



Archivos y documentos en la era de los datos



Con el patrocinio de:



Y el apoyo de:



Archivos y documentos en la era de los datos

VIII CONGRESO DE ARCHIVOS DE CASTILLA Y LEÓN
14/16 de abril de 2021

Archives and records in the data era

8th CONGRESS OF CASTILLA Y LEÓN ARCHIVES
14/16 April 2021

Francisco Fernández Cuesta
Luis Hernández Olivera

TABULA

ESTUDIOS ARCHIVÍSTICOS DE CASTILLA Y LEÓN

ISBN:
978-84-941454-9-0

ISSN:
1132-6506 =
TABULA (Salamanca)

ISSN:
2660-9460
(publicación en línea)

Depósito Legal:
S. 671-1992

Edita

Asociación de Archiveros de
Castilla y León
Armuña, 14. 37439 San
Cristóbal de la Cuesta.
Salamanca
Teléfono 650 336 756
<https://publicaciones.acal.es/>
<https://www.acal.es>
administracion@acal.es

Director

Luis Hernández Olivera

Editores de este volumen

Francisco Fernández Cuesta
(Subdirección General de
Archivos y Bibliotecas,
Ayuntamiento de Madrid) y
Luis Hernández Olivera
(Universidad de Salamanca)

Política editorial

Tábula publica artículos originales sobre trabajos de investigación y de difusión de experiencias profesionales, previamente sujetos a un proceso de selección y evaluación por pares. Cada número aborda monográficamente un tema de interés archivístico. La publicación tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de una Archivística en la que se integren el tratamiento de la documentación histórica y la gestión de los documentos administrativos, una Archivística abierta a las aportaciones de otras disciplinas, una Archivística autónoma y con un corpus propio de principios y métodos que pueda hacer frente a los problemas de los archivos. Tábula es la revista de estudios de la Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL). Se dirige a la comunidad profesional y científica que trabaja en el ámbito de la gestión de los archivos y documentos. Tábula se publica en castellano y los títulos, resúmenes y palabras-clave de los artículos se difunden también en inglés.

Evaluación por pares

Todos los artículos son examinados por expertos. El método de evaluación empleado es el de revisión por pares a doble ciego. La revista asigna a cada propuesta dos revisores, o más, en caso de que así se considere necesario. Una vez que el evaluador emite su dictamen los resultados son enviados al editor, siendo éste el encargado de ofrecer la aprobación final y efectuar la comunicación con el/los autor/es. La confidencialidad de los manuscritos se mantiene estrictamente durante todo el proceso de evaluación, por lo que nadie ajeno al editor tiene conocimiento del mismo. En las actas de congresos la evaluación de las ponencias la realiza el Comité Científico del Congreso.

Consejo Editorial

Alicia Barnard (Consultoría en Servicios de Información, Ciudad de México, México);
Julio Cerdá Díaz (Archivo, Ayuntamiento de Arganda del Rey, Madrid, España);
Alejandro Delgado Gómez (Archivo, Ayuntamiento de Cartagena, España);
Alfonso Díaz Rodríguez (Archivo, Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, España);
Miguel Ángel Esteban Navarro (Universidad de Zaragoza, España);
Lluís Esteve Casellas i Serra (Sección de Gestión Documental y Archivo (GDA), Ayuntamiento de Girona, España);
Antonia Heredia Herrera (Archivera, Doctora en Historia de América, Sevilla, España);
José María Jardim (Archivero, Doctor en Ciencias de la Información, Rio de Janeiro, Brasil);
Vicent Jiménez Chornet (Departamento de Comunicación Audiovisual, Documentación e Historia del Arte, Universidad Politécnica de Valencia, España);
Joaquim Llansó Sanjuan (Archivero General de Navarra, Pamplona, España);
Fátima Rodríguez Coya (Archivo, Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, España);
Abelardo Santamaría Gallo (ACAL, Valladolid, España)

Nota de copyright

Algunos contenidos de Tábula están protegidos por copyright:
© de los textos, los autores
© de las traducciones y edición,
la Asociación de Archiveros de Castilla y León
© de las fotografías, los autores

La Asociación de Archiveros de Castilla y León está trabajando para ir ofreciendo de forma gradual los contenidos de la revista con acceso abierto.

La Asociación de Archiveros de Castilla y León no asume ninguna responsabilidad por las opiniones o juicios vertidos en los artículos por sus autores.

Fotografías

Cubierta: Collector's Series.
Thomas Hawk / flickr
Pág. 24: Digital Montage Number.
Nick Gentry / Wikimedia
Pág. 42: Data.path Ryoji.Ikeda.
r2hox / flickr
Pág. 64: Binary on the wall.
Megan Morris / flickr
Pág. 80: Db – numbers II. Tasmio / flickr
Pág. 96: Data.Tron [8K enhanced Version] by Ryoji Ikeda in transmediale 10. Shervinafshar / Wikimedia
Pág. 112: tumblr
Pág. 132: Facts Not Opinions.
Kevan / flickr
Pág. 146: Broken Glass / Pxfuel
Pág. 164: US Soldiers 2009.
Desmotivaciones
Pág. 182: COVID-19 Memorial Field of White Flags 06. Amaury Laporte / flickr
Pág. 201: Eu Data. Torstensimon / Pixabay
Pág. 214: Ciutat de les Arts i les Ciències The Museum of Science has a DNA sculpture (Valencia, Spain). Andrea Lai / flickr
Pág. 230: Death notices. Jer Thorp / Wikimedia
Pág. 252: Hereford Cathedral Library. John Lord / Wikimedia
Pág. 268: 46913 / Pxhere
Pág. 288: Pxfuel
Pág. 306: Manifestación CC.OO. en Béjar (Salamanca). Fundación Jesús Pereda de CC.OO CyL
Pág. 328: Women fighting during the Siege of the Alcázar.
Cassowary Colorizations / flickr

Comité de evaluadores

Nacho Alamillo (Colaborador del grupo de investigación iDerTec, Universidad de Murcia, L'Aleixar, Tarragona, España);
Pedro Cabrera (Gestión Documental y Archivo del Ayuntamiento de Tinajo. Tinajo Lanzarote, España);
Pilar Campos (Instituto Municipal de Hacienda de Barcelona, España);
Sonia Crespo Nogales (Archivo del Ayuntamiento de Las Rozas, Madrid, España);
Francisco Fernández Cuesta (Subdirección General de Archivos y Bibliotecas, Ayuntamiento de Madrid, Alcalá de Henares, Madrid, España);
Beatriz Franco Espiño (Subdirección General de Archivos y Gestión Documental, Comunidad de Madrid, España);
Luis Hernández Olivera (Universidad de Salamanca, España);
Antonio Ibáñez Pascual (Servicio de Transparencia y Reutilización de la Información, Junta de Castilla y León, Valladolid, España);
Ricard Pérez Alcázar (Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Cultura y Deporte, Madrid, España);
José Antonio Robles Quesada (Archivo Central de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, Valladolid, España);
Fátima Rodríguez Coya (Archivo, Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, España)

Traducciones

Verónica Fernández de Cabo
Francisco Fernández Cuesta
Alejandro Delgado Gómez

Revisión de textos

Paz Hernández Sánchez

Diseño y maquetación

Helvética edición y diseño

Publicidad

Teléfono 650 336 756

Suscripciones y compras

La suscripción a la revista se realiza por años naturales completos.
Edición impresa: suscripción conjunta de las revistas Tábula y Archivos (1 número de Tábula y 4 números de Archivos) y acceso online, 75 eur.
Edición online: suscripción de acceso a la edición online de Tábula (período 2005-2020), 170 eur.

Ejemplar edición impresa, 30 eur.
Ejemplar edición online, 15 eur.
Artículo edición online, 5 eur.

La suscripción o compra de la revista se puede realizar online en <https://www.acal.es/index.php/tienda/publicaciones> o contactando con Administración Acal: teléfono 650 336 756; administracion@acal.es
La adquisición de un pdf con un número completo de la revista o de un artículo se puede realizar en: <https://publicaciones.acal.es/>

La publicación se distribuye de forma gratuita a los miembros de la Asociación.

Normas para los autores

Los originales que se presenten deben ser inéditos y deben cumplir las directrices de presentación de textos indicadas a continuación.

1. Formato

Los manuscritos deben entregarse en forma de fichero electrónico, preferentemente en formato Word, y acompañado de un fichero en formato PDF

2. Datos de identificación del artículo

En la primera página se indicarán los siguientes datos del artículo:

a) Título y subtítulo, si lo hubiere, del artículo en castellano e inglés con un tipo de letra Arial en negrita y un tamaño de 16 puntos.

b) Nombre del autor o de los autores, centro de trabajo, y dirección de correo electrónico de cada uno de ellos.

Ejemplo:

*Julio Cerdá Díaz
Archivo Municipal de Arganda
email: julio.cerda@uah.es*

c) Resumen del trabajo en castellano e inglés. En el resumen, con una extensión aproximada de 100 palabras, se recomienda indicar los objetivos, metodología y resultados.

d) Palabras clave en castellano e inglés. Se recomienda presentar entre 5 y 10 palabras clave para indizar el texto y facilitar su recuperación.

3. Extensión

El tamaño recomendado de un artículo está entre las 5.000 y 6.000 palabras. En aquellos casos que se justifiquen se podrán publicar artículos de mayor extensión.

4. Diseño del texto

El texto debe estar justificado. Para la redacción se utilizará el tipo de letra Arial con un cuerpo de 12 puntos y un interlineado sencillo.

Se deberá restringir lo máximo posible el uso de las mayúsculas limitándose a cumplir las normas determinadas por la gramática. No se escribirán en mayúsculas ni los títulos ni frases completas.

Las mayúsculas se utilizarán solo en la posición inicial de palabra.

5. Párrafos

No se efectuará ninguna sangría ni tabulado al inicio de párrafo. El último párrafo de cada epígrafe irá seguido de dos líneas en blanco que precederán al título del nuevo epígrafe.

6. Títulos de apartados

Los títulos de los diferentes epígrafes se numerarán y se presentarán con la siguiente jerarquía tipográfica según su nivel:

a) Título de epígrafe de primer nivel: se redactará en Arial de 14 puntos y negrita.

b) Título de epígrafe de segundo nivel: se redactará en Arial de 12 puntos y negrita.

c) Título de epígrafe de tercer nivel: se redactará en Arial de 12 puntos y cursiva.

Ejemplos:

2. MoReq

2.3. ¿Qué es MoReq2?

2.3.1. ¿Es MoReq2 una norma?

7. Ilustraciones

Cuando los trabajos incorporen tablas y/o figuras, éstas se entregarán en ficheros separados. Se deberá indicar de forma precisa el lugar en que se deberá ubicar cada tabla o figura. Al pie de cada una de ellas se deberá indicar el número de orden que le corresponda y el título descriptivo de la ilustración.

Ejemplo:

Tabla 1. Grupos de problemas para la investigación Archivística
Figura 2. Del antiguo al nuevo paradigma disciplinar en la ciencia archivística

8. Bibliografía

Para la citación bibliográfica se utilizará el sistema autor-fecha. Cada referencia que se incluya en el texto se realizará indicando el apellido del autor seguido de coma y la fecha de publicación, y si es necesario se añade la página, todo ello entre paréntesis. Cuando un autor cuente con varios títulos publicados en un mismo año se especificarán estos añadiendo en las distintas referencias al año una letra minúscula (a, b, c, etc.).

Ejemplos:

(Cox, 2003, p. 19)
(Cox, 2002a, p. 8)

Al final del artículo se indicará la bibliografía con todas las referencias bibliográficas completas ordenadas alfabéticamente por el apellido del primer autor o del primer elemento de la referencia y el año de publicación. Las referencias irán precedidas de la palabra "Bibliografía" en negrita y se realizarán según los siguientes modelos y cumpliendo los estilos de fuentes prescritos para cada elemento:

Ejemplos:

Referencia de monografía:

SHELLENBERG, Theodore R. (1987). *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Archivo General de la Nación.

Referencia de artículo de revista:

DURANTI, Luciana. (2003). "Autenticidad y valoración: la teoría de la valoración enfrentada a los documentos electrónicos. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*. n. 6, p. 13-21.

Referencia de capítulo de libro:

Gómez González, Pedro José (2008). "La organización de archivos musicales". En: Gómez González, Pedro José et al. (eds.). *El archivo de los sonidos: la gestión de fondos musicales*. Salamanca: Acal, p. 125-154.

Referencia de recurso electrónico:

Cook, Terry (2011). "Archives as Media of Communication". En: *Old Messengers, New Media: The Legacy of Innis and McLuhan*. <<http://www.collectionscanada.gc.ca/innis-mcluhan/030003-4040-e.html>>. [Consulta: 18/06/2012].

9. Notas

Las notas se colocarán al final del texto. Irán precedidas de la palabra "Notas" en negrita.

Las notas en el cuerpo del texto irán colocadas en superíndice numérico (1, 2, 3, ...).

10. Apéndices

Si el artículo tiene apéndices, éstos se añadirán al final del texto, después de las notas, introducidos por la palabra "Apéndice" en negrita.

Archivos y documentos en la era de los datos

- 13** Introducción
Prevalecer en la era digital: archivos resilientes para no ahogarse en un mar de datos
- 25** ¿Cómo de lleno está el vaso?
Cambios y desafíos para los profesionales de los documentos frente a la transformación digital en la era de los datos
Adrian Cunningham
- 43** Los datos: ¿una amenaza?
Gestión de documentos en la era de los datos
Jordi Serra Serra
- 65** Gobernanza de datos y gestión de documentos
Carlota Bustelo Ruesta
- 81** ¿De verdad estamos capacitados para archivar la “república de los datos” en un entorno digital?
Luis Martínez García
- 97** Estrategias y modelos de gestión de datos archivísticos
Ana María López Cuadrado / Javier Requejo Zalama
- 113** Interoperabilidad semántica. Estrategias y vocabularios para la gestión de evidencias electrónicas
Laia Bota Porta
- 133** Una cuestión de hechos.
Documentos y archivos como evidencia en la sociedad digital
Laura Millar
- 147** El anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León
Joaquín Meseguer Yebra
- 165** Explotación de datos públicos. La experiencia de Civio
David Cabo Calderón / Miguel Ángel Gavilanes
- 183** Gestión y visualización de datos abiertos gubernamentales. El caso de los datos sobre la pandemia del COVID-19 en Castilla y León
Antonio Ibáñez Pascual

- 201 Datos abiertos y reutilización en el contexto de la Estrategia europea de datos
Julián Valero Torrijos
- 215 Open Science y FAIR data
Javier de la Cueva
- 231 El archivero/a como DPD
Francesc Giménez Martín
- 253 Los libros mayores electrónicos distribuidos, blockchain y la gestión de documentos de archivo
Ignacio Alamillo Domingo
- 269 BIM, una revolución para la gestión documental de las obras públicas
Isabel Medrano Corrales / Pablo Olivares Phélix
- 289 El papel del archivero en la gestión del riesgo asociada a la gestión de documentos
Tamara Morte Nadal
- 307 La creación y desarrollo del sistema de archivos de CC.OO. de Castilla y León a partir de la formación en gestión documental y archivo
Ana María Peña Varó

y además...

- 329 Mujeres: Guerra Civil y represión en Alicante
María del Olmo Ibáñez

Archives and records in the data era

- 19** Introduction
Prevailing in the digital age: resilient records
to avoid drowning in a sea of data
- 25** How Full is the Glass?
Changes and Challenges for Records Professionals Facing
Digital Transformation in the Age of Data
Adrian Cunningham
- 43** Data: A Threat?
Records management in the age of data
Jordi Serra Serra
- 65** Data governance and records management
Carlota Bustelo Ruesta
- 81** Are we really able to archive the 'republic of data'
in a digital environment?
Luis Martínez García
- 97** Archival data management strategies and models
Ana María López Cuadrado / Javier Requejo Zalama
- 113** Semantic interoperability. Strategies and vocabularies
for electronic evidence management
Laia Bota Porta
- 133** A matter of facts.
Records and archives as evidence in the digital society
Laura Millar
- 147** The draft law on transparency, access to information
and reuse of Castilla y León
Joaquín Meseguer Yebra
- 165** Exploiting public data. Civio's experience
David Cabo Calderón / Miguel Ángel Gavilanes
- 183** Management and visualization of government open data
COVID-19 pandemic data in Castilla y León
Antonio Ibáñez Pascual

- 201 Open data and reuse in the context
of the European Data Strategy
Julián Valero Torrijos
- 215 Open Science and FAIR data
Javier de la Cueva
- 231 The archivist as DPD
Francesc Giménez Martín
- 253 Distributed electronic ledgers, blockchain,
and records management
Ignacio Alamillo Domingo
- 269 BIM, a revolution for the public works
records management
Isabel Medrano Corrales / Pablo Olivares Phélix
- 289 The role of the archivist in risk management
for records management
Tamara Morte Nadal
- 307 The creation and development of the archival system
of CC.OO. de Castilla y León through training
in document management and archives
Ana María Peña Varó

also...

- 329 Women: Civil War and repression in Alicante
María del Olmo Ibáñez

Prevalecer en la era digital: archivos resilientes para no ahogarse en un mar de datos

La irrupción de la tecnología digital ha alterado de forma disruptiva la forma en que ciudadanos, empresas y administraciones se relacionan y llevan a cabo sus actividades sociales, culturales y económicas. Este cambio radical, acelerado en el escenario de la pandemia del Covid-19, está obligando a las organizaciones a rediseñar sus procesos y servicios para adaptarse a un nuevo modelo de sociedad que aprovecha toda la potencialidad del medio digital.

