecho de acceso a la información o su publicidad se verá seriamente afectada.
- Documentos con información no fiable o falta de credibilidad de la información. Ahora más que nunca, un futuro usuario de la información debe tener confianza en las “evidencias” de las actividades de la organización, y de su autenticidad e integridad.
- Inaccesibilidad de los documentos; es decir, no poder acceder a los documentos o a la información en ella contenida (por la obsolescencia de formatos y soportes), o sencillamente por no ser capaz de localizar un documento. En ambas situaciones las posibilidades de ser transparentes son nulas.
- Intermediación excesiva para “elaborar” la información que se pretende publicitar o que se solicita consultar, requiriendo grandes dosis de recursos humanos i/o tecnológicos para proveerlas. Además, esto último con actualización permanente a lo largo del tiempo (requisito legal). Sin una conexión real entre información accesible y fuentes primarias de información la insostenibilidad para ofrecer y garantizar el acceso a la información será patente muy pronto.

Si positivamos el anterior análisis, podemos prevenir e incluso contrarrestar el potencial alcance de riesgos **aplicando sistemáticamente las herramientas técnicas** que conforman un **Sistema de Gestión Documental**. Aquí las vamos a enumerar, todas ellas acreditadas suficientemente en los estándares internacionales y ampliamente utilizadas en SGD normalizados de muchas organizaciones. Intuiremos fácilmente su funcionalidad, y podemos profundizar con mayor detalle en las interconexiones de cada una de ellas como antídoto de dichos riesgos (CASADESÚS, 2016: 11-15).

SGD- Plan Estratégico	• Política de Gestión de Documentos Electrónicos
Control documental	• Análisis de circuitos administrativos • Catálogo de formatos • Catálogo de tipologías documentales • Rediseño del sustrato documental / Variables de Información
Clasificación	• Cuadro de Clasificación Municipal • Índice de series documentales • Catálogo de datos abiertos • Catálogo de información reutilizable
Transferencia	• Normas de transferencia
Evaluación y eliminación	• Calendario de conservación y eliminación • Registro de eliminaciones
Descripción	• Modelo de descripción corporativo • Esquema municipal de metadatos
Documentos esenciales	• Cuadro de seguridad y acceso • Política de prevención digital • Programa de documentos esenciales

Sin embargo, no todos los instrumentos archivísticos esbozados tienen el mismo grado de trascendencia. Si hemos de seleccionar los más importantes, y priorizar su incorporación sistemática en cualquier organización pública, sin importar tamaño, recursos o capacitación digital, apostaríamos por los siguientes:

- **Política de Gestión de Documentos electrónicos**

Es una exigencia legal como herramienta estratégica imprescindible para alinear el compromiso político con los objetivos concretos y las funciones propias de cada administración, asignando responsabilidades. Deja claro el marco operativo básico de gestión de los documentos y tratamiento de la información pública, que debe cumplir e impulsar el compromiso ético y legal para la transparencia y rendición de cuentas¹³.

- **Clasificación**

El Cuadro de Clasificación¹⁴ es el instrumento principal de la gestión documental puesto que permite identificar todos los documentos que se crean en el sistema y proporciona un método unívoco y compartido para agruparlos según la actividad y función que desarrollan. Presenta una estructura jerárquica, y en el nivel material o “físico” engloba las series documentales, que recogen los expedientes administrativos. Es al nivel de series donde aplicaremos las disposiciones y políticas del ciclo de vida de los documentos, elemento nuclear para el mantenimiento del sistema documental.

- **Control documental**

Los documentos normalizados se diseñan con la información predefinida como garantía y consistencia de los procesos y a su vez permiten el control de la información necesaria para la calidad y consistencia de las evidencias documentales. El catálogo de tipologías documentales¹⁵, desde el más sencillo a los más desarrollados, se corresponderá con la creación de plantillas y formularios, elemento catalizador para la automatización de los procesos.

El rediseño de circuitos administrativos y la reingeniería del sustrato documental convierten los procesos en cada Administración más ágiles y productivos. Se trata de eliminar cargas documentales a la ciudadanía y empresas, y agilizar la tramitación interna, máxime con las potencialidades inherentes de la tecnología digital (FAUS, 2016). Aunque los procedimientos administrativos puedan parecer muy similares, su traslación a la realidad específica de cada caso o cómo se materializan los diferentes procesos de actividad varían bastante en cada organización. Sabemos que el isomorfismo mimético de procesos nunca funciona completamente en la práctica.