Esta transformación digital de las organizaciones está alterando también la forma en la que se crea y gestiona la evidencia de las actividades que llevan a cabo. La trasposición al medio digital del documento tradicional, de contenido narrativo y poco o nada estructurado desde el punto de vista del procesamiento automático de la información, parece tener los días contados en favor de modelos de evidencia basados en datos estructurados.

¿Qué consecuencias tiene este giro hacia el dato para nuestra profesión? ¿Qué papel están llamados a desempeñar los archivos y sus profesionales en esta era de los datos? La reflexión en torno a estas cuestiones constituyó el eje central del octavo Congreso de Archivos de Castilla y León que, entre los días 14 al 16 de abril, congregó a más de doscientos profesionales de la información, la documentación y los archivos, y a un plantel inmejorable de ponentes. Un Cacyl que, por primera vez, hubo de celebrarse íntegramente en línea, sin que esta circunstancia desmereciera en medida alguna la calidad de los contenidos que en él se abordaron y que en buena medida se reproducen en este número de *Tábula*.

Uno de los puntos culminantes del Congreso fue, sin duda, la intervención de Adrian Cunningham con la que precisamente se abre este volumen. Desde su larga y fructífera experiencia profesional, el archivero australiano reflexiona sobre los retos a los que nos enfrentamos los profesionales de la gestión de documentos y los archivos en la era de los datos. Lejos de mensajes motivacionales simplistas, y basándose en la experiencia de los últimos treinta años en su país, el autor llama a “remangarnos y comprometernos” en una lucha a largo plazo: la que supone lidiar con una transformación digital continua y con los cambios que produce en la forma en que las organizaciones documentan su actividad. “El cambio es constante, por lo que nunca puede darse el lujo de relajarse”, afirma Cunningham, que lejos de amedrentarse, apunta en su artículo diferentes estrategias con las que afrontar retos e incertidumbres y avanzar a base de pequeñas victorias.

Uno de estos retos es el que supone comprender (y hacer comprender) que los datos estructurados se pueden –y, en ocasiones, se deben– capturar como evidencia fija de las actividades de las organizaciones. Y aunque existen razones de peso para que nos ocupemos de ello, como cree el autor australiano, tendremos que luchar también por abrirnos un hueco y marcar nuestro territorio frente al atractivo mediático y la pátina de modernidad de las nuevas profesiones que han ido surgiendo en torno a la gestión de datos.

Las armas para ello nos las ofrece Jordi Serra, que en su artículo analiza la aportación que los profesionales de la archivística podemos hacer para mejorar la gestión basada en datos de las organizaciones digitales. Propone para ello cuatro fases de intervención de la gestión documental en la gestión de datos que permitirán, según el autor, aportar valor y abrir una nueva “ventana de oportunidad”.

Carlota Bustelo abunda en la relación entre datos y gestión de documentos, presentando el concepto de gobernanza de los datos y sus múltiples conexiones con nuestro ámbito profesional. Para ello, desgrena los diversos niveles y áreas de actuación que engloba la gobernanza de datos, destacando en cada caso las principales iniciativas que se están llevando a cabo en el ámbito internacional y su vinculación con la gestión de documentos y con los contenidos que se trataron en las distintas sesiones del Congreso.

Luis Martínez se muestra un tanto escéptico sobre el papel que los archiveros –al menos los de las Administraciones públicas españolas– pueden desempeñar en la gobernanza de esta república de los datos (o de las múltiples “repúblicas de datos”), debido en buena medida al pesado lastre que supone nuestro encuadre en “cuerpos y escalas culturales” e “instituciones dedicadas preferentemente a la difusión del patrimonio histórico”, arrinconadas “en los últimos lugares de la cadena alimenticia de los servicios públicos”. A pesar de ello, el autor se muestra “mínimamente optimista” y cree que aún hay tiempo para abrir esa ventana de oportunidad de la que hablaba Serra.

No en vano, el mundo de los datos no es ajeno a nuestro trabajo. Un ejemplo de ello es lo que nos muestra la reflexión de Javier Requejo y Ana María López sobre las estrategias y modelos de gestión de los datos archivísticos. De los datos estructurados sobre documentos que generamos a través de la descripción archivística, y del trabajo con los nuevos documentos digitales datificados. El trabajo de Laia Bota nos presenta, en este sentido, algunas iniciativas europeas que pretenden dar forma a algunos de estos nuevos documentos, “menos narrativos y más datacéntricos”, a partir de la normalización de los tipos empleados y del modelo de datos sobre el que se estructuren, de manera que se puedan compartir y reutilizar en otros Estados miembros, en un marco europeo de interoperabilidad.

Quizás, la clave para abandonar el rincón no venga tanto por salir de nuestra zona de confort, como apuntan Requejo y López, sino en poner el foco en aquellos procesos específicos de nuestra disciplina que pueden aportar valor especial a las organizaciones basadas en datos. Laia Bota da una pista en este sentido: la identificación y valoración de los documentos con carácter de evidencia. Y sobre la importancia de la evidencia que supone el documento de archivo –estén sus datos estructurados o no– en una era de los datos que es también, paradójicamente, una era de desinformación y *fake news*, es sobre lo que reflexiona Laura Millar en su brillante artículo. “El acto de capturar y proteger evidencia es crucial” –señala la estadounidense afincada en Canadá– ya que “[s]in evidencia, las sociedades de ahora y de los siglos del futuro no pueden comprender lo que sucedió, ya sea ayer o hace un siglo”.

Este valor o carácter de evidencia del documento de archivo resulta – como viene reivindicando desde hace tiempo en nuestro sector –, clave para la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones públicas. Un ámbito que también se transforma y orienta cada vez más a los datos.

Muestra de ello es que el proyecto de la nueva ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León y que presenta en su artículo Joaquín Meseguer, Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta, que en otros aspectos destacables pretende alinear la regulación de nuestra comunidad autónoma con los estándares de la Open Data Charter de 2019, que propugnan unos datos abiertos y procesables por defecto.

En la misma línea, el profesor Julián Valero aborda en su artículo en qué consiste la Estrategia europea de datos y su materialización en el contexto normativo comunitario. La normativa comunitaria sobre reutilización de la información del sector público evoluciona hacia una regulación sobre gobernanza de los datos en el Espacio Europeo que busca impulsar de forma decidida la apertura de datos gubernamentales como uno de los motores de la transformación digital.

Desde la Fundación Ciudadana Civio nos proporcionan la visión de la sociedad civil que ejerce su derecho a saber, solicitando y explotando esos datos

abiertos gubernamentales. A pesar –o contra– la falta de apuesta política por ellos. Garantizar una transparencia y unos datos abiertos desde el diseño constituye una estrategia clave para mejorar nuestra sociedad y nuestras instituciones, y en ese sentido deberían avanzar las políticas y regulaciones públicas en la materia. También nuestra práctica profesional, como sabemos, camina en esa senda. No en vano, apuntan desde Civio, “una buena documentación y un registro íntegro de los datos mediante formularios normalizados son fundamentales para dar un cumplimiento más ágil y de mayor calidad a los requisitos de transparencia de las administraciones públicas”.

Siguiendo con los datos abiertos, Antonio Ibáñez escribe sobre la gestión y visualización de los datos sobre la pandemia del COVID-19 llevada a cabo en Castilla y León, y que han convertido a nuestra comunidad autónoma en todo un referente a nivel nacional. Javier de la Cueva, por su parte, se centra en la apertura de los datos de investigación y del movimiento *Open Science*. El impulso por parte de este movimiento de los principios FAIR (acrónimo de *findable, accessible, interoperable* y *reusable*) ponen de nuevo de relieve la importancia de la metodología archivística para garantizar la producción y el mantenimiento de datos fidedignos.

La intervención “desde el diseño y por defecto” es también uno de los principios que propugna la nueva normativa en materia de protección de datos de carácter personal, a partir de la entrada en vigor del RGPD. Y es el campo de batalla en el que vienen bregando algunos profesionales de los archivos que, como Francesc Giménez, compaginan sus funciones archivísticas con el cargo de Delegado de Protección de Datos de su institución. Su aportación es una excelente muestra del valor que aporta a la Administración pública y a la sociedad una gestión de documentos proactiva.

Ignacio Alamillo nos introduce, por su parte, en una forma disruptiva de concebir y gestionar la evidencia de transacciones en forma de datos estructurados y distribuidos: los libros mayores electrónicos basados en tecnología *blockchain*. Un modelo que, en palabras del autor, presenta “un potencial significativo para la transformación de la gestión documental segura en el sector público, en especial en lo relativo a las firmas digitales, los certificados y la autenticación de documentos”.

Igualmente, revolucionaria resulta, en el ámbito de la construcción y las infraestructuras, la metodología BIM, cuyas repercusiones en la gestión documental de las obras públicas nos exponen Isabel Medrano y Pablo Olivares. En este contexto, los nuevos documentos no son meras representaciones de las construcciones, sino sus *gemelos digitales*.

Este número de *Tábula* se cierra con dos de las comunicaciones presentadas al Congreso. En la primera, Tamara Morte aborda la gestión del riesgo asociada a la gestión de documentos, centrándose en el proyecto de identificación

de riesgos que ha llevado a cabo en el Servicio de Administración Electrónica del Gobierno de Aragón. En la segunda, Ana María Peña, da prueba de la importancia de la formación para implantar una “cultura de archivo”, esto es, de imbricar una conciencia y unas prácticas de gestión de documentos en la cultura de la organización (en este caso, el sindicato Comisiones Obreras de Castilla y León), como punto de partida para la implementación de un sistema de gestión documental.

Esa cultura de archivo debería impregnar la república de los datos. Este octavo Congreso de Archivos de Castilla y León ha dado buena muestra de lo que hacemos y de lo que podemos llegar a hacer en esta nueva era. Y, del mismo modo, la cultura de los datos tendrá que estar más presente en la formación de las archiveras y los archiveros, en nuestros procesos y en nuestra metodología. Como nos dijo Adrian Cunningham: no podemos abandonar la lucha. Solo así podremos prevalecer en la era digital y –parafraseando el título de otro de nuestros congresos– no morir ahogados en un mar de datos. Larga vida a los archivos.

8 de octubre de 2021
Francisco Fernández Cuesta
Luis Hernández Olivera

Prevailing in the digital age: resilient records to avoid drowning in a sea of data

The emergence of digital technology has disruptively altered the way in which citizens, companies and administrations relate and carry out their social, cultural and economic activities. This radical change, accelerated in the context of the Covid-19 pandemic, is forcing organizations to redesign their processes and services so they can adapt to a new model of society that takes advantage of the full potential of the digital environment.

This digital transformation of the organizations is also altering the way in which the evidence of their activities is created and managed. The transposition to the digital environment of the traditional record, with narrative content and little or non-structured from the point of view of automatic information processing, seems to have its days numbered in favor of evidential models based on structured data

What are the consequences of this shift towards data for our profession? What is the future role of archives and their professionals in this data age? The reflection on these issues was the central axis of the eighth Castile-Leon Conference on Archives that, between April 14 and 16, brought together more than two hundred professionals of information, documentation and archives, and an unbeatable speaking staff. A conference that, for the first time, had to be held entirely online, circumstance that did not devalue at all the quality of the contents that were addressed in it and that to a large extent are reproduced in this issue of *Tábula*.

One of the highlights of the conference was, without a doubt, the presentation of Adrian Cunningham which precisely opens this volume. From his long and productive professional experience, the Australian archivist reflects on the challenges faced up to by archives and records management professionals in the data age. Far from simplistic motivational messages, and based on the experience of the last thirty years in his country, the author calls for “rolling up our sleeves and committing ourselves” to a long-term struggle: that of dealing with a continuous digital transformation and with the consequent changes in the way organizations document their activity. “Change is constant, so you can never afford to relax,” says Cunningham, who far from being intimidated, points out in his paper different strategies to face challenges and uncertainties and to move forward on the basis of small victories.

One of these challenges is to understand (and make understand) that structured data may – and sometimes should – be captured as fixed evidence of the organizations’ activities. And, although there are good reasons for us to deal with this, as the Australian author believes, we will also have to fight our way and establish territories in the face of the media appeal and the modernity sheen of the new professions emerging around data management.

Jordi Serra, who in his article analyzes the contribution that archival professionals can make in order to improve the data-driven management of digital organizations, gives us the tools to achieve this. He proposes four recordkeeping intervention stages in data management. They will afford for, according to the author, adding value and opening a new “window of opportunity”.

Carlota Bustelo brings up the relationship between data and records management, presenting the concept of data governance and its multiple connections with our professional area. To this end, she outlines the different levels and areas for action encompassed by data governance, highlighting in each case the main initiatives carried out internationally and their link with the records management and with the contents discussed in the different sessions of the Conference.

Luis Martínez is somewhat skeptical about the role that archivists – at least those of the Spanish public administrations – can play in the governance of this data republic (or of the multiple “data republics”), due in large part to the heavy burden of our framing in “cultural bodies and scales” and “institutions devoted preferably to the dissemination of historical heritage” that are pushed “to the bottom of the food chain of public services”. Despite this, the author is “minimally optimistic” and believes that there is still time to open that window of opportunity mentioned by Serra.

Not surprisingly, the world of data is no stranger to our work. An example of this is the reflection of Javier Requejo and Ana María López on the management strategies and models of archival data. That is, the structured data on

records generated through the archival description, and the work with the new “dataficated” digital records. The work of Laia Bota presents us, in this sense, with some European initiatives that aim to shape some of these new records, “less narrative and more data-centered”, based on the standardization of the types used and the data model on which they are structured, so that they can be shared and reused in other Member States within a European interoperability framework.

The key to leaving the corner may not be so much to step out of our comfort zone, as Requejo and López point out, but rather to focus on those specific processes of our discipline that can bring special value to data-driven organizations. Laia Bota gives us a clue in this regard: the identification and appraisal of records as evidence. And the importance of the evidence of the record – whether its data is structured or not – in a data age that is also, paradoxically, a disinformation and fake news age, is on what Laura Millar brilliantly reflects in her article. “The act of capturing and preserving evidence is crucial,” says the Canadian-based American, since “without evidence, societies now and for centuries to come cannot understand what happened yesterday or a century ago.”

This evidential value or nature of the record is – as it has been claimed for some time in our sector – key to the accountability and transparency of public institutions. An area that is also being transformed and increasingly oriented towards data.

Proof of this is the new Castile-Leon transparency bill, presented by Joaquín Meseguer, Director General of Transparency and Good Governance of the Regional Government, which in other noteworthy aspects aims to align the regulation of our region with the standards of the Open Data Charter of 2019 which advocate open and actionable data by default.

In the same vein, Professor Julián Valero addresses in his article what the European Data Strategy consists of and its materialization in the Community regulatory context. The Community regulation on the reuse of public sector information evolves towards a regulation on data governance in the European Area that seeks to decisively promote the opening of government data as one of the engines of digital transformation.

Civio Foundation provides us with the vision of a civil society that exercises its right to know, requesting and exploiting that open government data. Despite – or against – the lack of political commitment to them. Ensuring transparency and open data from design is a key strategy to improve our society and our institutions, and public policies and regulations on the subject should advance in this regard. So does our professional practice, as we know, walk in that direction. Not in vain, it is pointed out by Civio that “a good documentation and a complete data registration through standardized forms are essential to

give a more agile and higher quality compliance with the transparency requirements of public administrations”.

Continuing with the open data, Antonio Ibáñez writes about the management and visualization of data on the COVID-19 pandemic carried out in Castile-Leon, that have turned our region into a national reference. Javier de la Cueva, for his part, focuses on the opening of research data and the Open Science movement. This movement's boost of the FAIR principles (findable, accessible, interoperable and reusable) once again highlights the importance of an archival methodology to ensure the production and maintenance of reliable data.

The intervention “from design and by default” is also one of the principles advocated by the new regulations on the protection of personal data, from the entry into force of the GDPR. And this is the battlefield on which some professionals of the archives have been struggling, such as Francesc Giménez, who combines his archival functions with the position of Delegate of Data Protection of his institution. Their contribution is an excellent example of the value of a proactive records management for the public administration and society.

Ignacio Alamillo introduces us, for his part, to a disruptive way of conceiving and managing the evidence of transactions in the form of structured and distributed data: the electronic ledgers based on blockchain technology. A model that, in the words of the author, presents “significant potential for the transformation of the safe records management in the public sector, especially in relation to digital signatures, certificates and document authentication”.

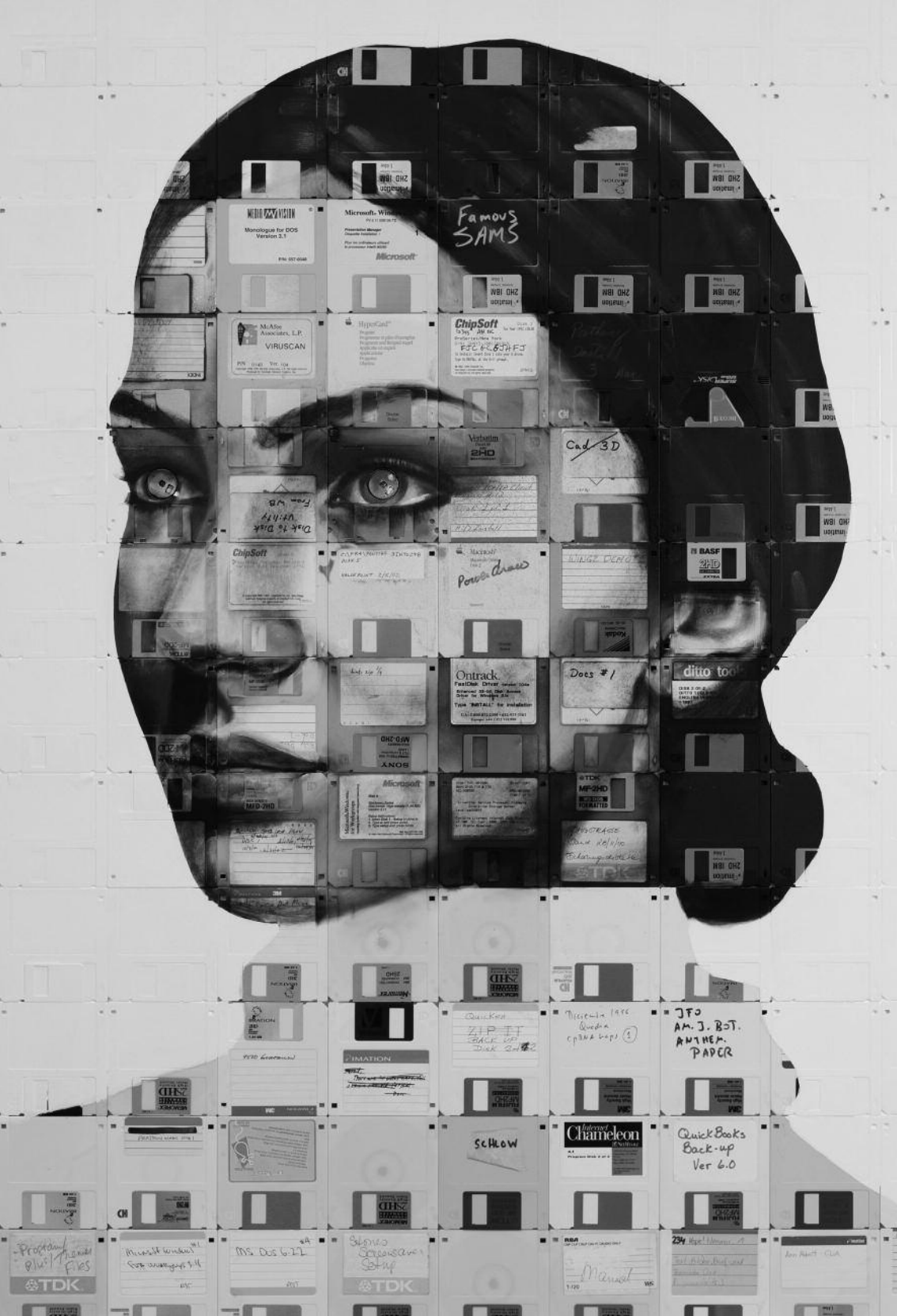
In the field of construction and infrastructure it is also revolutionary the BIM methodology, whose repercussions on the records management of public works are explained by Isabel Medrano and Pablo Olivares. In this context, the new records are not mere representations of the constructions, but their digital twins.

This issue of *Tábula* concludes with two of the communications delivered at the Conference. In the former, Tamara Morte addresses the risk management associated with records management, focusing on the risk identification project she has carried out in the eGovernment Service of Aragon (Spain). In the second, Ana María Peña, gives proof of the importance of training to implement an “archival culture”, that is, to interweave awareness and records management practices in the organization culture (in this case, the Castile-Leon trade union CCOO), as a starting point for the implementation of a records management system.

That archival culture should permeate the data republic. This eighth Castile-Leon Conference on Archives has given a good example of what we do and what we can do in this new age. And, in the same way, the data culture will have to be more present in the training of archivists, in our processes and in our

methodology. As Adrian Cunningham told us: we cannot give up the fight. Only then we will be able to prevail in the digital age and – to paraphrase the title of another of our conferences – not to drown in a sea of data. Long live the archives.

October 8th 2021
Francisco Fernández Cuesta
Luis Hernández Olivera



MEGA 222 VISION
Monologue for DOS
Version 3.1
PAL 057 0348

Microsoft Windows
Version 3.11
Microsoft

Famous
SAMS

M-A-Be Associates, L.P.
VIRUSCAN
PAL 040 700 104

Hypocal
Program
PAL 040 700 104

ChipSoft
5 1/4" 360 KB
PAL 040 700 104

ChipSoft
PAL 040 700 104

Verbatim
2HD
PAL 040 700 104

Cad 3D

Disk to Disk
PAL 040 700 104

ChipSoft
PAL 040 700 104

PowerDraws

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

Does #1

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

difo too

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

ChipSoft
PAL 040 700 104

Ontrack
PAL 040 700 104

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

JFO
AM-J. BOST.
AMHER.
PAPER

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

ZIP-IT
BACK-UP
Disk 2/28

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22

MS-DOS 6.22



ADRIAN CUNNINGHAM

¿Cómo de lleno está el vaso?

Cambios y desafíos para los profesionales de los documentos frente a la transformación digital en la era de los datos

How Full is the Glass?

Changes and Challenges for Records Professionals Facing Digital Transformation in the Age of Data

Adrian Cunningham
adriancunningham8@gmail.com
Independent Consultant

Citación: Cunningham, Adrian (2021). "¿Cómo de lleno está el vaso? Cambios y desafíos para los profesionales de los documentos frente a la transformación digital en la era de los datos". *Tabula*, n. 24, pp. 25-40

Traducción: Francisco Fernández Cuesta
Recibido: 18-2-2021. *Aceptado:* 16-3-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.870>

Resumen analítico / Analytic summary

Este artículo revisa los treinta años de experiencia de los profesionales de los documentos respondiendo al desafío de la transformación digital de los procesos de trabajo, con especial referencia a Australia. Mantiene que el desafío ha demostrado ser un problema perverso, que ha impedido una fácil resolución. Aunque se han identificado algunas estrategias útiles y se han logrado algunos avances, la situación general es que la situación de la gestión de documentos digitales continúa deteriorándose. Se apuntan varias razones para esta aparente falta de progreso, al igual que las tendencias y problemas emergentes, como el *'big data'*. El autor sostiene que no existen soluciones rápidas o “soluciones mágicas” y que deberíamos reducir nuestras expectativas de éxito. Sin embargo, mantiene que ahora existe una gama de buenos estándares, herramientas y modelos que se pueden implementar para tratar de lograr resultados de gestión de documentos ‘suficientemente buenos’, pero que nuestra profesión debe ser resiliente, flexible, realista y decidida a enfrentarse a las inevitables frustraciones y contratiempos.

TRANSFORMACIÓN DIGITAL | DATOS | AUSTRALIA | GESTIÓN DE DOCUMENTOS DIGITALES

This paper reviews 30 years of experience of records professionals responding to the challenge of digital transformation of work processes, with particular reference to Australia. It argues that the challenge has proved to be a wicked problem, which has defied easy resolution. Although some useful strategies have been identified and some progress has been made, the overall situation is that the state of digital recordkeeping is continuing to deteriorate. Various reasons for this apparent lack of progress are discussed, as are emerging trends and issues, such as *'big data'*. The author argues that there are no quick fixes or *'silver bullet'* solutions and that we should lower our expectations of success. He argues, nevertheless, that there now exists a range of good standards, tools and models that can be deployed to try to achieve *'good enough'* recordkeeping outcomes, but that our profession has to be resilient, flexible, realistic and determined in the face of inevitable frustrations and setbacks.

DIGITAL TRANSFORMATION | DATA | AUSTRALIA | DIGITAL RECORDKEEPING

El tema de este documento, los cambios y desafíos para los profesionales de los documentos relacionados con la transformación digital, es uno con el que nuestra profesión ha estado batallando colectivamente durante más de 30 años. Se podría pensar que todo esto son noticias pasadas: que los problemas y las oportunidades asociados con la revolución digital se habrían resuelto hace mucho tiempo y que nuestras profesiones se habrían transformado digitalmente con éxito. Ciertamente, nuestro trabajo es bastante diferente ahora en comparación con el de hace una generación, aunque tal vez no sea tan distinto como algunos de nosotros imaginamos en los felices días de principios de la década de 1990. Pero el hecho de que nuestros congresos y nuestra bibliografía profesional estén en 2021 lidiando con este asunto sugiere tanto que el problema es un objetivo en movimiento en constante evolución que requiere una reinención, innovación y replanteamiento continuos, y que es un problema 'perverso' que ha desafiado una resolución exitosa.

Mi argumento hoy es que, si bien la transformación digital es un fenómeno interminable y en constante evolución que requiere una vigilancia y un replanteamiento continuo, los desafíos y oportunidades a los que nos enfrentamos hoy en día no son tan diferentes a los de hace treinta años. Tampoco las soluciones y estrategias para abordar la transformación digital son fundamentalmente diferentes hoy a las de hace una generación. La ventaja, o tal vez la cruda realidad, que tenemos, a diferencia de la hace treinta años, es que poseemos 30 años de experiencia bregando con los problemas. Vale la pena reflexionar sobre esta experiencia, que ha tenido un éxito, cuando menos, desigual.

La experiencia australiana

Basándome en mis observaciones en Australia, la realidad es que después de treinta años de lidiar con los desafíos de la transformación digital, la gestión de documentos¹ es casi con certeza peor ahora que entonces. A pesar de todos nuestros proyectos de investigación, creación de estándares, debates en conferencias y esfuerzos heroicos, ahora estamos peor que nunca. Los buenos resultados en la gestión de documentos digitales son más difíciles de alcanzar que nunca. El punto de inflexión que todos esperábamos haber alcanzado hace mucho tiempo no ha llegado, y quizás nunca lo haga.

Parece haber una contradicción obvia en estas dos cosas. Si reducimos nuestros esfuerzos por obtener buenos resultados en la gestión de documentos digitales, ¿cómo puedo argumentar que las soluciones que debemos encontrar ahora son fundamentalmente las mismas que identificamos en la década de 1990? Si nuestras estrategias no tienen un éxito total, ¿por qué persistir en ellas?

Mi respuesta a esta aparente contradicción es señalar que no hay una “solución mágica” para este reto. Los desafíos que enfrentamos son inmensos y complejos. No se dejen seducir por los vendedores de humo que prometen soluciones simples a problemas complejos y, a menudo, insolubles. La lucha que enfrentamos es interminable. Los éxitos probablemente seguirán siendo superados en número por los fracasos. Abordar el desafío de la transformación digital de los documentos no es un trabajo para los débiles de corazón, o para aquellos que buscan una “solución rápida”. Es una tarea para profesionales decididos y resilientes que estén preparados para remangarse y comprometerse a muchos años de arduo trabajo para hacer todo lo posible para afrontar un problema que entendemos es de vital importancia. Al asumir ese compromiso, debemos estar preparados para sentirnos desanimados y desmoralizados frecuentemente. Experimentaremos frustraciones y contratiempos que harán que nos preguntemos por qué nos molestamos. Pero no podemos abandonar la lucha. Por cada tres fracasos, podemos tener un éxito. Esos éxitos merecen el esfuerzo, porque la lucha es de vital importancia. Hay mucho en juego para que renunciemos a la lucha. Sí, tenemos que aprender de nuestros fracasos y experimentar con diferentes enfoques. Pero mi mensaje para ustedes es que, si bien treinta años de aprendizaje y experimentación nos han dado algunos motivos para el optimismo y algunos casos de éxito, el desafío de la transformación digital de los documentos no se ha superado y probablemente nunca se hará. En retrospectiva, creo que fuimos ingenuos al pensar que alguna vez podríamos lograr el éxito total frente a los complejos desafíos implicados. Los retos nos seguirán importunando. Pero la historia tampoco es de un fracaso total. Hemos tenido algunos éxitos notables. Tenemos que celebrar esos éxitos y aprovecharlos para convencernos de que nuestros esfuerzos no siempre serán en vano. Esos éxitos proporcionan una razón de ser para nuestra profesión

en la era de la transformación digital. Es mejor considerar que el vaso está medio lleno en lugar de medio vacío.

Pido disculpas si mi mensaje es algo deprimente. Pero es una conclusión ineludible a la que he llegado después de treinta fascinantes años en el tajo de la transformación de los documentos digitales. Para mí, esos 30 años han sido una especie de montaña rusa.

Al principio, a comienzos de la década de 1990, la perspectiva de los documentos digitales y todos los cambios que vendrían con ellos parecían significar un desastre para nuestra profesión. Inicialmente, imperaba el pesimismo. Parecía que en poco tiempo nos volveríamos inútiles y redundantes ante un desafío para el que parecíamos no tener respuestas.

Luego llegaron un par de proyectos de investigación muy importantes que parecían ofrecer no solo un rayo de esperanza, sino soluciones viables al problema. Los proyectos de la Universidad de Pittsburgh (University of Pittsburgh School of Information Sciences, 1996) y la Universidad de la Columbia Británica (Duranti y MacNeil, 1996) nos proporcionaron hojas de ruta y un alto grado de confianza en que podíamos alcanzar y superar el desafío de los documentos digitales. Australia, en particular, desarrolló una estrecha afinidad con los principales investigadores de estos proyectos, David Bearman y Richard Cox de Pittsburgh y Luciana Duranti de UBC. Todas estas lumbreras visitaron Australia regularmente durante la década de 1990, participando en intercambios muy entretenidos y mutuamente beneficiosos con los proponentes del entonces del recién surgido Records Continuum de la Universidad de Monash (dirigidos por Frank Upward y Sue McKemmish). En el proceso también nos deleitó el gran deporte que se ve en los debates de “no hacer prisioneros” entre los altamente competitivos egos de David Bearman y Luciana Duranti y sus modelos, filosofías y acólitos competidores (Cunningham, 1996). Fueron días emocionantes y embriagadores. Muchos eligieron un bando, ya sea Bearman o Duranti. Otros, como yo, pudieron ver los pros y los contras de cada enfoque, pero también pudieron ver que los dos modelos competitivos en realidad tenían mucho en común entre sí.

Al mismo tiempo e influenciados por las direcciones esbozadas por los proyectos de Pitt y UBC y el marco intelectual articulado en el modelo del *records continuum*, comenzamos a redactar estándares. Todo comenzó con la publicación en 1996 por Standards Australia de la primera norma nacional del mundo para la gestión documental. Este estándar se adaptó más tarde al estándar internacional para la gestión de documentos, ISO 15489: 2001, abriendo las compuertas para una plétora de estándares nacionales sobre casi todos los aspectos de la gestión de documentos y documentos digitales que puedan imaginar.

Armados con todo este conocimiento y con todas estas herramientas, nos creímos invencibles. No solo sentimos que podíamos conquistar el desafío de los documentos digitales, en Australia también sentimos que podíamos conquistar el

mundo entero con nuestras soluciones iconoclastas e innovadoras para los desafíos más urgentes que enfrenta nuestro sector. Con gran entusiasmo nos dispusimos a implementar las soluciones que habíamos identificado. Sabíamos que se necesitarían varios años para lograr el éxito, ya que el desafío era enorme, pero, no obstante, estábamos absolutamente seguros de que se alcanzaría el éxito.

Todos los archivos gubernamentales de Australia (hay nueve, en el caso de que se lo pregunten) revisaron por completo sus regímenes de políticas y estrategias para respaldar la gestión de documentos en sus respectivas jurisdicciones. El ritmo del cambio fue asfixiante, al igual que gran parte de la retórica que lo acompañaba. La valoración se redefinió fundamentalmente como un proceso para determinar sus necesidades documentales antes de que se creen los propios documentos, antes, incluso, de que se desplegara ningún sistema de gestión documental automatizado. El análisis funcional y la clasificación fueron ineludibles. Proliferaron los estándares de metadatos para documentos. El modelo de requisitos funcionales para el software de documental se consideró una panacea universal. DIRKS, el modelo de proceso para “Diseñar e implementar de sistemas de gestión de documentos” que se había desarrollado por primera vez en un taller de David Bearman en la Universidad de Monash en 1993, se convirtió en nuestra biblia (New South Wales State Archives and Records, 2003). Todo tenía perfecto sentido: la lógica indiscutible de nuestros argumentos era tan persuasiva que el fracaso parecía imposible de imaginar. Recuerdo a un visitante describir a mis entonces colegas en los Archivos Nacionales de Australia como fanáticos fervientes y religiosos: soldados justos que se preparaban para asaltar el castillo de la ignorancia documental y la vilipendiada vieja escuela del pensamiento del “ciclo vital”. Estábamos en una misión divina y, sin duda, la razón estaba de nuestra parte.

Por supuesto, no funcionó como esperábamos. Durante los últimos 20 años hemos recibido duros golpes de realidad. El castillo se negó a rendirse. La frontera salvaje se negó a ser domesticada (McDonald, 2005). Además, el fortín no solo perseveró a pesar de nuestros mejores esfuerzos, sino que los problemas inherentes al enemigo continuaron creciendo y adquiriendo nuevas manifestaciones cada vez más siniestras y alarmantes. El caótico mundo de la creación de documentos digitales continuó en su mayor parte resistiéndose a los encantos de nuestras finamente forjadas soluciones y estrategias de gestión de documentos. El mundo de las organizaciones continuó con sus imprudentes maneras, viendo poco o ningún valor, utilidad o necesidad a nuestras intervenciones. DIRKS se convirtió en una mala palabra y fue eliminada de la mayoría de los léxicos. El número de implementaciones en la vida real de nuestros estándares de metadatos se puede contar con los dedos de una mano. Nuestras sabias palabras cayeron en oídos en gran parte sordos.

Empecé a desesperarme. Hubo momentos en que sentí que hubiera sido mejor irme a la playa que ponerme a trabajar como un esclavo en una montaña cada vez mayor de estándares, políticas, pautas y cursos de capacitación de documentos

digitales. Me pregunté si todo había sido una pérdida de tiempo, una ilusión grandiosa y seductora, pero en última instancia vacía.