- **Esquema de metadatos**

En entornos electrónicos, la descripción y recuperación de documentos se garantiza con la implementación del esquema de metadatos corporativo, y un modelo de cumplimiento y de descripción coherente. Copiar esquemas de otras Administraciones¹⁶ no servirá sin su aplicación de forma efectiva en los diferentes sistemas de información de los municipios. El reto principal no es su aprobación, sino su cumplimiento y explotación.

- **Documentos esenciales**

Identificar y preservar de forma activa los documentos tipificados como esenciales, tanto para minimizar riesgos como para optimizar el máximo rendimiento en procesos clave

¹³ Los principales modelos a los cuales podemos acudir son: [Política de Gestión de documentos electrónicos de la Diputación Provincial de Castellón](#); [Modelo de Política de Gestión de Documentos electrónicos para Entidades Locales \(PGDe-eL\)](#); [PGDe del MINHAP](#); [Modelo de la Norma Técnica de Interoperabilidad](#).

¹⁴ Véase como referencia: [Cuadro de Clasificación de Fondos de Archivos Municipales](#), del Grupo de Archiveros de Madrid; [Quadre de Classificació per a la documentació municipal i Quadre de classificació i el catàleg de processos/sèries](#), de la Generalitat de Catalunya; y el [modelo PGE-eL](#).

¹⁵ Podemos consultar: [Guia d'utilització del quadre de tipus documentals](#), de la Generalitat de Catalunya; o la más somera de la [NTI como metadato obligatorio de documentos electrónicos](#), pág. 24.

¹⁶ Véase esquema de metadatos para la gestión del documento electrónico ([e-EMGDE](#)), Versión 2.0; y [modelo PGE-eL](#).

de la organización. Es otra exigencia legal en entornos electrónicos, complementaria y paralela a los calendarios de conservación y eliminación según el ciclo de vida de los documentos¹⁷.

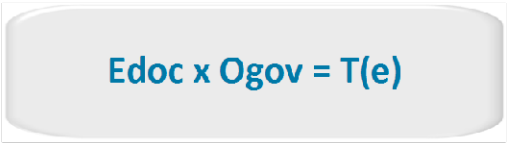
Resumiendo, en la medida en que la cultura de transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se vaya incorporando a las prácticas administrativas, la gestión de documentos resultará imprescindible para asegurar su cumplimiento. F. Fernández Cuesta nos reitera los tres ejes principales de actuación que los archivos desarrollan (o tienen que desarrollar) para dar soporte a las políticas de transparencia, incorporando una política de gestión documental:

- a. procurar que los gobiernos documenten de forma fiable su actividad.
- b. garantizar que los documentos se gestionan de forma adecuada.
- c. facilitar el acceso a la documentación pública.

Además de recursos tecnológicos, muchas de las Entidades Locales más modestas deberían poder acceder a modelos prefijados y a experiencias compartidas en Gestión documental. Está dentro de su responsabilidad ineludible disponer y mantener un buen SGD para cumplir con los requisitos y las exigencias legales, y en este sentido las Diputaciones Provinciales entendemos que pueden jugar un papel muy importante. Hay que impulsar (y demandar) espacios colectivos e interadministrativos para la experimentación, y la co-construcción de instrumentos, prácticas y recursos de gestión documental pública de calidad, con establecimiento de indicadores claros para “medir” su alcance e impacto en la sociedad actual.

4. Edoc x Ogov = transparencia efectiva

La segunda fórmula actúa como combinación de crecimiento exponencial: la transparencia efectiva se conseguirá con políticas de gobierno abierto y sobre el rediseño de los documentos electrónicos.


$$\text{Edoc} \times \text{Ogov} = T(e)$$

La transformación digital exige profundos cambios en la forma de producir los documentos administrativos. En los documentos electrónicos la información se registra codificada en base binaria, accesible con el uso de herramientas informáticas para visualizarla, interpretarla o reproducirla. La disociación tecnológica entre soporte y contenido abre una verdadera revolución para la transmisión y recuperación de la información. La tecnología ya nos permite diseñar y modular documentos descendiendo al nivel de sus Variables de Información; no podemos quedarnos con trasladar a formato electrónico los modelos concebidos con la tecnología analógica precedente.