Australia no estaba sola en nada de esto. Por supuesto, no puedo hablar con ninguna autoridad sobre sus experiencias en España, por lo que puede ser que a su país le haya ido mucho mejor que a Australia. Sin embargo, por lo que puedo conocer, el mundo entero parece haber tenido problemas para implementar soluciones viables para tener buenos documentos digitales. Fijense, por ejemplo, en el proyecto Ac+ERM (*Accelerating Positive Change in Electronic Records Management*) de la Universidad de Northumbria, dirigido por la profesora Julie McLeod en Inglaterra de 2007 a 2010, que abordó directamente la pregunta: ¿por qué a todos les resulta tan difícil lograr el éxito en la gestión de los documentos digitales? (McLeod, 2014). Recientemente, James Lappin y otros han publicado un artículo fascinante en la revista *Archival Science* que analiza los fracasos de los modelos de Pittsburgh y UBC para lograr el tipo de éxito que prometieron inicialmente (Lappin et al, 2021). El artículo de Lappin contrasta estas luchas con la política ‘Capstone’ de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos sobre la retención y selección del correo electrónico, que no es tanto una estrategia de documentos digitales como la admisión del fracaso y una aceptación de la realidad de que a veces lo único a lo que realmente podemos aspirar es a limpiar el desorden de otra persona. O, como solía llamarlo David Bearman, “recoger después de [que jueguen] los niños”.

Pero mientras el mundo entero ha luchado con estos desafíos, los fracasos especialmente se han sentido en Australia. ¡Después de todo, éramos el pueblo elegido por Dios! Estábamos seguros de que teníamos todas las soluciones, por lo que la falta de éxito nos ha hecho mucho daño. Algunos parecen negarlo. Todavía escucho a algunos australianos mayores decir “Estábamos en crisis hasta que llegó David Bearman y nos dio la solución”.

Bueno, por mi parte, nunca pensé que Bearman nos hubiera dado una solución total. Pero sí pensé que nos había ayudado a señalar un camino viable a seguir. De hecho, a pesar de todas las frustraciones de los últimos veinte años, creo que mucho de lo que dijo Bearman en la década de 1990 sigue siendo válido. Ciertamente, todavía tengo que escuchar otras estrategias que ofrezcan una alternativa convincente. Los fracasos y frustraciones que todos hemos experimentado son, creo, en parte el resultado de enfoques fallidos para la implementación y en parte un reflejo de la dura realidad de que los documentos digitales plantean un problema perverso que rara vez, si es que alguna vez, podemos esperar resolver de una manera que sea completamente satisfactoria.

En cualquier caso, ¡basta de recordar y desesperar! ¡Necesito llevar esta charla a un espacio más positivo!

Teniendo en cuenta todo lo que he experimentado y aprendido en el viaje que acabo de describir, ¿cuáles son los principales cambios, desafíos y estrategias que enfrentan los profesionales de los documentos en la década de 2020?

¿Qué ha cambiado recientemente?

¿Qué hay de nuevo en el mundo de la transformación digital? ¿Qué ha cambiado recientemente que podría hacernos cuestionar o al menos ampliar algunas de las estrategias aceptadas para tratar con los documentos digitales?

Uno de esos problemas aparentemente nuevos, un tema al que se hace referencia en el ámbito de este congreso, es el surgimiento de big data. Por supuesto, los datos no son nada nuevo. Siempre hemos tenido datos, incluso en el mundo pre-digital. Es más, los “datos digitales” están lejos de ser un tema nuevo para nuestra profesión. En Australia, el primer evento profesional significativo que abordó el tema de la transformación digital fue un seminario celebrado en Sydney en octubre de 1990 con el título “Conservando datos” (*Keeping Data*). (Reed y Roberts, 1991).

Lo que sí parece nuevo sobre los datos en estos días es el hecho de que son “grandes”, hay enormes cantidades de ellos. Pero, de nuevo, tratar con grandes cantidades de información no es un fenómeno extraño para nuestra profesión. Lo que realmente parece ser nuevo es la capacidad que ahora brinda la tecnología para interrogar, analizar, reutilizar y obtener valor añadido de lo que anteriormente podrían haber sido volúmenes abrumadores de datos sin procesar. Este fenómeno claramente tiene nuevas implicaciones para nuestra profesión que debemos considerar, implicaciones que, en mi opinión, deberían hacernos repensar lo que parece haber sido un punto ciego profesional durante demasiado tiempo. Esa es la cuestión de si deberíamos preocuparnos o no por la gestión de datos o si ese desafío en particular es asunto de otros, no el nuestro. A lo largo del camino, también debemos lograr cierta claridad en las definiciones de los puntos en común y las diferencias entre “datos” y “documentos”.

A pesar de que en Australia nuestro primer seminario sobre transformación digital se llamó “Conservando datos”, no transcurrió mucho tiempo antes de que los “datos” pasaran de moda en los círculos documentales de mi país. En un principio, sorprendió el hecho de que los “datos” proporcionaran un punto de referencia para nuestro pensamiento. Después de todo, la mayor parte de la información computarizada en esos días tomaba la forma de datos en bases de datos. Gran parte de ella fue generada por las ciencias y las ciencias sociales, o eran datos financieros que se gestionaron en sistemas financieros automatizados. Ya en la década de 1970 surgió un grupo de archivos de datos específicos, como Archivos de Datos de Ciencias Sociales de Australia (*Australia's Social Science Data Archives*).

Pero nuestro interés por los datos resultó tener un corto recorrido. Una vez más, David Bearman, fue crucial aquí. Recuerdo vívidamente la histórica conferencia de Australia “Playing for Keeps” sobre la gestión de documentos electrónicos en 1994, en la que muchos de los oradores hablaron desde una perspectiva de archivo de datos. En un discurso de clausura, David Bearman destripó

tales perspectivas. Los datos, señaló, cambiaban y se actualizaban constantemente. Los datos en las bases de datos no son documentos, afirmó, porque no son fijos, no son evidencia de eventos, decisiones o actividades. Según Bearman, los datos no eran de nuestra incumbencia y deberíamos dejarlos (Bearman, 1995).

Este discurso tuvo un efecto inmediato en el pensamiento profesional australiano. A partir de entonces, los datos fueron ignorados, incluso menospreciados, como algo por debajo de nuestra dignidad. Así que, recientemente, cuando el big data surgió como algo significativo, nos quedamos cortos. Los gestores de datos, comprensiblemente, nos han visto como irrelevantes para su trabajo. Ahora estamos tratando de ponernos al día en este tema tan importante, después de habernos pasado la mayor parte de los últimos 25 años tratándolo con desdén.

Bearman tenía razón, por supuesto, al decir que los datos que no son fijos no son un documento. Pero se equivocó al dar a entender (si es que tenía la intención de hacerlo) que aquellos tipos de negocios que generan datos en constante cambio en bases de datos no necesitan tampoco pruebas fijas o soluciones de documentos digitales que involucren esos datos. Por supuesto que suelen hacerlo. Desde el principio, deberíamos haber estado trabajando con gestores de datos y los responsables de negocios para ofrecer y desarrollar soluciones documentales aprovechando los sistemas de gestión de datos que se estaban implementando. Fue una oportunidad perdida. Pero no es muy tarde. Las organizaciones todavía necesitan soluciones de evidencia que involucren datos y big data, pero tenemos que reparar algunos puentes y que corregir años de mensajes contradictorios e impresiones falsas.

Uno de los problemas que nos atormenta aquí es conceptual y definitorio. ¿Cuál es exactamente la relación entre datos y documentos? Los profesionales de las tecnologías de la información hacen una distinción entre datos estructurados y no estructurados. En la medida en que se cree que los documentos encajan en el universo de los datos, generalmente se trata de datos no estructurados. Los correos electrónicos y los documentos de procesadores de texto son buenos ejemplos de datos no estructurados, a pesar del hecho de que ambas formas de datos están realmente muy estructuradas. Los denominados datos “estructurados” normalmente se encuentran en tablas en bases de datos. Cuando la gente habla de datos y big data, generalmente es a eso a lo que se refieren. Entonces, ¿solo nos interesan los datos no estructurados? Para nada. Los datos estructurados también se pueden capturar como evidencia fija del negocio y, a menudo, existen razones de peso por las que es necesario hacerlo. En tales casos, nuestras habilidades especiales deberían ser de un valor crucial.

Entonces, todos los datos son potencialmente de interés para nosotros. Pero es un interés que tenemos que compartir con los gestores de datos. No es, ni es probable que lo sea nunca, nuestra competencia exclusiva. Necesitamos tener una comprensión compleja y matizada de los puntos en común, las diferencias

y las interdependencias entre los datos y los documentos. Sobre este tema, le recomiendo encarecidamente un capítulo de un reciente libro del profesor inglés Geoffrey Yeo. El libro de Yeo, *Records, Information and Data: Exploring the role of record-keeping in an information culture* (Yeo, 2018), es un lugar maravilloso al que acudir cuando se sienta confundido por la cuestión de cómo se relacionan los documentos con sus primos cercanos de la información y los datos. Su capítulo 5, “Documentos y datos”, es una lectura obligada y le dice todo lo que necesita saber sobre la naturaleza de la simbiosis entre estos dos conceptos complicados, pero de vital importancia.

Aparte del surgimiento (o resurgimiento) de los datos y el big data como algo que importa para nuestra profesión, ¿qué más es nuevo y significativo en el mundo de la transformación digital?

La aparición de la “nube” y el crecimiento asociado de los enfoques “como servicio” para la provisión de soluciones digitales a las organizaciones es de particular importancia. Algunos comentaristas y profesionales de los documentos se inclinan a ver estas cuestiones como una amenaza fundamental para nuestra misión. De hecho, si las organizaciones gestionan mal su uso de la nube y otras soluciones “como servicio”, los resultados documentales sufrirán sin duda como consecuencia. Existen importantes riesgos de caída asociados con esa posible mala gestión. Pero lo mismo puede decirse de cualquier transformación digital. Las soluciones en la nube y “como servicio” no son más que la última versión de la subcontratación. Las organizaciones utilizan servicios subcontratados cuando sienten que dichos servicios son más baratos y sostenibles, o ambos, que hacer lo mismo con el personal y las instalaciones internas. No hay ninguna razón para que las soluciones en la nube y “como servicio” bien gestionadas no puedan proporcionar resultados de gestión de documentos superiores a los que de otro modo se podrían lograr con los recursos internos. Pero tales soluciones requieren mucha atención y participación activa por parte de los profesionales de los documentos. No podemos permitirnos dejar documentos digitales en la nube únicamente en manos de nuestros colegas de Tecnologías de la Información. Afortunadamente, tenemos a nuestra disposición los resultados del más reciente proyecto de investigación global InterPARES dirigido por Luciana Duranti de la Universidad de British Columbia. El proyecto InterPares Trust estudió cómo ofrecer soluciones de documentos confiables en entornos de nube. Los resultados se pueden encontrar en el libro de reciente publicación *Trusting Records in the Cloud*, editado por Luciana Duranti y Corinne Rogers (Duranti y Rogers, 2019).

Otro cambio notable en los últimos años ha sido la aparición de las redes sociales en línea y un cambio importante hacia la interactividad dinámica en tiempo real en los flujos e intercambios de información en línea, a menudo caracterizados por el uso de dispositivos móviles. A su vez, la gran cantidad de datos generados por estas interacciones en plataformas proporcionadas por terceros

es una fuente importante del llamado “big data” que ya he comentado. El principal desafío de la gestión de documentos asociado con este fenómeno se relaciona con cómo las organizaciones pueden capturar, controlar y administrar los documentos necesarios² creados por el personal que utiliza dichas plataformas cuando los documentos en sí son propiedad y están controlados por los proveedores de los servicios de redes sociales en cuestión. No obstante, existen estrategias y aplicaciones que se pueden implementar para garantizar que las copias de dichos documentos se puedan capturar en los sistemas de gestión de documentos de la organización. La principal barrera aquí, sin embargo, como suele ser el caso de los documentos digitales, es más cultural y de comportamiento que técnica. El personal debe comprender que están creando documentos organizacionales cuando usan las redes sociales con fines organizacionales y luego tomar medidas para garantizar que los documentos relevantes se capturen en los sistemas corporativos, en lugar de dejarlos a merced del proveedor de la plataforma.

Este problema cultural y de comportamiento en la gestión de documentos no es nuevo en el contexto de más de treinta años de transformación digital. De hecho, diría que los cambios más importantes que podemos presenciar en el área de la transformación digital son de larga duración. Quizás el más importante de ellos sea el de los cambios constantes en los procesos de trabajo (habilitados por el cambio tecnológico), muchos de los cuales otorgan mayor poder y flexibilidad a los encargados de tareas concretas sobre cómo gestionan (o no, según sea el caso) los documentos digitales de sus acciones e interacciones. La gran velocidad y frecuencia de tales cambios a menudo supera la capacidad de respuesta de los profesionales de los documentos, y los documentos se resienten como si fueran daños colaterales en la incesante marcha del cambio tecnológico y de los procesos de trabajo. La consecuencia de esto, y una de las principales razones de los errores en la gestión de documentos descritas anteriormente en mi exposición, es una creciente anarquía de datos en las organizaciones, donde grandes cantidades de datos y documentos se acumulan en sistemas de información en gran parte incontrolados, no gestionados y mal documentados.

Desafíos

Dejando a un lado las novedades que supone el mundo de la transformación digital y los documentos, me gustaría ahora resumir los desafíos a los que se enfrentan actualmente los profesionales de los documentos al luchar con esta transformación. Ninguno de los desafíos que puedo identificar es especialmente nuevo. Todos han estado con nosotros desde que existen los documentos digitales. Por su naturaleza, ninguno de estos desafíos puede ser simplemente superado y luego olvidarse. Más bien, son desafíos perennes que requieren una diligencia y

una atención constantes. Los enumeraré, pero ninguno de ellos debería sorprender a alguno de ustedes:

- El cambio es constante, por lo que nunca se puede dar el lujo de relajarse. Vivimos en el mundo de la “beta perpetua”.
- Garantizar la seguridad de los datos, manteniéndolos a salvo de los hackers y de personas malintencionadas. Afortunadamente, existe toda una profesión de expertos en seguridad digital en quienes podemos confiar para abordar este problema, pero nuestro trabajo como controladores de documentos es garantizar que el problema siempre se aborde y que nuestros documentos no sean vulnerables.
- Privacidad: un tema que no es exclusivo de los documentos digitales, pero que es de creciente importancia.
- Asegurar la confiabilidad de los documentos digitales.
- Ganar terreno en las cuestiones de documentos digitales con los altos directivos y los distribuidores de los recursos. Incluso lograr que esas personas reconozcan que los documentos digitales existen puede ser un desafío.
- Trabajar con sistemas heredados mal diseñados y los documentos conservados en ellos. Por mucho que pretendamos ejercer una influencia positiva en la fase de diseño / adquisición de sistemas, a menudo no es posible. Sin embargo, se espera que gestionemos a posteriori las consecuencias para la gestión de documentos del software y de los sistemas deficientemente diseñados, generalmente en el momento del desmantelamiento de esos sistemas.
- Transformar los sistemas de creación de documentos en sistemas de gestión de documentos no es una tarea fácil. Tampoco es fácil convencer a los responsables de los negocios de esos sistemas qué tal transformación es necesaria o deseable. Aquí les recomiendo encarecidamente la segunda edición recientemente publicada del conjunto de normas ISO 16175: 2021, titulada *Procesos y requisitos funcionales para software para gestionar documentos*.
- Implementar los resultados de la valoración de documentos conservados en aplicaciones y sistemas comerciales deficientes, donde los metadatos pueden ser muy insuficientes, ha demostrado ser un reto considerable. Pronto tendré más que decir sobre este tema.
- Los buenos datos y los buenos documentos digitales requieren buenos metadatos, pero la implementación de un régimen sólido de metadatos sigue siendo un gran desafío en la práctica.
- Recapacitar al personal de documentos, que a menudo se siente aún más cómodo con los documentos analógicos.

- Asociarse con el personal de tecnologías de la información es una necesidad absoluta, pero a menudo difícil de lograr. Ser capaces de demostrar nuestro valor, ser flexibles y abiertos a la innovación y no ser demasiado rígidos o retorcidos con los procesos documentales es esencial.
- Garantizar la longevidad de los documentos digitales que deben conservarse más tiempo que la vida útil de las aplicaciones de software en las que se crean, es decir, todo el ámbito de la preservación digital.
- Diseñar sistemas y procesos de trabajo que faciliten a los productores de documentos la creación y el mantenimiento de buenos documentos es vital, pero sumamente desafiante en la práctica. Esto requiere habilidades de ingeniería de sistemas de alto nivel junto con una sólida comprensión de los requisitos de gestión documental, procesos de trabajo y comportamiento humano.
- Por último, a pesar del hecho de que ha existido durante mucho tiempo, el correo electrónico sigue siendo un problema perverso que se interpone en el camino para lograr buenos resultados en la gestión de documentos. El problema fundamental es que, a diferencia de los tradicionales sistemas de correspondencia analógica que tienen una buena funcionalidad documental incorporada en su diseño, las aplicaciones de correo electrónico no están diseñadas para proporcionar un control corporativo fácil de los documentos de correo electrónico. Por lo general, no hay otra opción que trasladar los documentos de correo electrónico de su aplicación nativa a sistemas completamente diferenciados que tienen mejores funciones y controles documentales. Esto no es algo óptimo y conlleva un alto riesgo. Requiere un esfuerzo adicional por parte de un personal frecuentemente muy ocupado y, por lo tanto, que se descuida a menudo. Además, la experiencia muestra que los encargados de las propias tareas u otras personas responsables de seleccionar los correos electrónicos para su captura separada no son a menudo muy buenos identificando qué correos electrónicos importantes deben archivar por separado del volumen mucho más grande de correos electrónicos irrelevantes o de bajo valor.

Frente a todo lo que he descrito hasta ahora, necesito concluir con algunas reflexiones finales sobre las principales estrategias que deberíamos seguir. No prometo que ninguna de estas estrategias generará un nirvana en la gestión de documentos. No obstante, si se llevan a cabo de forma inteligente y flexible, les permitirá ofrecer mejoras en los resultados de la gestión de documentos digitales. De hecho, mi primer consejo es que reduzcan sus expectativas. No se preocupen por conseguir las mejores prácticas en la gestión de documentos digitales. Dadas las duras realidades que he descrito en este artículo, creo firmemente que en los documentos digitales, lo “perfecto” es enemigo de lo “bueno”. Les recomendaría que

procuren una gestión de documentos “lo suficientemente buena” en lugar de tener “las mejores prácticas de gestión de documentos digitales “. Si logran documentos digitales lo suficientemente buenos, habrá hecho su trabajo exitoso y justificado su existencia y su salario.

Mi segundo consejo clave es tener un conocimiento profundo de sus requisitos de gestión de documentos; estos incluyen sus necesidades comerciales para los documentos, los requisitos legales de los documentos y una conciencia de lo que la comunidad en general espera de su organización en relación con la gestión de los documentos. Esto es lo que llamamos valoración. Afortunadamente, ahora tenemos un Informe Técnico ISO sobre cómo realizar una valoración archivística - ISO / TR21946: 2018. A diferencia de la práctica tradicional, en la que la valoración es algo que se hace a posteriori sobre un conjunto de documentos ya existente, la valoración debería ser de hecho lo primero que debe hacerse, mucho antes de que se creen documentos e incluso antes de que se diseñe o implemente cualquier sistema de documentos. Esto se debe a que una buena comprensión de sus necesidades documentales y los riesgos asociados con no crear ciertos documentos y los riesgos relacionados con gestión de documentos deficiente, debe informar todo lo que haga posteriormente.

Anteriormente mencioné el desafío a menudo inevitable de tratar a posteriori con documentos mal descritos y controlados que se han acumulado en una aplicación corporativa deficiente. En tales casos, puede ser posible implementar herramientas basadas en reglas para seleccionar documentos importantes para su transferencia y conservación continua. Por ejemplo, se pueden utilizar varias herramientas inteligentes de descubrimiento electrónico que se han desarrollado para ayudar a las organizaciones a lidiar con litigios ante los tribunales.

Más comúnmente, sin embargo, sospecho que las decisiones de retención y eliminación en tales circunstancias deberán tomarse a nivel de todo el sistema en lugar de seleccionar documentos individuales o grupos de documentos dentro de esos sistemas. Aunque esto pueda llevar al mantenimiento de una gran cantidad de documentos de bajo valor que normalmente no se conservarían, tiene la gran ventaja de mantener la integridad orgánica de todo el sistema de documentos.

Mi siguiente consejo es adoptar una política de documentos de lo “nacido digital, permanezca digital”. Me sorprende que en la década de 2020 todavía veamos organizaciones que imprimen documentos digitales en papel para archivarlos en un sistema de documentos tradicional, perdiendo así toda la utilidad, capacidad de reutilización y de búsqueda de los documentos digitales en favor de sustitutos de papel de calidad inferior. Esto puede suceder porque las personas aún no confían en los documentos digitales o porque puede haber alguna necesidad residual de firma manuscrita tradicional. Con mayor frecuencia, sucede porque las organizaciones en cuestión no han podido implementar sistemas de gestión de documentos digitales confiables para reemplazar sus sistemas de papel heredados.

Aún más loco es el hecho de que a menudo estas copias en papel de los documentos digitales se digitalizan posteriormente, devolviendo así los documentos a la forma digital, pero como sustitutos de tercera generación muy inferiores. Cualquier documento que se cree en forma digital (y en estos días son casi todos los documentos) solo deberían mantenerse en formato digital.

Y no olvide los metadatos. Los sistemas de gestión de documentos son sistemas de metadatos. Cuanto mejores sean sus metadatos, mejores documentos digitales tendrá. El conjunto de directrices ISO 23081 sobre metadatos para la gestión documental sigue siendo un secreto bien guardado, pero les recomiendo encarecidamente que lo conozcan y empiecen a utilizarlo.

Finalmente, les insto a que estén atentos a las posibilidades que ofrece la tecnología blockchain. Las tecnologías de registros distribuidos que pueden garantizar de forma independiente la autenticidad de los documentos digitales tienen un claro potencial en nuestro campo. Se está realizando un trabajo interesante en la Organización Internacional de Normalización (ISO) sobre este tema a través de un grupo de trabajo conjunto que involucra tanto a expertos en documentos como en blockchain. Dado la talla de las personas que dirigen ese trabajo, tengo la esperanza de que surjan algunas posibilidades interesantes a su debido tiempo (Lemieux et al, 2020).

Les pido disculpas por no ofrecer soluciones emocionantes y rápidas para los desafíos de los documentos digitales, pero realmente creo que simplemente no existen. Estamos en una lucha a largo plazo y no tenemos más remedio que remangarnos y comprometernos con el arduo trabajo de perseguir pequeñas victorias y mejoras incrementales en la búsqueda de una gestión de los documentos digitales “suficientemente buena”. Les deseo a todos éxitos en estos esfuerzos de vital importancia.

Bibliografía

- BEARMAN, David. 1995. Archival Issues in a Computing Environment. In YORKE, Stephen (ed.), *Playing for Keeps: The Proceedings of an Electronic Records Management Conference hosted by the Australian Archives, Canberra, Australia, 8-10 November 1994*. Australian Archives, 233-255.
- CUNNINGHAM, Adrian. 1996. Journey to the End of the Night: custody and the dawning of a new era on the archival threshold. *Archives and Manuscripts: Journal of the Australian Society of Archivists*. 24(2), 312-321.
- DURANTI, Luciana and MacNEIL, Heather. 1996. The Protection of the Integrity of Electronic Records: An Overview of the UBC-MAS Research Project. *Archivaria*. 42, 46-67.
- DURANTI, Luciana and ROGERS, Corinne (eds). 2018. *Trusting Records in the Cloud*. London, Facet.

- LAPPIN, James, et al. 2021. Rival records management models in an era of partial automation. *Archival Science*. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10502-020-09354-9>
- LEMIEUX, Victoria, et al. 2020. Caught in the Middle? Strategic Information Governance Disruptions in the Era of Blockchain and Distributed Trust. *Records Management Journal*. 30(3), 301-324.
- McDONALD, John. 2005. The wild frontier ten years on. In McLEOD, Julie and HARE, Catherine (eds), *Managing Electronic Records*, London, Facet. 1-17.
- McLEOD, Julie. 2014. Reinventing archival methods: reconceptualising electronic records management as a wicked problem. *Archives and Manuscripts: Journal of the Australian Society of Archivists*. 42 (2), 193-196.
- NEW SOUTH WALES STATE ARCHIVES AND RECORDS. 2003. *Strategies for documenting government business: The DIRKS Manual*. Available at: https://www.records.nsw.gov.au/sites/default/files/Recordkeeping/DIRKS_Manual.pdf
- REED, Barbara and ROBERTS, David (eds). 1991. *Keeping data: papers from a workshop on appraising computer-based records presented by the Australian Council of Archives and the Australian Society of Archivists Incorporated on 10-12 October 1990 at the State Office Block Theatre*. Australian Society of Archivists.
- UNIVERSITY OF PITTSBURG SCHOOL OF INFORMATION SCIENCES. 1996. *Functional requirements for evidence in recordkeeping*. Available at: <https://www.archimuse.com/papers/nhprc/>
- YEO, Geoffrey. 2018. *Records, Information and Data: Exploring the role of record-keeping in an information culture*. Facet, London.

Notas

¹ NdT: el término *recordkeeping*, tan frecuente en la bibliografía profesional australiana, no tiene un equivalente claro en castellano. Generalmente se traduce como gestión de documentos (*records management*), dado que incluso en la doctrina australiana se emplean en muchas ocasiones ambos términos como equivalentes. Dado que “[r]ecordkeeping, en acepción australiana, es una disciplina global que estaría mucho más cerca de la concepción española de la disciplina archivística abarcando todas las edades de los documentos, que de la concepción norteamericana del *records management*”, se ha optado por traducirlo como “gestión de documentos”, entendiendo que se refiere también a la gestión archivística de estos. En algún caso se ha empleado el término “gestión documental” para distinguir mejor las referencias explícitas al *records management*. Véase Delgado-Gómez, A. 2016. La indeterminación de la traducción archivística. *El Profesional de la Información*, 16(1), 39-46. <https://doi.org/10.3145/epi.2007.ene.04>

² NdT: una traducción directa como “documentos vitales” puede ser problemática, ya que se podría identificar con el concepto de “documentos esenciales” (llamados también “vitales”), cuando el autor no parece referirse a ellos sino a aquellos que son necesarios para la organización y, por tanto, debería capturar y gestionar. Más adelante habla de “documentos relevantes”.

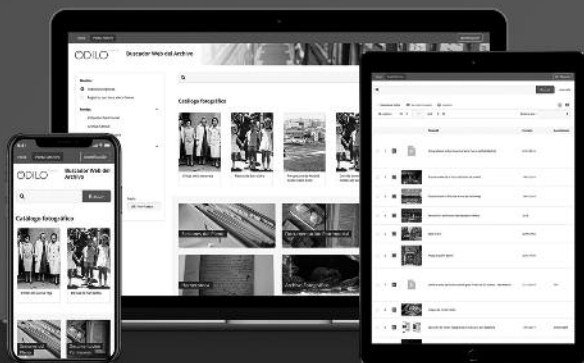


¡El archivo electrónico único ya es obligatorio!

¿Tienes ya una solución que...

- ◆ gestione el ingreso, verifique y custodie los expedientes y documentos creados en el contexto de la administración electrónica?
- ◆ cumpla además la normativa ENS (categoría alta) de manera certificada y con el ENI y las normas técnicas de interoperabilidad?
- ◆ sea un sistema de archivo y preservación OAIS-ISO 14721 certificado?
- ◆ disponga de un entorno seguro para luchar contra los ataques que sufren las administraciones públicas (certificaciones ISO 22301, ISO 27001, ISO 27017, ISO 27018, ISO 27701...)?
- ◆ garantice la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados?
- ◆ permita la identificación y acceso controlado a la documentación por parte de los usuarios y permita crear, además, un espacio público de difusión?
- ◆ gestione de forma integrada toda la documentación del archivo sea de administración electrónica (archivo electrónico único), física o digitalizada?
- ◆ cuente, y permita heredar las principales normas internacionales (ISO 27001, ISO 27701, ISO 27017, ISO 27018, ISO 22301, ISO 17068)?

Solución Integral Archivo y preservación como servicio



Gestión de TODA la documentación en fase de archivo



Solución integrada con diferentes tramitadores y gestores documentales



Difusión de contenido patrimonial



Acceso controlado a la documentación



Certificaciones como garantía de seguridad



Preservación digital



Más allá del archivo electrónico único (Ley 39/2015)

Más información en:

<https://www.odilo.es/archivo-preservacion/>





JORDI SERRA SERRA

Los datos: ¿una amenaza?

Gestión de documentos
en la era de los datos

Data: A Threat?

Records management in the age of data

Jordi Serra Serra
jordiserra18@outlook.es

Citación: Serra Serra, Jordi (2021). "Los datos: ¿una amenaza? Gestión de documentos en la era de los datos". *Tábula*, n. 24, pp. 43-63

Recibido: 18-2-2020. *Aceptado:* 5-10-2020
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.871>

Resumen analítico / Analytic summary

El salto de los datos a la primera plana de la gestión de la información está moviendo los cimientos de la disciplina archivística. Conceptos ya consolidados por la gestión documental se ven clonados en un ámbito que posee un atractivo mediático y una pátina de modernidad muy superiores a la gestión documental. Es inevitable, pues, que la gestión de datos sea percibida por el colectivo archivístico como una potencial amenaza. Hasta dónde es real esta amenaza, y de qué forma se puede positivar, es lo que se analiza en este artículo. El análisis se realiza no desde la perspectiva archivística, sino desde la perspectiva de la propia gestión de datos y de sus actores. Partiendo en primer lugar de las necesidades de la analítica de datos y de los científicos de datos, el autor analiza de dónde se obtienen estos datos y, utilizando como marco de referencia el modelo DMBOK2 de gestión de datos, qué oportunidades ofrece este origen para la gestión documental.

GESTIÓN DOCUMENTAL | GESTIÓN DE DATOS | BASES DE DATOS | ANALÍTICA DE DATOS | ANALÍTICA AVANZADA

The leap of data management to the forefront of information management is shaking the foundations of the archival discipline. Concepts consolidated by records management are cloned by a discipline with a media attraction and a look of modernity widely higher than records management. It is therefore unavoidable that records management looks data management as a potential threat. This article analyzes to what extent this threat is real, and how it can be converted to an opportunity. The analysis is carried out not from the archival perspective, but from the data management perspective and its agents. Starting from the needs of data analytics and data scientists, the author analyzes the sources of the data and, using the DMBOK2 data management model as a framework, what opportunities are opening for records management.

RECORDS MANAGEMENT | DATA MANAGEMENT | DATABASES | DATA ANALYTICS | ADVANCED ANALYTICS

El salto de los datos

a la primera plana de la gestión de la información está moviendo los cimientos de una disciplina archivística en pleno proceso de evolución. Conceptos ya consolidados por la gestión documental se ven clonados en un ámbito que, creciendo en paralelo y ocupando casi el mismo espacio en la organización, posee un atractivo mediático y una pátina de modernidad muy superiores a la gestión documental. Es inevitable, pues, que la gestión de datos sea percibida por el colectivo archivístico como una potencial amenaza, y de un calibre muy superior a anteriores competidores. Hasta dónde es real esta amenaza, y de qué forma podemos positivarla, es lo que vamos a intentar dilucidar en este artículo. Y lo vamos a hacer no desde la perspectiva archivística, sino desde la propia gestión de datos y de sus actores.

Partiremos en primer lugar de las necesidades de la analítica de datos, del cliente principal de los datos, para analizar a continuación de dónde se obtienen estos datos y, a partir de aquí, qué oportunidades plantea este origen para la gestión documental.

¿Qué necesitan los consumidores de datos?

La eclosión de la ciencia de datos se atribuye oficialmente al incremento de capacidad de procesamiento, tanto por el aumento de la potencia de cálculo como por la flexibilización de las estructuras de almacenaje (bases de datos no SQL, *data lakes*, etc.). Pero si analizamos el uso que se hace de los datos, veremos que en pocos casos se manejan magnitudes equivalentes realmente a datos masivos o *Big Data* (Chen, Chiang & Storey, 2012), y que a menudo se trabaja con volúmenes de datos asequibles para tecnología de base de datos y capacidades de procesamiento

existentes desde hace tiempo (Ghavami, 2021). No debemos olvidar que la primera forma de información que fue objeto de digitalización fue la información estructurada, y que su gestión electrónica ya estaba plenamente consolidada a partir de los años 70, mucho antes que los documentos textuales o el correo (McDonald, 1989). Esta situación no ha cambiado demasiado en todo este tiempo, y hoy día el núcleo de gestión de cualquier empresa siguen siendo un conjunto de datos estructurados gestionado mediante tecnología de base de datos eminentemente relacional.

¿Cuál es, por lo tanto, el motivo real del cambio de enfoque? El cambio determinante se ha producido en la capacidad de captura de los datos. La automatización en la captura, a través de sensores (Internet de las cosas) o de procesos embebidos en el propio uso de los datos (navegación, dispositivos móviles permanentemente conectados, etc.), junto con la simplificación de las operaciones clásicas de tratamiento documental (clasificación, metadescripción, asignación de permisos, etc.), han convertido la generación de datos en una operación tan fluida que ha llegado a ser prácticamente invisible para el usuario que los facilita (Ghavami, 2021). La popularización del uso de servicios en la nube, que combinan funcionalidades de gestión documental por defecto (el tan deseado *records management in place*) con el acceso a servicios de inteligencia artificial antes reservados solo a grandes corporaciones (algoritmos de categorización, reconocimiento de imágenes y texto, etc.) han puesto al alcance de cualquier usuario la generación de metadatos fiables, el control de versiones, el fechado de los eventos o el manejo de clasificaciones complejas (Sarkar, 2015). El usuario que genera los datos se ha liberado de este modo de tareas administrativas que antes consumían un esfuerzo considerable, y que eran la clave de una adecuada gestión documental. La tecnificación del trabajo, que conlleva una defunción progresiva del trabajo administrativo, va eliminando a su vez uno de los principales ámbitos de actuación de la gestión documental.

Ante este escenario, cada vez menos usuarios aceptan realizar en el ámbito laboral unas operaciones de tratamiento de datos que en el ámbito personal realiza de forma automática su propio teléfono móvil (Silic & Back, 2013). Cada vez es menos sostenible exigir a los usuarios que clasifiquen, describan, versionen o archiven documentos y/o datos de forma manual, o que revisen listados y colecciones de documentos, o que relacionen fuentes distintas de datos. En un entorno donde es posible consumir los datos en tiempo real, ya no se acepta realizar operaciones manuales sin un aporte inmediato de valor.