La producción documental asociada a un enfoque de Gestión Documental donde el mapa informacional de la actividad administrativa esté perfectamente contextualizada y controlada va a ser la pieza clave de la verdadera transformación digital y del Gobierno abierto. Únicamente a través de la vinculación con las fuentes primarias documentales, no ya de documentos narrativos sino con la debida estructura semántica para acceder a la información que contienen, lograremos la desintermediación entre la producción y la usabilidad de la información en plena sociedad digital.

¹⁷ Guía Documentos esenciales: PGDe del MINHAP; Modelo de la Norma Técnica de Interoperabilidad. Respecto a la eliminación, véase tablas de valoración de la [JODA](#) de la Generalitat Valenciana, y [Reglas y procedimientos para la eliminación de documentos electrónicos](#) de la Diputación de Castellón.

La transparencia (efectiva) es resultado de la organización, accesibilidad y usabilidad de la información contenida en los archivos

Acceder a la “información” significa en realidad acceder a los “documentos de archivo”, a las decisiones documentadas de gobierno y la evidencia que apoya o sustenta el trabajo del sector público (MILLAR, 2003). Una información que en gran medida debemos diseñar y disponer como reflejo de las funciones y actividades propias de la Administración pública. Si se pretende disponer la gestión de lo público en abierto, como elemento catalizador ineludible para el valor democrático de nuestra sociedad, debemos aplicar un enfoque de gestión documental aprovechando las potencialidades de la tecnología digital.



Fig. 4. Gestión documental y transparencia

5. Modelos de Gestión Documental para la Transparencia

Cabe recordar, en este sentido, la existencia de modelos técnicos que profundizan en la aplicación práctica de la gestión documental como mecanismo para afianzar y revitalizar las políticas de transparencia y gobierno abierto. Vamos a destacar aquí dos, fundamentales:

1. En primer lugar, el **Modelo de Gestión de Documentos y Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)**¹⁸. Se pretende con este modelo homogeneizar y normalizar la gestión integral de los documentos como herramienta que permite garantizar la calidad y efectividad de las políticas de transparencia de la organización y, por tanto, contribuir de forma decidida a la consecución de los objetivos del Gobierno abierto.

El modelo RTA plantea múltiples ventajas para ser considerado un referente al incluir normas y buenas prácticas internacionales en Gestión Documental y archivos, con un diseño modular, escalable y flexible para su implementación en torno a líneas de actuación agrupadas por temática y con orientación a la evaluación de procesos en gestión documental. Incorpora herramientas operativas (Cuadro de Clasificación, Documentos esenciales, Calendario de conservación, Transferencias, Esquemas de metadatos...) y herramientas técnicas de transparencia (Política de acceso a los documentos, tabla de acceso y seguri-

¹⁸ Modelo encuadrado en el Programa de la UE-EUROsocial para la cohesión social de América Latina, y participación de los Archivos estatales de España y la Organización de Estados Americanos (OEA). Disponible en: <http://mgd.redta.org/modelo-de-gestion-de-documentos-y-administracion-de-archivos-para-la-red-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/mgd/2015-01-23/093820.html> [Consulta: 15/10/2016].

dad, catálogos de información pública reutilizable, catálogo de datos abiertos, formularios normalizados...).