La analítica de datos, un espacio antes reservado a especialistas y recluso al final del proceso administrativo, se ha convertido en algo accesible a un rango mucho mayor de usuarios, algo que es posible realizar casi en el mismo momento de la captura de los datos (Sarkar, 2015). Tres tendencias han hecho posible que los datos sean digeribles para usuarios no especializados en el tratamiento de datos:

- a. La primera ha sido la evolución en la forma como se representan y se consumen los datos. La representación gráfica de los datos se ha convertido en la forma habitual de comunicación de información cuantitativa, dado que permite su interpretación visual y avanza preconclusiones sobre aquello que explican los datos (Kandel, 2011). La posibilidad de interactuar con dichas representaciones permite además simular nuevas situaciones y perfilar las conclusiones.
- b. La segunda ha sido el momento en que se consumen. Como hemos comentado antes, el proceso de análisis se realiza cada vez más de forma casi simultánea a la captura de los datos, no solo por la posibilidad de acceder a los entornos de explotación de forma directa (gracias a la movilidad y al uso de servicios de analítica en la nube), sin también a cómo se conectan los sistemas de gestión y los sistemas de explotación (Ghavami, 2021). Esta conexión directa también incide positivamente en la percepción por parte de los usuarios sobre la fiabilidad y la autenticidad de los datos (Lemieux, Gormly & Rowledge, 2014).
- c. Y la tercera ha sido el nivel de esfuerzo con el que se consumen. La automatización progresiva del tratamiento de datos ha evolucionado desde los procesos más básicos (envío automático de reportes periódicos, cuadros de mando y KPI, etc.) hasta la toma de decisiones por parte de los propios sistemas, tanto decisiones operativas (RPA) como de carácter estratégico (máquinas con “inteligencia” que aprenden, deducen, intuyen y planifican).

Pero analicemos cuál ha sido la actitud predominante en la gestión documental ante esta evolución. El fundamento de esta evolución era muy prometedor para la gestión documental, puesto que si convenimos que todos los documentos están compuestos de datos, y que cualquier agregado significativo de datos es en el fondo un documento, la gestión de datos pasa a ser en esencia gestión de documentos. Pero es evidente que este razonamiento no está determinando la situación actual de la gestión documental, ni coincide con la visión que tienen los estamentos gerenciales de las organizaciones (Lappin, 2010). La dicotomía documentos-datos, que desde hace tiempo es objeto de debate entre los profesionales implicados en la gestión de la información (Yeo, 2007), se torna todavía más confusa cuando se plantea en los niveles directivos de las organizaciones, o incluso entre los mismos usuarios. Y ante la falta de acuerdos doctrinales que se puedan trasladar al mundo no especializado, aquel ámbito que consigue generar un producto de información más efectivo (y efectista) es el que acaba predominando en el ámbito de la gestión de la información. Y este está siendo, sin duda, la ciencia de datos.

A mi entender, esto es el resultado de un “pecado original” de la disciplina archivística: limitar voluntariamente su ámbito de actividad, como resultado

de una visión exclusivista del concepto de documento, el cual no ha sido capaz de evolucionar con suficiente flexibilidad para adaptarlo a las sucesivas manifestaciones que la tecnología informática ha creado para gestionar agregados de datos (Bak, 2012). La base de la gestión documental sigue siendo la gestión de objetos discretos (documentos o agregados de datos con límites conocidos y estables, que corresponden a significaciones documentales y no tecnológicas), que pueden acreditar su valor evidencial con sistemas de autenticación preferentemente embebidos en el mismo objeto, y con métodos que actúan en el momento de la captura y gestión del objeto (Lemieux et al., 2020). Este planteamiento sitúa al profesional de la gestión documental en una zona de confort, donde puede seguir aplicando sin demasiadas modificaciones los métodos de clasificación, descripción y retención que hasta hace poco utilizaba para el papel (Trace, 2021), y le hace sentirse a una distancia competencialmente segura del profesional del tratamiento y explotación de datos. Este es un profesional que trabaja con información continua, en constante modificación y reutilización, que no se siente directamente responsable del valor evidencial de los datos (puesto que sitúa la autenticidad en los límites del sistema que los contiene), y que actúa preferentemente en la fase final de los datos, en su explotación, y de acuerdo con una visión estratégica, vinculada a los resultados y no tanto a la gestión del día a día.

Pero poco a poco, y gracias a las transformaciones antes comentadas, este profesional ha adquirido un protagonismo cada vez mayor en las organizaciones, y ha conseguido dar al tratamiento de los datos un carácter que los archiveros nunca han conseguido dar a su disciplina¹. El hecho de poder tratar como datos estructurados información que anteriormente no se consideraba estructurada ha extendido el alcance de su actividad. Desde las páginas Web o los contenidos de redes sociales, hasta los propios documentos de oficina, actualmente todos se basan en lenguajes que permiten el tratamiento estructurado de su contenido (HTML, XML, JSON, etc.). Ya no hablamos pues de información estructurada, sino estructurable, lo que incluye también la posibilidad del tratamiento numérico de imágenes, ubicaciones, etc. A este hecho debemos añadir la extensión del concepto de evidencia a cualquier contenido de un sistema de información, lo que denominamos “*recordness*” de un sistema, un concepto propuesto por Geoffrey Yeo (Yeo, 2007) y presente en el estudio de Borglund y Engvall (Borglund & Engvall, 2014) para definir un sistema que contiene datos auténticos que nunca han existido en forma de documento.

Son evidentes pues ya no tan solo la superposición de los alcances de la gestión de datos y de la gestión documental, sino el riesgo para la gestión documental de ver sustituido progresivamente su papel en las organizaciones por la gestión de datos y sus profesionales. Y no es un riesgo figurado, como veremos más adelante con el ejemplo del DMBOK2. Esto obliga a mi entender a la gestión documental a realizar un replanteamiento de su actividad, no por incómodo

menos necesario, y a salir de su zona de confort para encarar abiertamente los nuevos retos que plantea la gestión de la información.

La conocida frase “Los datos son el nuevo petróleo”, atribuida al matemático inglés Clive Humby, es un símbolo de esta evolución. Pero en la acotación que Michael Palmer hizo de esta frase encontramos un rayo de luz para dar un giro a esta tendencia de la gestión documental². La ciencia de datos parte a menudo de la idea de tener que lidiar con datos de muy baja calidad, mal organizados y peor contextualizados, a los que mediante distintos procesos de tratamiento hay que convertir en datos suficientemente fiables para dar valor a los resultados que se puedan obtener de ellos. Los mismos analistas reconocen que el uso avanzado de los datos no está dando todavía los frutos que podría dar debido a la baja calidad de los datos de que se alimenta. Los datos que demandan los científicos de datos y que realmente dan potencia a los procesos derivados del uso de los datos (especialmente la inteligencia artificial) deben ser:

- A. En lo relativo a la disponibilidad: datos conocidos (inventariados) y documentados, con un acceso garantizado, y conservados durante el tiempo necesario en un formato explotable.
- B. En lo relativo a la fiabilidad: deben ser trazables en su origen (preservar el linaje del dato), con información sobre el contexto de generación, controlados en su captura, y con garantías de integridad a lo largo de su cadena de custodia.
- C. En lo relativo a la consistencia: deben ser datos completos y únicos (no redundantes), normalizados semántica y sintácticamente, y adecuadamente temporalizados.

Pero distintas encuestas realizadas a científicos de datos (Johnson & Dasu, 2003, Kandel, 2011, Lemieux, Gormly & Rowledge, 2014) han puesto de relieve cuáles son los principales problemas con que se encuentran al realizar proyectos de analítica avanzada:

- a. La necesidad de “descubrir” y localizar dónde se encuentran los datos, conocer la existencia y la ubicación de los datos, a causa de la falta de inventarios de datos o de deficientes inventarios de sistemas de información.
- b. La fragmentación de los datos en distintas ubicaciones, y la dificultad para poder acceder a ellos, sea por la falta de conocimiento de la organización y de su estructura funcional, sea por barreras de tipo legal o derechos de uso asociados al contexto de los datos.
- c. La falta de fiabilidad de los datos, tanto en lo referente a su veracidad como a su autenticidad, o el desconocimiento de sus condiciones de generación, del contexto funcional y orgánico de su captura, o de su cadena de custodia.

- d. La estructura y el formato de los datos, su falta de consistencia (valores no informados, duplicidades, falta de fechado, etc.) o su baja calidad semántica (tablas de valores sin interpretación unívoca o con valores obsoletos, denominaciones no normalizadas, fechas sin zona horaria, ubicaciones no geolocalizadas, etc.).
- e. Y finalmente, algo tremendamente interesante: la mala gestión documental del propio proyecto de analítica. Los propios analistas se lamentan de la falta de criterios homogéneos en sus equipos para la gestión de las versiones (tablas intermedias de depuración, simulaciones, etc.), la fijación de los resultados definitivos o la eliminación de borradores y datos de trabajo.

Todos los estudios coinciden en que aproximadamente un 80% del tiempo de los proyectos de análisis de datos se consumen en localizar fuentes, y limpiar, depurar y consolidar los datos que deben ser objeto de análisis. ¡Un 80% por ciento de cada proyecto! Esto representa para las organizaciones un coste económico y de esfuerzo tan elevado que a menudo convierte en pírrico el valor que después aporta el análisis de los datos. Este 80% es, por lo tanto, la gran oportunidad para los archiveros, puesto que constituye una aportación de valor clara, medible y que apunta directamente al objeto de negocio de la organización. Es lo que permite monetizar el valor que se le puede dar a la aportación archivística.

Ante esta necesidad, la respuesta de la gestión documental puede ser incremental, creciendo desde una aportación más modesta, que consiste en dar servicio desde la gestión documental a la analítica de datos, a otra más ambiciosa, que consiste en ocupar el espacio de la analítica de datos. La gestión documental puede escalar esta respuesta en las cuatro fases que propongo a continuación, aportando:

- A. A la propia gestión del proyecto de analítica (cumplimiento), facilitando criterios de clasificación de las fuentes utilizadas, control de versiones, criterios de ciclo de vida e historificación de los datos, y criterios de seguridad y privacidad.
- B. A proporcionar acceso a las fuentes de datos (facilitación), facilitando el conocimiento de las fuentes a partir de su inventario, generando versiones consolidadas y accesibles de las fuentes, y preservando las fuentes a largo plazo.
- C. Al incremento de calidad de las fuentes (aseguramiento), datificando los procesos en su transformación a digital, gestionando sistemas de metadatos y responsabilizando a los productores de la calidad de cada fuente.
- D. A hacer de la analítica el producto final de la gestión documental (servicio), incorporando elementos como las visualizaciones de datos a su catálogo de productos de información.

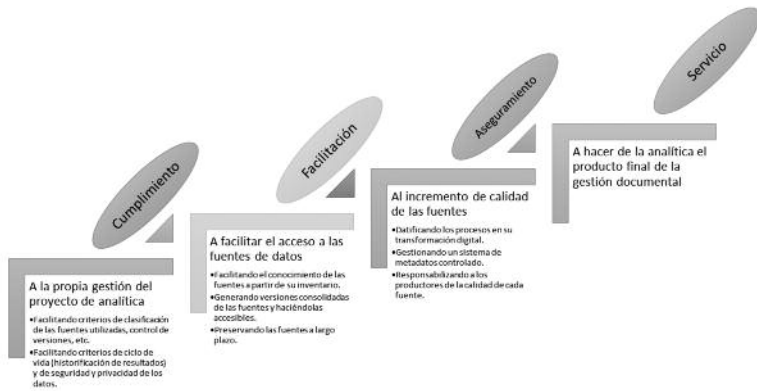


Figura 1. Las cuatro fases incrementales en la respuesta de la gestión documental

¿Dónde nacen los datos?

Aquello que realmente determina la calidad y el uso del dato no es el dato en sí mismo sino el ecosistema en el que se genera, tanto el organizacional como el tecnológico. Y esto es especialmente importante porque es sobre este ecosistema que puede actuar la gestión documental. Actuar sobre la calidad de los datos implica actuar sobre los procesos que crean los datos, pero también sobre la arquitectura de sistemas que los almacena y transforma, una arquitectura que a menudo no obedece a una lógica de proceso o actividad, ni a una lógica documental, sino a criterios de oportunidad, presupuesto o tendencia. El mapa de sistemas no corresponde casi nunca a un dibujo ideal, sino a realidades condicionadas por muchos factores ajenos a los propios datos³, lo cual puede devenir incluso tóxico para una adecuada gestión de la información.

Arquitectura de gestión

El escenario de generación del dato está evolucionando rápidamente (ver tabla en página siguiente).

Vamos a centrarnos por un momento en los sistemas de gestión. En los inventarios de sistemas se consideran a menudo tan solo aquellas aplicaciones que tienen su modelo de datos consolidado y se sustentan en bases de datos de gestión mayormente centralizada. El grado de esta centralización, y por lo tanto de intercomunicación entre sistemas, es lo que determina el número de silos de información que se acaben contando en la organización. Aunque la existencia de

	Escenario habitual	Nuevos escenarios
Captura	El dato se genera a través de múltiples canales de entrada (formularios electrónicos, trámites asistidos, digitalización, etc.)	Se añaden nuevos dispositivos de captura: smartphones, sensores e Internet de las cosas, etc.
Gestión	Se gestiona con sistemas operacionales de alcance general (CRM, ERP, etc.) o específico, y también a través de herramientas de ofimática estructurada (falsas bases de datos)	Se añaden entornos de trabajo colaborativo con facilidad para el desarrollo Low code, y procesos de gestión robotizados (RPA)
Almacenamiento	Se almacena en bases de datos relacionales, con sistemas de datos maestros, y acceso a fuentes de datos externas	Se amplía con sistemas no relacionales (No SQL), data lakes, HDFS, etc., junto con entornos de virtualización
Explotación	Sistemas de Business Intelligence clásicos (Data Warehouse) y herramientas de visualización de datos (dashboards)	Se amplía con herramientas de explotación masiva (Big Data) y analítica predictiva autónoma (machine learning e inteligencia artificial)

silos no comunicados es uno de los principales problemas en la gestión de datos, como mínimo proporciona un escenario relativamente estable a partir del cual capturar los datos. En todo caso, son sistemas donde el modelo datacéntrico es preferente, y los datos están modelados de acuerdo con una lógica computacional.

El verdadero reto empieza cuando incorporamos a este inventario aquello que comúnmente denominamos “ofimática”. Esto incluye todos aquellos datos que cualquier usuario puede gestionar y almacenar con herramientas de oficina, sea de una forma claramente estructurada (pequeñas bases de datos u hojas de cálculo), sea en formatos textuales o no directamente estructurados. A modo de ejemplo de esta situación, citaré el proporcionado por el Sistema de Gobierno de la Información del Consorcio de Educación de Barcelona (Serra, 2018). En un inventario exhaustivo de sistemas de información realizado el año 2017, entendidos estos como entornos informáticos discretos en los que se almacenan datos, se contabilizaron inicialmente 505 sistemas, un 75% de los cuales estaban basados en herramientas de oficina. De estos, un porcentaje superior al 50% contenía datos esenciales para la gestión del Consorcio que no estaban registrados en ningún otro sistema ni aplicación, incluyendo estos datos sensibles y datos candidatos a maestros. Después de un intensivo proceso de transformación realizado durante cuatro años, todavía un 17% de los sistemas se sustentan en herramientas de oficina.

A la ofimática debemos añadir los datos que quedan almacenados en el correo electrónico o en sistemas de mensajería y redes sociales, y que no quedan fijados ni a nivel de red local. Todo este conjunto, gestionado a discreción por el usuario final, es lo que se denomina datos oscuros (*dark data*), y es una de las

grandes minas de datos para toda organización. Y por este motivo es también una gran oportunidad de actuación para los archiveros. Aunque casi siempre quedan fuera del mapa de sistemas de una organización, estas fuentes de datos son cada vez más objeto de atención por parte de los proyectos de gestión documental, y por esta vía van entrando en el conjunto de activos de información de la organización.⁴

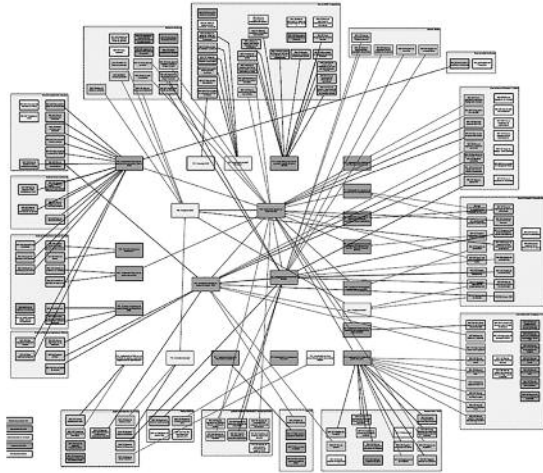


Figura 2. Plan de sistemas para la transformación de la ofimática en el Consorcio de Educación de Barcelona (Serra, 2018)

A este escenario se añaden los crecientes entornos de colaboración (Office 365, Google Suite, etc.), completas cajas de herramientas que dan al usuario final una gran potencia para crear y gestionar datos de forma autónoma. Al tratarse de entornos integrados y con la posibilidad de una cierta centralización en su gestión (escalado de permisos), la organización dispone de más posibilidades para intervenir en su gestión y ordenarla mediante sistemas de reglas o flujos automatizados.

Arquitectura de explotación

Para integrar este conjunto de datos capturados en un sistema controlado de gestión, uso y explotación, es decir para gobernar todos estos datos, se dispone de distintos tipos de soluciones. Es en la selección de estas soluciones donde la participación archivística va encontrando sus oportunidades.

La primera es concentrar una versión limpia y organizada de los datos en un único sistema de explotación (modelo BI clásico). Habitualmente estos sistemas

cuentan con una capa de conexión con los orígenes de datos, una capa de gestión (creación de cubos o *datamarts*), una capa de analítica básica y en algunos casos avanzada (*machine learning*), y una capa de presentación (*dashboards* o cuadros de mando). Estas son las herramientas que dan realmente potencia a la explotación de los datos, pero como hemos comentado antes solo dan resultados realmente efectivos cuando se alimentan con datos de calidad.