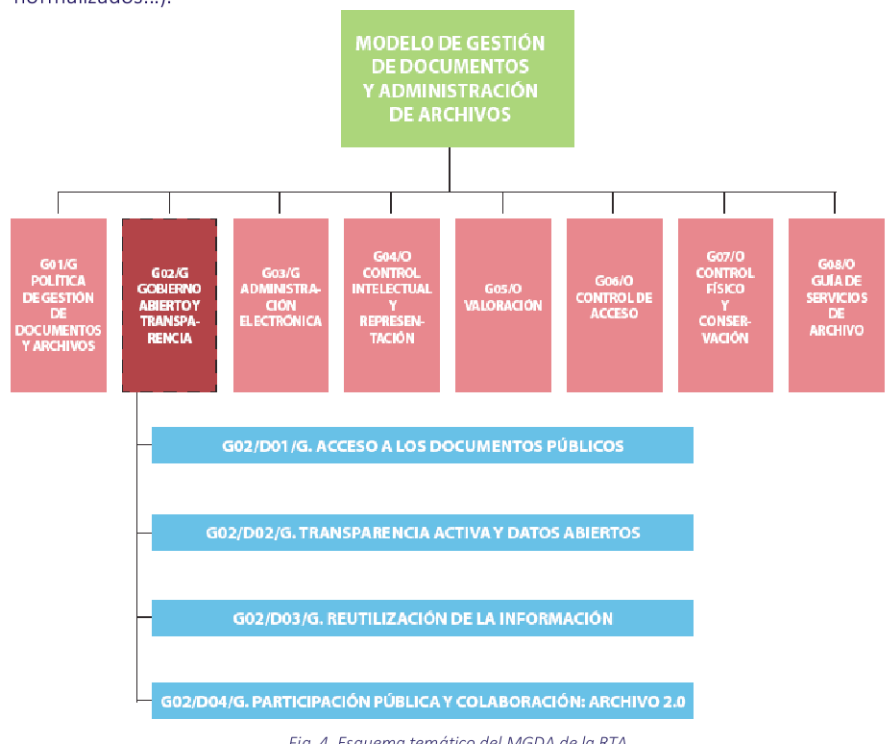
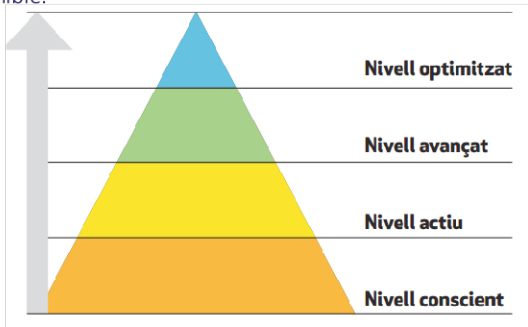


Fig. 4. Esquema temático del MGDA de la RTA

2. El **Model de Maduresa en Gestió Documental per la Transparència**, desarrollado bajo el prisma de la ley catalana de transparencia que determina que la gestión documental es el único fundamento técnico posible para el correcto tratamiento de la información pública. Impulsado por archiveros, el modelo pretende orientar a las Administraciones y organizaciones mediante un sistema de procedimientos y pautas, basadas en estándares técnicos y obligaciones legales, que permitan alcanzar una acción de gobierno transparente de forma creíble, eficiente y sostenible.

El *Model de Maduresa* articula treinta y seis indicadores de transparencia, distribuidos en cuatro niveles distintos de desarrollo, articulados en 3 líneas de actuación: Estratégica (funcionamiento, gestión y organización del sistema), Operativa (Información, datos y documentos publicados) y de Soporte (relativo a medios técnicos y otros recursos). Para una evaluación



ón correcta del proceso de diseño e implementación de un SGD aplicado a la transparencia hay que considerar, como mínimo, diez perspectivas, que enumeramos: visibilidad organizacional, compromiso de las partes interesadas, base legal, marco de la política de transparencia, aplicación del régimen de acceso y publicidad activa, transferencia y publicación en el portal, elección de datos y documentos del portal, gestión de metadatos, difusión y alfabetización e infraestructura.

Nivell 3. Procés conscient

24 punts

Núm.	Indicador	Línia	Puntuació	pàg.
19	Adequació i seguiment del compromís de la direcció en les polítiques de gestió documental	A	3	31
20	Estructuració del portal segons el quadre de classificació	A	3	32
21	Existència i publicació d'indicadors propis d'autoavaluació	A	3	33
22	Definició de la política de retenció de la informació publicada	A	3	34
23	Definició de la previsió d'actualitzacions de la informació publicada	A/B	3	35
24	Descripció normalitzada basada en un esquema de metadades	A	3	36
25	Accessibilitat a les metadades bàsiques dels documents publicats	B	3	37
26	Mecanismes de participació ciutadana	A	3	38

Fig. 5 Indicadores del nivel avanzado del Model de Maduresa (el subrayado en nuestro).

En definitiva, con la consideración de estos dos modelos se trata de establecer “método” para vencer voluntades y contrarrestar posibles arbitrariedades de responsables públicos y dirigentes, incorporando los procesos y herramientas de Gestión documental en relación a la transparencia y el Gobierno abierto.

Es en esta faceta, pues, que el pragmatismo y el bagaje técnico del archivo y la gestión documental pueden intervenir de forma decidida.

6. El Archivo Electrónico de la Ciudadanía

El artículo 17.1 de la Ley de procedimiento administrativo determina que “*cada administración debe mantener un Archivo Electrónico Único (AEU) de los documentos electrónicos que corresponden a procedimientos finalizados...*”. Con independencia del tiempo que transcurra, dichos documentos deben conservarse disponibles, garantizándose su autenticidad, integridad y conservación. Del mismo modo, en su exposición de motivos reconoce que “*la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados*”.

El precepto está suficientemente claro, pero ¿cómo instrumentalizamos con procesos concretos su consecución? ¡Sin Sistema de Gestión Documental, imposible!

Hasta hace bien poco las Administraciones actuaban pensando casi exclusivamente en clave interna, con formas de funcionar dirigidas para la organización y a sus trabajadores. Con este enfoque clásico se podría pretender, con bastantes esfuerzos, un repositorio (digital) centralizado. Pero no será suficiente si ha de servir de apoyo a las obligaciones de transparencia y a la construcción de un gobierno coparticipado por la ciudadanía. La evidente explosión informativa, la diversidad de sistemas de información, la carrera para el acopio de aplicaciones y repositorios, etc. aconsejan reenfocar el modelo informacional de las Administraciones públicas.

Recientes investigaciones apuntan que en muy poco tiempo **la informática ha modificado significativamente el legado informativo de la actividad administrativa pública** (GUIU, 2013):

- En primer lugar; alertan de la gran discrepancia entre los subprocesos o circuitos administrativos con los que municipios distintos afrontan la gestión de un mismo procedimiento (irregulado por la misma norma!). Ello explica la tendencia a adoptar “procedimientos genéricos” en muchas aplicaciones para tramitar electrónicamente la mayoría de procesos de actividad públicos. La facilidad de tramitación conlleva el riesgo de carecer de reglas y pautas prefijadas para disponer de documentos y expedientes mínimos y óptimos, con su información acorde a las necesidades de eficiencia y legalidad.
- Como consecuencia, nos encontramos con una enorme diversidad en el contenido documental de los expedientes de Administraciones distintas.
- A la vez, constatan un aumento importante de la carga informativa de los expedientes, probablemente como consecuencia de una excesiva formalidad en la tramitación informática, y hay una enorme disparidad de las Variables de información utilizadas por los municipios analizados en cada procedimiento.
- En este sentido, durante los diez años últimos años se ha modificado más de la mitad de la información de los expedientes, con un 20% de variables informativas que desaparecen definitivamente, y cerca de un 40% que son de nueva incorporación. La cuestión a resolver es si se trata de información oportuna (exigida por los cambios procedimentales) o resultado/reflejo de la incorporación de aplicaciones informáticas en la gestión administrativa.

Llegados a este punto, el reto del AEU no estriba estrictamente en convertir a electrónicos los documentos, y disponerlos, aunque lo logremos, en un repositorio único, sino que deberíamos **redocumentar la actividad administrativa**. La archivística puede colaborar a reinventar un nuevo corpus o estructura documental de los procedimientos electrónicos. Deberíamos soltar lastre documental, claro. Paralelamente, adoptar muchos elementos de la tecnología actual: la generación de referencias directamente por los propios sistemas informáticos, el carácter evidencial (controlado) de los sistemas de información, diseño e implantación de procesos basados en datos e integración de aplicaciones. La transformación digital de la actividad administrativa ha de contemplar igualmente el diseño oportuno de las fuentes primarias de información, útil en la explotación de datos y para la transparencia y la publicidad de la actividad pública sin intermediación.

La carencia de políticas públicas respecto a la gestión y custodia de los documentos electrónicos no dibuja un escenario claro al respecto. Es más, el Archivo Electrónico Único se deja a menudo en manos y bajo la responsabilidad exclusiva de las Entidades Locales, incluso de las más pequeñas. No existe un programa integral y una adecuada definición de proyectos en este ineludible precepto y necesidad. Los principales esfuerzos que está llevando a cabo la Administración General del Estado se concentran en el desarrollo de aplicaciones tecnológicas, básicamente:

- **InSide**, un conjunto de aplicaciones para la gestión de documentos electrónicos conforme a requisitos ENI y su almacenamiento, sin incorporar otras funcionalidades y herramientas de gestión de documentos.
- **Archive**, entendida como una aplicación Web de archivo definitivo basada en el modelo OAIS, enfocada a la conservación *permanente* de documentos.