Si estos datos provienen de sistemas o aplicaciones de negocio, habitualmente ya tienen un nivel suficiente de calidad. En estos casos, con herramientas para gestionar los procesos de ETL (extracción, transformación y carga) ya se puede disponer de datos a punto para la explotación.

Pero cuando las aplicaciones de negocio no cumplen con unos estándares mínimos de calidad, y sobretodo cuando se quieren incorporar a la explotación los *dark data*, el proceso de extracción y transformación se torna mucho más costoso. En este caso, muchas veces son necesarias tareas manuales de reconstrucción y depuración de los datos que implican un gran coste de tiempo y esfuerzo. Cada vez se dispone de más soluciones que permiten reducir este coste y agilizar los procesos de depuración, bien utilizando robotización de tareas administrativas (RPA), bien utilizando sistemas inteligentes de *machine learning* o algoritmos de inteligencia artificial. Aún así, el entrenamiento del sistema y la selección de los mejores algoritmos conlleva un coste considerable, y no asegura casi nunca una precisión del 100%.

Así pues, para conseguir la mayor precisión es necesario consolidar los datos en tiempo de negocio. La mejor forma de consolidar los datos cuando provienen de aplicaciones de negocio es eliminar los silos, conectando estas aplicaciones a bases de datos centralizadas con sistemas de datos maestros y de referencia (MDM). Cuando los datos provienen de otros entornos menos controlados, el uso de opciones No SQL y arquitecturas tipo Hadoop propias del manejo de *Big Data* (*data lakes* y HDFS) facilita una base para consolidarlos y mejorar su gestión. Para conseguir un resultado óptimo y ofrecer un entorno único para la explotación, e incluso para la gestión y el desarrollo de aplicaciones, se utilizan cada vez más herramientas de virtualización vinculadas a sistemas centralizados de gobierno del dato (Ghavami, 2021). El uso de herramientas de virtualización, que centran la atención en el dato y su significación con independencia del sistema origen, y que garantizan un conocimiento detallado del linaje del dato (contexto de creación y transformación, manifestaciones del dato en distintos entornos, y adición de relaciones y metadatos a datos virtualizados) permite sobreponer a lo que en origen era una estructura puramente tecnológica otros criterios de gestión y explotación que lo aproximan cada vez más a la lógica de agrupaciones de la gestión documental.

¿Qué oportunidades se abren a la gestión documental?

La gestión de datos como disciplina dentro del campo de la gestión de la información está adquiriendo entidad propia y diferenciada (Khatri & Brown, 2010). De acuerdo con *DAMA International*, la asociación internacional de gestión de datos⁵, la gestión de datos es “El desarrollo, la ejecución y la supervisión de planes, políticas, programas y prácticas que entregan, controlan, protegen y mejoran el valor de los datos y los activos de información a lo largo de sus ciclos de vida”. DAMA ha condensado lo esencial de la gestión de datos en once principios o ámbitos de actuación (DAMA International, 2017), que recoge en la segunda edición del *Data Management Body of Knowledge* (DMBOK2), y que son los siguientes (en transcripción literal):

1. *Gobierno de datos*: proporciona dirección y supervisión al *Data Management* estableciendo un sistema de derechos de decisión sobre los datos que da cuenta de la necesidad de la empresa.
2. *Arquitectura de datos*: define el plan de gestión de los activos de datos alineándose con la estrategia organizativa para establecer los requisitos de datos estratégicos y los diseños para cumplir con estos requisitos.
3. *Modelización y diseño*: es el proceso de descubrir, analizar, representar y comunicar los requisitos de datos en una forma precisa llamada «modelo de datos».
4. *Almacenamiento y operaciones*: incluye el diseño, la implementación y el apoyo de los datos almacenados para maximizar su valor. Las operaciones proporcionan apoyo a lo largo del ciclo de vida de los datos, desde la planificación hasta la eliminación de los mismos.
5. *Seguridad*: La seguridad de los datos garantiza que la privacidad y la confidencialidad de los datos se mantengan, que no se violen los datos y que se acceda a ellos de manera adecuada.
6. *Integración e Interoperabilidad*: incluye procesos relacionados con el movimiento y consolidación de datos dentro y entre almacenes de datos, aplicaciones y organizaciones.
7. *Gestión de documentos y contenidos*: incluye las actividades de planificación, implementación y control utilizadas para gestionar el ciclo de vida de los datos y la información que se encuentran en una serie de medios no estructurados, especialmente los documentos necesarios para apoyar los requisitos de cumplimiento legal y reglamentario.
8. *Datos de referencia y maestros*: incluye la conciliación y el mantenimiento continuos de datos compartidos fundamentales para permitir el uso coherente en todos los sistemas de la versión más exacta, oportuna y pertinente de la verdad sobre las entidades comerciales esenciales.

- 9. *Data warehousing* y BI: incluye los procesos de planificación, ejecución y control para gestionar los datos de apoyo a la toma de decisiones y permitir a los trabajadores del conocimiento obtener valor de los datos mediante el análisis y la presentación de informes.
- 10. *Metadatos*: incluye las actividades de planificación, ejecución y control para permitir el acceso a metadatos integrados y de alta calidad que incluyen definiciones, modelos, flujos de datos y otra información crítica para comprender los datos y el sistema a través del cual se crean, se mantienen y se accede a ellos.
- 11. *Calidad de los datos*: incluye la planificación y aplicación de técnicas de gestión de la calidad para medir, evaluar y mejorar la idoneidad de los datos para su uso dentro de una organización.



Figura 3. Ámbitos de actuación del DMBOK2

Vamos a retomar las cuatro fases de intervención de la gestión documental en la gestión de datos que hemos expuesto anteriormente (cumplimiento, facilitación, aseguramiento y servicio) para ir buscando cuáles de estos principios o ámbitos son en realidad ámbitos compartidos con la gestión documental, o forman parte de su espacio de actividad. Y para cada uno de estos ámbitos vamos a analizar qué tipo de aportación se puede hacer desde la gestión documental.

Cumplimiento: gestión de documentos y contenidos

La gestión documental ya existe referenciada como uno de los once ámbitos de la gestión de datos. Esta gestión documental se contempla básicamente como la gestión de los documentos que dan soporte a la gestión de los datos, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones normativas. Pero se amplía para incluir también la gestión del ciclo de vida de los datos, lo que incluye determinar sus períodos de conservación y eliminación, su régimen de acceso, y sus requisitos de archivo y preservación. El objetivo en este caso es conseguir que las reglas de gestión documental estén embebidas en los propios sistemas gestores de datos, o que apliquen en los intercambios con proveedores de datos y en las remisiones a los archivos de las bases de datos (Trace, 2021).

Facilitación: gobierno de los datos

La gestión documental ha tenido una actitud ambigua, o en todo caso poco decidida, en relación con apostar abiertamente por integrarse en el concepto de gobierno integrado de la información⁶, o bien renegar de él (Brooks, 2019). Esta actitud ha dificultado que la gestión documental haya adquirido el liderazgo del concepto, que progresivamente se ha ido asociando al de gobierno del dato. La potente base tecnológica en que se sustenta el gobierno del dato, con herramientas vinculadas a la virtualización de bases de datos y al uso de algoritmos de *machine learning* para la generación de mapas y metadescripción de datos, ha situado progresivamente al dato en el centro de los sistemas de gobierno de la información. Sin embargo, la neutralidad de estas herramientas en relación con la

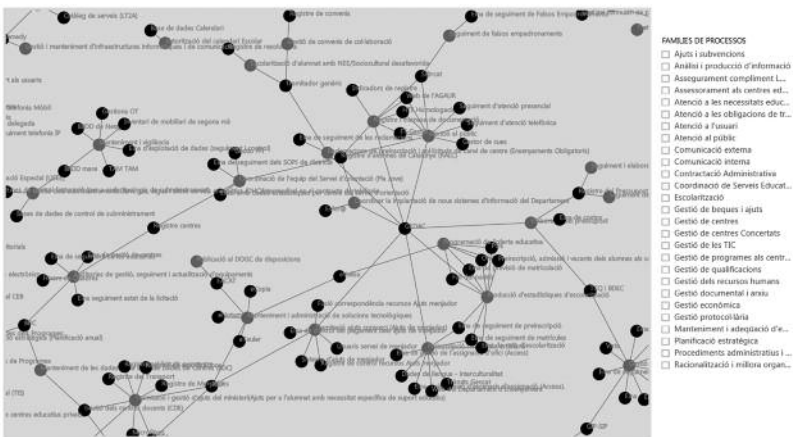


Figura 4. Mapa de sistemas de información vinculados a procesos en el Sistema de Gobierno de la Información del Consorcio de Educación de Barcelona (Serra & Andrés, 2019)

significación de los agregados de datos ofrece todavía una oportunidad a la gestión documental para conectarse con este conjunto. A través de metodologías de inventario, evaluación y monitoreo de procesos, agentes y sistemas, la gestión documental puede participar en el gobierno del dato, aportando significación funcional a los conjuntos de datos y participando activamente en la planificación de la arquitectura de sistemas de la organización.

Aseguramiento: calidad de los datos

El objetivo de la gestión documental es que los documentos sean veraces (fiables y auténticos)⁷ y que sirvan para su utilidad primera: provocar efectos. Del mismo modo, el objetivo de la gestión de datos es que los datos sean veraces (fiables y auténticos), y que puedan provocar los mismos efectos que los documentos, pero con el añadido de que lo hagan de forma automatizada. Esto implica que sean directamente procesables, sin tratamiento previo. Por lo tanto, cuando hablamos de calidad de los datos hablamos tanto de su veracidad como de su procesabilidad.

Como hemos comentado antes, la calidad del dato se puede asegurar en el momento de su explotación, mediante la preparación manual o automatizada de datos en bruto. Con mayor o menor esfuerzo se va a conseguir la procesabilidad del dato, pero la calidad relacionada con su fiabilidad y autenticidad dependerán del linaje del dato, es decir de las condiciones de captura y/o generación del dato y de su cadena de custodia. El tratamiento del dato explotable no garantiza, pues, su veracidad.

El segundo momento en que se puede asegurar la calidad del dato es cuando este dato se concentra en algún sistema de almacenaje, sea mediante su consolidación en un sistema centralizado de gestión de datos maestros, sea mediante la sincronización de las distintas fuentes de datos o su virtualización en una capa de acceso común. En todos los casos se consigue asegurar y facilitar la procesabilidad del dato, y se asegura un nivel alto de unicidad y actualidad, pero sin asegurar plenamente su veracidad.

El único momento en que se puede asegurar esta veracidad es interviniendo directamente sobre el proceso de creación del dato, sobre su contexto de captura. Esto vincula la gestión de datos al rediseño de procesos, pero sobretudo a la gestión documental, puesto que es durante el desarrollo de aplicaciones informáticas cuando la gestión documental determina los requisitos de autenticidad y fiabilidad de los documentos y datos que esas aplicaciones van a generar. Y esto entronca directamente con el siguiente punto del modelo del DMBOK2.

Aseguramiento: modelado y diseño

La intervención de la gestión documental en el modelado y diseño de las soluciones tecnológicas para la transformación digital de los procesos, si se quiere incidir realmente en la generación de datos de calidad, debe conllevar una

datificación de los procesos. No se trata solo de transformar un circuito documental a un circuito digital, sino de substituir los documentos por matrices de datos que tengan su mismo valor, significación y autenticidad. Y esto requiere el uso de metodologías que se orienten a datificar de forma intensiva los documentos y transformar la forma como los usuarios van a interactuar con dichos documentos, modificando los entornos de trabajo de los usuarios.

Una metodología de referencia en este sentido es la metodología APS (Puig-Pey & Guiu, 2002). Una de las aportaciones clave de esta metodología es la descomposición de la información contenida en los distintos documentos del proceso y su disposición en una matriz o parrilla de variables. Aplicando esta metodología, se observa que en todo documento aparecen variables ya contenidas en documentos anteriores (variables de arrastre), y se añaden nuevas variables resultado de la acción que ha generado dicho documento (variables autóctonas), obteniendo de este modo un modelo único de datos para el proceso, equivalente al expediente tipo de dicho proceso, y garantizando además la unicidad del dato a nivel de proceso. Pasar de este modelo lógico a un modelo físico, y después a la correspondiente implementación, simplifica y reduce notablemente los costes del desarrollo tecnológico. Añadiendo el uso de herramientas *low code* para agilizar el desarrollo, se consigue acelerar de forma destacada la transformación digital, lo que redunda a largo plazo en disponer de un volumen mucho mayor de datos auténticos y de calidad⁸.

Aseguramiento: seguridad de los datos

Un mayor volumen de procesos datificados permite además incrementar el uso de sistemas de autenticación no basados en certificados electrónicos, y avanzar en la implantación de tecnologías de registro distribuido (*Distributed ledger technologies*, o DLT) y tecnología de cadena de bloques (*Blockchain*). Cada vez más autores destacan las posibilidades del *Blockchain* para la gestión documental (Franks, 2020), y de hecho actualmente los principales proyectos internacionales de gestión de documentos electrónicos están centrados en asegurar su autenticidad a través de *Blockchain* (Collomosse et al., 2018, Lemieux, 2019).

Aseguramiento: metadatos

La generación de nuevas entidades documentales basadas en datos también está haciendo evolucionar los modelos de metadatos, utilizados tanto para describir las fuentes de datos como para describir los propios datos. Estos modelos están embebidos en las herramientas de gobierno del dato que, mediante algoritmos de *machine learning*, infieren y extraen metadatos de conjuntos de datos virtualizados y procedentes de fuentes distintas (bases de datos relacionales, sistemas de ficheros, etc.).

Aseguramiento: datos de referencia y maestros

A partir de la matriz de variables de un proceso, y en el marco de una línea de investigación del autor de este artículo, la gestión documental tiene también la posibilidad de intervenir en la planificación del mapa de sistemas de una organización, y en la forma como se almacenan los datos. La gestión de los datos de una organización se puede consolidar de cuatro formas (Das & Mishra, 2011): mediante un mero registro de referencia, mediante la sincronización del mismo dato almacenado en bases de datos distintas, mediante la coexistencia de distintas fuentes bajo una capa de virtualización, y mediante una centralización física en un sistema de dato único (datos maestros, de referencia, transaccionales y metadatos). Este modelo centralizado se puede construir de tres formas: a partir del mapeo de los datos requeridos por la explotación (modelo predefinido), a partir del análisis de los modelos de datos de los distintos sistemas de información (utilizando sistemas automatizados de gobierno del dato), o de una forma incremental, a partir de la datificación progresiva de los procesos. Este último sistema es el que parte de la matriz de variables, y analiza las variables de arrastre que conectan los distintos procesos en función de sus relaciones de consecutividad (relaciones funcionales y documentales) y del objeto descrito por el dato.

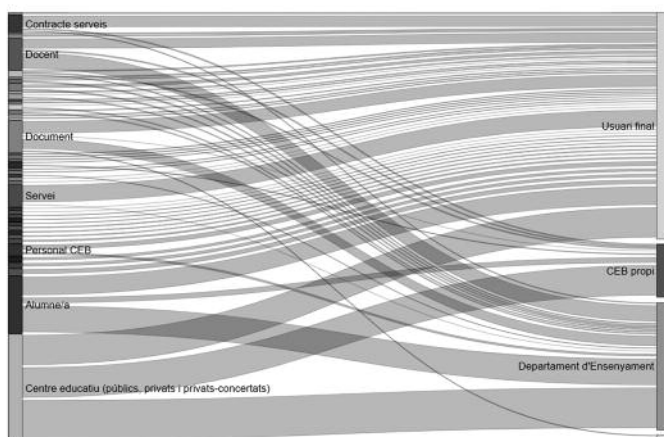


Figura 5. Derivación del mapa de datos a partir de la datificación de procesos en el Consorcio de Educación de Barcelona (Serra & Andrés, 2019)

Servicio: explotación

El gran salto adelante en la gestión de la información se está dando en la forma como los usuarios la consumen e interactúan con ella. Los usuarios ya no acceden a la información para tramitar procesos (esto ya lo hacen los sistemas automatizados

y la inteligencia artificial), sino para obtener respuestas. Y es mucho más cómodo tomar decisiones sobre agregados visuales y dinámicos de datos que no sobre colecciones de documentos o listados. Numerosos autores destacan este cambio, como James Lappin (Lappin, 2021) cuando afirma que, de cara al usuario final, ya no tiene sentido clasificar la documentación por funciones o procesos, sino por el tipo de comunicación que se mantiene. En una reciente mesa redonda virtual, *Recordkeeping theory, models & strategies and today's workplace*, organizada por la *Recordkeeping Roundtable* el 18 de Marzo de 2021, Chris Hurley afirmaba que ya no es posible trabajar con estructuras fijas, y que las estructuras de consumo de la información deben ser dinámicas y adaptadas al momento y necesidades de cada usuario, aunque destacaba que todavía no hay teoría archivística en este sentido. Y en la misma mesa redonda Nicola Forbes se planteaba la pregunta de si es más importante el documento en sí o la interacción que se mantiene con él, ejemplificándolo con la siguiente pregunta: ¿Qué es el “record”, el *tweet* o el *like*?

El objetivo es, pues, considerar el servicio como el objetivo final de la gestión de la información (sean datos o documentos), y hacerlo incorporando las visualizaciones de información como una nueva forma documental esencial en todo proceso. Estas visualizaciones deben considerarse un servicio no solo para el ámbito directivo o estratégico, sino para cualquier usuario de la organización, convirtiendo a la analítica de datos en el producto final de la gestión documental, y ofreciendo un servicio de acceso a la información realmente completo, personalizado y totalmente alineado con los objetivos de negocio (Serra, 2018, Serra & Andrés, 2019).