Sin necesidad de realizar un análisis exhaustivo de estas aplicaciones informáticas, no es difícil concluir que dichas soluciones sólo cubren parcialmente alguna de las funcionalidades del Sistema de Gestión de Documentos, sin atender a los entornos de creación, uso, captación y control de fiabilidad, integridad, su transferencia controlada o eliminación hasta su incorporación al archivo definitivo. La ausencia de este ineludible marco de procesos archivísticos puede generar pronto la producción de “bolsas” de documentación digital no-interoperables, expedientes incompletos, ilocalizables o sin contextualización, e imposibilitando la aplicación del ciclo de vida.

Hablar de Archivo Electrónico Único de documentos se refiere básicamente a un sistema de archivo de los objetos digitales (ENI) testimonio de los procesos de actividad de una organización. Solo cuando operemos desde la creación de expedientes electrónicos podremos superar una visión datacéntrica de la información, y pondremos en práctica soluciones en las que confluyan aspectos estratégicos, metodológicos y tecnológicos para la disposición documental en un SGD sostenible a medio y largo plazo.

Esta afirmación destierra la consideración del Archivo Electrónico (Único) como un simple repositorio histórico, cuando no un mero repositorio documental, sino que lo incluye como un activo en la estructura integral de gestión de la organización.

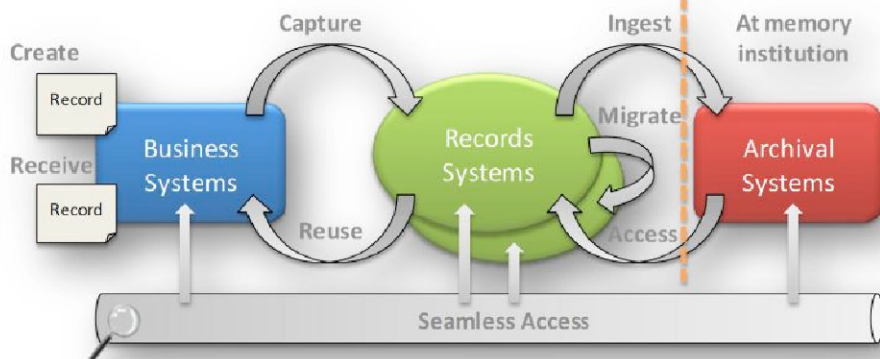


Fig. 6. Proyecto [E-Ark](#), (European Archival Records and Knowledge Preservation)

Hablamos de incorporar las obligaciones de transparencia al ciclo de gestión documental de manera que garantice el acceso efectivo de la ciudadanía a la información pública. Se trata de promover la Transparencia por diseño (CERRILLO, 2016), y planteamos algunas ideas clave que conviene priorizar:

- En plena explosión digital, el acceso a la información debe asegurarse y proveerse desde la creación de los documentos, y mantenerse de forma continuada durante todo su ciclo de vida.

- Únicamente mediante procesos sistemáticos de Gestión Documental se pueden interoperrar los múltiples y diversos silos de información que pueden existir en una Administración pública. El éxito bascula hacia la redimensión de las series documentales y la tendencia a tener una única aplicación o Gestor de Documentos electrónicos no es una garantía por sí sola de lograr resultados satisfactorios en la práctica.

- Atendiendo a la explosión informática de los últimos años, es urgente rediseñar e integrar de forma natural las fuentes primarias de documentos/información (resultado de las evidencias de la actividad pública) y la publicación y respuesta de acceso a la información. El Sistema de Información debe vincularse a instrumentos y esquemas del SGD, como por ejemplo estructurar el portal Web de transparencia con el Cuadro de Clasificación de la documentación municipal.

- Debemos aumentar nuestra capacidad para diseñar y ofrecer documentos con información datificada en formatos procesables, que permita tanto la automatización de procesos como el autoconsumo y la co-creación sin intermediarios de la información por parte de los usuarios.

- Por último, y en este aspecto se incide poco, hay que concienciar a la ciudadanía en hacer uso del gobierno abierto, garantizándole la veracidad, integridad y la fiabilidad de su acceso a la documentación pública. El acceso real a la información vendrá determinado según la capacidad de los gobiernos para crear y mantener –y los ciudadanos para buscar y obtener– documentos administrativos fiables, fidedignos y precisos.

La última fórmula que presentamos tiene que ver con la función social del Archivo. Recoge la afirmación que el Archivo Electrónico Único debe ser el **Archivo Electrónico de la Sociedad**, instrumentalizándose por medio del Sistema de Gestión de Documentos (FERNÁNDEZ, 2016a).


$$\text{SGD} + \text{AEU} = \text{AES}$$

Consideramos que la gestión documental como soporte del Gobierno abierto debe orientarse de forma plena a los usuarios, fomentando la participación y colaboración de la ciudadanía en la consecución de este nuevo paradigma. Entiendo que la ciudadanía debe jugar un papel determinante, y no va a admitir por mucho más tiempo datos sin contexto, información “precozinada”, documentos escondidos y archivos arrinconados o vacíos de contenido.

Es más, el desafío actual para la Archivística no sólo estriba en documentar bien la actuación de los gobiernos, sino en contribuir decididamente a la gobernanza de la información para conformar gobiernos abiertos (COOK, 2007: 72). Entendemos gobernanza como las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios (LÓPAZ, 2016: 3).

Baste terminar con recuperar aquí la secuencia de actuaciones necesarias en materia de Gestión documental que propone la misma guía para el Gobierno abierto (*Open Government Guide*), que va desde un nivel inicial al estadio más innovador:

Initial

Formar a todos los funcionarios con responsabilidades de gestión documental de acuerdo con el derecho a la información

Implantar en todas las administraciones públicas una política de gestión documental acorde con los objetivos del derecho a la información y del gobierno abierto

Nombrar una autoridad pública que lidere la gestión de documentos gubernamentales

Intermediate

Capacitar a los profesionales en gestión documental

Incluir requisitos de gestión documental entre las especificaciones técnicas para sistemas TIC nuevos y para actualizaciones de sistemas existentes

Advanced

Crear un repositorio digital centralizado que permita acceder de manera permanente a los archivos y datos del gobierno

Definir requisitos de metadatos homogéneos para toda la administración

Innovative

Desarrollar una estrategia de control de calidad para conjuntos de datos públicos

La tecnología tiene un potencial enorme para ayudarnos tanto a nivel individual como colectivo. Pero debemos superar el enfoque micro –la transparencia me ayuda a mí– hasta consensuar un punto de vista macro: interpretar y construir colectivamente el comportamiento humano. Ser usuario potencial de la transparencia no te hace coparticipar en el gobierno si no somos capaces de utilizar la información de una manera consciente, colectivamente responsable.

La producción de documentos óptimos en un Sistema de Gestión Documental avanzado, con una red de Archivos potentes e interconectados, y sus profesionales con participación directa no sólo en ejecutar acciones operativas “de archivo”, sino con un nivel destacada de integración en el funcionamiento de las organizaciones (decisión, supervisión y diseño) coadyuva al mejor funcionamiento de los gobiernos y las administraciones y es una oportunidad inmejorable para mejorar la calidad de la democracia.

Gandia, octubre de 2016

Referencias

Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno. Memoria 2015. Madrid, 2016. Págs. 81 – 85.

Burgar Arquimbau, Joaquín Miguel. «Aspectos formales de la publicidad activa», en Revista Española de la Transparencia, núm. 2. Acreditra. 2016. Págs. 20 – 31.

Burgar Arquimbau, Joaquín Miguel. «Acceso a la información pública y protección de datos en el marco de la Ley de transparencia: graduación y ponderación», en «El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración». Cotino Hueso, L., Sahuquillo Orozco, J. L., y Corredoira Alfonso, L. (Ed). Universidad Complutense de Madrid, 2015. Págs. 205 – 219.

Excma. Diputación Provincial de Castellón. «Guía I. Actualización y mantenimiento del Portal de Transparencia Municipal», en Colección de Guías por y para la Transparencia. Castellón de la Plana, 2016.

Guichot Reina, Emilio. *La transparencia y el acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (materiales del curso «Transparencia y Gobierno Abierto»)*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014; pág. 43

ÁLVAREZ ESPINAR, Martín. Apertura y reutilización de datos públicos = Obertura i reutilització de dades públiques. [Barcelona]: Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió, 2014.