Conclusión

Estamos sin duda ante una ventana de oportunidad para la gestión documental. El carácter iterativo de la analítica de datos hace que ésta se reatualice y sea capaz de generar constantemente nueva información, con lo que se convierte de este modo en una fuente de información cada vez de más valor. La gestión documental siempre ha aspirado a añadir valor a la información. Pero esta adición de valor (mediante la clasificación, la conservación, la autenticación, etc.) se ha realizado más en el marco de un cumplimiento regulatorio que en el marco de las necesidades de negocio de la organización, por lo que ha resultado poco visible para sus clientes, en quienes se ha delegado completamente la interpretación y uso de la información. La gestión documental, más allá de asegurar el *compliance* en la gestión de la información, debe implicarse activamente en la consecución de los objetivos de negocio de la organización, y para ello debe adentrarse en el tratamiento de la información que proporciona. Es el momento pues de adoptar el análisis de los datos y la visualización de dichos datos como un proceso propio de la gestión documental.

Bibliografía

- BAK, G. (2012). "Continuous classification: Capturing dynamic relationships among information resources". *Archival Science*, n. 12, p. 287–318
- BORGLUND, E. & ENGVALL, T. (2014). "Open data?: Data, information, document or record?" *Records Management Journal*, vol. 24, n. 2.
- BROOKS, J. (2019). "Perspectives on the relationship between records management and information governance". *Records Management Journal*, vol. 29, n. 1/2.
- CHEN, H., CHIANG, R. H. L. & STOREY, V. C. (2012). "Business intelligence and analytics: from big data to big impact". *MIS Quarterly*, vol. 36, n. 4.
- COLLOMOSE, J. et al. (2018). "ARCHANGEL: Trusted Archives of Digital Public Documents". *ACM DocEng'18*, Halifax, Canada.
- DAMA International (2017). *DAMA-DMBOK: Data Management Body of Knowledge* (2nd Edition). Denville, New Jersey: Technics Publications LLC.
- DAS, T. & MISHRA, M. (2011). "A Study on Challenges and Opportunities in Master Data Management". *International Journal of Database Management Systems*, n. 3.
- FRANKS, P. C. (2020). "Implications of blockchain distributed ledger technology for records management and information governance programs". *Records Management Journal*, vol. 30, n. 3.
- GHAVAMI, P. (2021). *Big Data Management: Data Governance Principles for Big Data Analytics*. Berlin/Boston: De Gruyter.
- JOHNSON, T. & DASU, T. (2003). "Data Quality and Data Cleaning: An Overview". *Proceedings of the 2003 ACM SIGMOD International Conference on Management of Data*, San Diego.
- KANDEL, S. et al. (2011). "Research directions in data wrangling: Visualizations and transformations for usable and credible data". *Information Visualization*, n. 10.
- KHATRI, V. & BROWN, C. V. (2010). "Designing data governance". *Communications of the ACM*, vol. 53, n. 1.
- LAPPIN, J. (2010). "What will be the next records management orthodoxy?". *Records Management Journal*, vol. 20, n. 3.
- LAPPIN, J. et al. (2021). "Rival records management models in an era of partial Automation". *Archival Science*, n. 21, p. 243–266
- LEMIEUX, VL., GORMLY, B. & ROWLEDGE, L. (2014). "Meeting Big Data challenges with visual analytics: The role of records management". *Records Management Journal*, vol. 24, n. 2.
- LEMIEUX, VL. (2019). "Blockchain and Public Record Keeping: Of Temples, Prisons, and the (Re)Configuration of Power". *Front. Blockchain*, vol. 2, n. 5.
- LEMIEUX, VL. et al. (2020). "Caught in the middle? Strategic information governance disruptions in the era of blockchain and distributed trust". *Records Management Journal*, vol. 30, n. 3.
- MCDONALD, J. (1989). "Records Management and Data Management: Closing the Gap". *Records Management Journal*, vol. 1, n. 1.
- PUIG-PEY, A. & GUIU, P. (2002). *Auditoria de circuits administratius: anàlisi i propostes de millora*. Valencia: Associació d'Arxivers Valencians.
- SARKAR, P. (2015). *Data as a Service: A Framework for Providing Reusable Enterprise Data Services*. IEEE Computer Society. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

- SERRA, J. (2018). "Data-based records management: the experience of Barcelona Education Consortium (CEB)". *13º Congresso Nacional BAD (Bibliotecarios, arquivistas e documentalistas)*, Fundao, Portugal.
- SERRA, J. & ANDRES, C. (2019). "La implantació d'una gestió basada en dades en 5 passos: l'experiència del Consorci d'Educació de Barcelona". *Congrés de Govern Digital*, Barcelona.
- SILIC, M. & BACK, A. (2013). "Factors impacting information governance in the mobile Device dual-use context". *Records Management Journal*, vol. 23, n. 2.
- TRACE, C.B. (2021). "Archival infrastructure and the information backlog". *Archival Science*.
- YEO, G. (2007). "Concepts of Record (1): Evidence, Information, and Persistent Representations". *American archivist*, vol. 70, n. 2.

Notas

¹ Se ha evolucionado de referirse al tratamiento y explotación de datos como analítica de datos a denominarlo "ciencia de datos", especialmente por sus vínculos con la matemática y la estadística. De hecho, el concepto "ciencia de datos" lo utilizó por primera vez el científico danés Peter Naur en la década de los sesenta como término alternativo a ciencias de la computación, y posteriormente, en el contexto de una reunión de la *International Federation of Classification Societies* (IFCS) en Kobe, fue asociado a la clasificación y a la estadística. Pero no fue hasta 2001 que el estadístico William S. Cleveland propuso la ciencia de datos como una disciplina independiente. Paradójicamente este carácter científico nunca se ha atribuido a la gestión documental, a pesar de su vinculación con la matemática o la computación en los sistemas de clasificación y descripción.

² Michael Palmer, experto en Marketing, completó en 2006 la frase de Clive Humby de una forma particularmente interesante: "*Data is just like crude. It's valuable, but if unrefined it cannot really be used. It has to be changed into gas, plastic, chemicals, etc to create a valuable entity that drives profitable activity; so must data be broken down, analyzed for it to have value.*" Artículo completo en https://ana.blogs.com/maestros/2006/11/data_is_the_new.html. [Consulta: 09/08/2021]

³ Los silos de información en las organizaciones rara vez tienen una justificación tecnológica. Son a menudo el resultado de limitaciones presupuestarias combinadas con presiones temporales en los desarrollos, o bien de conflictos competenciales entre departamentos de la organización y de una tendencia general a la patrimonialización de la información por parte de sus responsables.

⁴ Son mayoritarios los proyectos de gestión documental que incluyen directrices sobre la organización de los directorios de red, del correo electrónico y de los documentos en entornos de colaboración.

⁵ <https://www.dama.org/cpages/home>. [Consulta:09/08/2021]

⁶ Claramente formulado en el *Information Governance Reference Model* (IGRM) de EDRM, consultable en <https://edrm.net/resources/frameworks-and-standards/information-governance-reference-model/>, y que está en la base de la familia de normas ISO 30300 sobre sistemas de gestión de documentos. [Consulta: 09/08/2021]

⁷ Entendiendo veraz como cierto, resultado de la certeza de su contenido (fiabilidad alta) y la certeza de su contexto (autenticidad).

⁸ En el caso del Consorcio de Educación de Barcelona, esta combinación ha permitido que el tiempo medio de transformación digital de un proceso administrativo basado en papel u ofimática hacia un proceso completamente datificado sea actualmente inferior a 7 días, y que el volumen de datos consolidados disponibles para explotación de forma centralizada se haya quintuplicado en solo dos años (Serra & Andrés, 2019).





CARLOTA BUSTELO RUESTA

Gobernanza de datos y gestión de documentos

Data governance
and records management

Carlota Bustelo Ruesta
carlota@carlotabustelo.com
Gabinete Umbus S.L.

Citación: Bustelo Ruesta, Carlota (2021). "Gobernanza de datos y gestión de documentos". *Tábula*, n. 24, pp. 65-79

Recibido: 2-3-2020. *Aceptado:* 5-10-2020
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.872>

Resumen analítico / Analytic summary

Se enumeran y clasifican iniciativas en gobernanza de datos en los siguientes niveles: conceptual, de política y legislación y operativo. Este último incluye la tecnología, la preservación de datos y la interoperabilidad. En cada apartado se pone en valor los aprendizajes, prácticas y herramientas utilizados en la gestión de documentos. Los profesionales de la gestión documentos pueden aportar mucho valor en estas iniciativas, especialmente en la perspectiva de análisis para el diseño de los sistemas de información.

GOBERNANZA DE DATOS | GESTIÓN DE DOCUMENTOS | GOBERNANZA DE INFORMACIÓN | TRANSFORMACIÓN DIGITAL | GESTIÓN DE DATOS | ANÁLISIS DOCUMENTAL | VALORACIÓN | PRESERVACIÓN DIGITAL

Data governance initiatives are enumerated and classified in the following levels: conceptual, policy and legislation, operational. This last one includes technologies, data preservation and interoperability. In each class records managements learnings, practices, and tools are putting in value. Records management can provide a lot of value to these initiatives, especially in the analysis and appraisal perspective for the designing of information systems.

DATA GOVERNANCE | RECORDS MANAGEMENT | INFORMATION GOVERNANCE | DIGITAL TRANSFORMATION | DATA MANAGEMENT | APPRAISAL | DIGITAL PRESERVATION

Esta ponencia introductoria tiene como objetivo presentar el estado de la cuestión en cuanto a la gobernanza de datos y la gestión de documentos, complementando la ponencia inicial de Jordi Serra y sirviendo de paraguas al resto de las intervenciones del magnífico programa de este congreso, que toca casi todos los aspectos de relacionados con este tema.

Empezamos por los conceptos

Tengo la costumbre (creo que buena) de antes de abordar un tema intentar entender los conceptos claves y la terminología que se usa, preferiblemente sin dar por sentado ningún conocimiento previo. En el caso de la información y los datos, al llevar tanto tiempo trabajando en el sector, creía que conceptos básicos sobre qué es información, qué son datos y qué son documentos los tenía claros. Sin embargo, en las discusiones para llegar a la redacción de la norma ISO 30300. *Gestión de documentos - Conceptos fundamentales y vocabulario*, en su original en inglés, se provocó un gran debate entre los expertos de muchos países donde quedó de manifiesto que ni las definiciones existentes (en buena parte circulares) ni las ideas iniciales de los expertos sobre estos conceptos eran siempre iguales. Finalmente, tras mucho debate conseguimos acordar un mapa conceptual que se refleja en la Figura 1.

En esta figura, el concepto “dato” significa la unidad mínima, que sólo se convierte en “información” cuando los datos transmiten un mensaje o tienen un sentido. Es decir, no todos los datos son información. Los documentos son un subconjunto de información que representa la evidencia y los activos informacionales de una organización. Es decir, no toda la información es un documento.

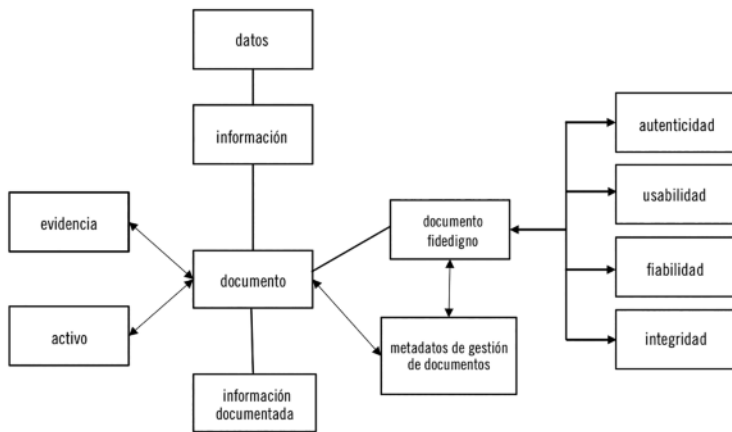


Figura 1. Diagrama de conceptos norma UNE ISO 30300(2021)

Sin embargo, cuando vamos a la literatura o a las fuentes en la web (numerosísimas siempre), observamos que datos e información se utilizan indistintamente, casi siempre juntos, y que por lo tanto gobernanza de datos y gobernanza de información se pueden entender como sinónimos (a partir de este momento voy a usar Gobernanza de datos que es lo que aparece en el título de la ponencia). Y en el intento de definir de qué se trata esto de la gobernanza de datos hay muchas explicaciones teóricas, muchas versiones diferentes y todavía nada universalmente aceptado. En la mayoría de las versiones, la gestión de documentos se concibe como una pieza esencial de la gobernanza de datos.

¿Qué se está haciendo en la gobernanza de datos?

Contexto y presentación

Hablar, teorizar y tratar de poner en práctica la gobernanza de datos es sin duda una tendencia en los tiempos actuales. Por lo tanto, se están haciendo muchísimas cosas en este terreno y en muy distintos niveles. Esta ponencia trata de categorizar los tipos de iniciativas que se llevan a cabo para poderlas entender con algunos ejemplos (aunque no pretende ser una lista exhaustiva), poniendo en valor los aprendizajes, prácticas y herramientas utilizados en la gestión de documentos. Frente a la diversidad y la falta de consolidación de las definiciones y prácticas de la gobernanza de datos, la gestión de documentos se presenta como una disciplina consolidada y con un alto grado de consenso sobre sus buenas prácticas.

Para organizar las distintas iniciativas alrededor de la gobernanza de datos he elaborado un esquema de los tres niveles y las áreas donde se producen iniciativas relacionadas (Figura 2).

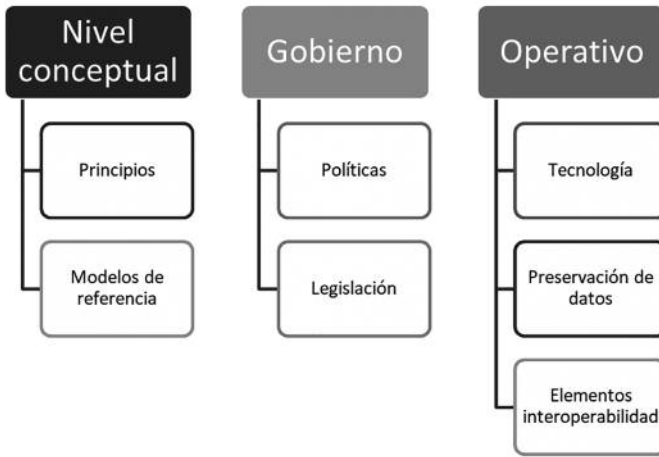


Figura 2. Niveles y áreas de iniciativas de gobernanza de datos

Nivel conceptual: Principios

La definición de principios y conceptos es un terreno donde cada vez vemos más publicaciones tanto desde el mundo académico, como de distintas instituciones o asociaciones involucradas. En ISO, el Comité Técnico en Información y Documentación, está elaborando una norma, que pretende ser la primera parte de una serie sobre gobernanza de información (*ISO/DIS 24143 Information and documentation — Information Governance — Concept and principles*). Todavía no está en su redacción definitiva y se espera que sea publicada en el año 2022 después de las últimas votaciones y las discusiones para llegar a un consenso. Este no es fácil en un contexto tan volátil, podríamos decir que solamente hay un punto en el que todo el mundo está de acuerdo: “es importante tener una norma sobre gobierno de información”.

Por ahora, la norma solo incluye una serie de principios, sobre los que es difícil no estar de acuerdo, pero no ha podido profundizar mucho más. En la figura 3 se esquematizan los principios del borrador de la norma hoy en día.

Ninguno de estos principios de alto nivel son diferentes o nuevos sobre la gestión de documentos, y son normalmente los argumentos y enfoque que utilizamos para posicionar la gestión de documentos en las organizaciones.



Figura 3. Principios de gobernanza de información según ISO/DIS Information governance: Concepts and principles

Nivel conceptual: Modelos de referencia

Desde distintos ámbitos, se establecen modelos de referencia para identificar las características deseables de la información y utilizarlos para las distintas iniciativas relacionadas.

De especial interés es el modelo de referencia para los datos de investigación conocido como datos FAIR (Findable, Accesible, Interoperable, Reusable). En este congreso tendremos una ponencia sobre Open Science y datos FAIR a cargo de Javier de la Cueva.



Figura 4. Principios de integridad de datos en la industria farmacéutica

Entre otros, también se puede destacar el movimiento sobre la integridad de los datos en las industrias farmacéuticas, tan de actualidad por la producción de vacunas frente a la pandemia, y que se conoce como ALCOA o ALCOA Plus (Figura 4).

Es fácil encontrar paralelismos entre estas características y las cuatro características de los documentos fidedignos, que expresados por primera vez en la norma ISO 15489 en el año 2001, se han consolidado con la base de la gestión de documentos: autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad.

Nivel gobierno: legislación

En casi todos los países, pero en especial en los países europeos de nuestro entorno, se ha legislado profusamente sobre temas relacionados con los datos. Sin existir leyes específicas que abarquen la complejidad de la gestión de los datos se ha legislado sobre: reutilización de los datos¹, protección de datos personales², datos abiertos del sector público³ y transparencia⁴. En todas estas legislaciones nos encontramos principios que afectan a la gestión de documentos, al mismo tiempo que ésta se convierte en un elemento importante para su implantación y cumplimiento.

En este congreso se profundizará en muchas de estas cuestiones con Joaquín Messeguer y su ponencia “La regulación de la transparencia pública en la época de los datos”; con