COROJAN, Ana. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Madrid: Fundación IDEAS, D.L. 2011.

DIPUTACIÓN DE CASTELLON. Guía por y para la transparencia. 2016.

DOWE DL, HERNANDEZ-ORALLO, IQ tests are not for machines, yet Intelligence 40 (2), 77.

HERNANDEZ-ORALLO, José. Introducción a la minería de datos. Pearson.

La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Sitio Web: <http://democratieouverte.org/>

ACREDITRA. 2016. *Barómetro de la Transparencia de España 2015* [En línea]. <https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTRWIUcUpxb1gzTig/view>

ALBERCH FUGUERAS, R., 2016. Sistema de Gestión Documental, Transparencia y Preservación Digital. [En línea] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.youtube.com/watch?v=wfoo9uXg_NU

BELLVER, A., KAUFMANN, D. (2005) Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. World Bank Policy Research Working Paper. [En línea]. <http://doi.org/10.2139/ssrn.808664>

CASADESÚS, A. PERPINYÀ, R., MAURI, A. (2016) Transparencia en riesgo: la gestión de documentos como estrategia de prevención. [En línea] Gigapp 2016 http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-405.pdf

CERRILLO, A., CASADESÚS, A. (2016) La transparencia por diseño: el impacto de la gestión documental en la transparencia pública [En línea] Gigapp 2016 http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-289.pdf

COOK, Terry (2007) “Archivística y posmodernismo: nuevas fórmulas para viejos conceptos”. Tabula, revista de archivos de Castilla y León, pp. 59-81.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. (2009). “Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies” En: The White House [sitio web]

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. (2011). “Managing Government Records: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies” [En línea]. En: The White House [sitio web].

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf>

FAUS MASCARELL, JC. (2016) “Archivos y Transformación digital. Impacto de la reingeniería documental en la producción administrativa”. Tabula, n. 19, pp. 173-201.

FERNÁNDEZ CUESTA, F. (2016a). “Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos: Carencias del modelo español”. Tabula, n. 19, pp. 53-66.

FERNÁNDEZ CUESTA, F. (2016b). Dos paradojas, tres mitos y varias lecciones sobre el derecho de acceso (UK), [En línea] Blog Archivista. [sitio web]

<https://archivista.wordpress.com/2016/01/15/dos-paradojas-tres-mitos-y-varias-lecciones-sobre-el-derecho-de-acceso-uk/>

GUIU, P., PUIG-PEY, A., FONTANET, M., MAURI, A., PERPINYÀ, R. (2013). Simplificació vers l'e-Administració. Redisseny i millora d'expedients administratius per unificar procediments, estandaritzar documentació i reduir continguts d'informació. [En línea]. EAPC-Generalitat de Catalunya. [sitio web]

<https://llibres.blog.gencat.cat/2014/04/25/simplificacio-vers-le-administracio-redisseny-i-millora-dexpedients-administratius-per-unificar-procediments-estandaritzar-documentacio-i-reduir-continguts-dinformacio-l-post-de-pere-guiu/>

LIIKANEN, Erkki. (2003). “La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro”. En: *Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC* (2003: Barcelona) [En línea]. UOC. <http://www.uoc.edu/inaugural03/esp/article/>

LÓPAZ PÉREZ, R. (2016) La gestión documental como indicador de transparencia en las organizaciones. [En línea] Gigapp 2016

<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/2660>

MILLAR, L., (2003). The right to information, the right to records. *The relationship between record keeping, access to information, and government accountability*. [En línea]. Commonwealth Human Rights Initiative, Nueva Delhi.

http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/record_keeping_ai.pdf

RUIZ, V., SOLER, J. (coord.). (2016a). Model de Maduresa en gestió documental per a la transparència y la publicitat activa. [En línea] Associació d'Arxivers i Gestors de Documents de Catalunya [sitio web] <http://www.arxivers.com/index.php/recerca/maduresa-en-la-gestio-documental-per-la-transparencia>

RUIZ, V (2016b) Más allá del portal. Hacia una transparencia a fondo, [En línea] Webinar de SocialBiblio [sitio web] <http://www.socialbiblio.com/materiales/portal-transparencia-fondo>

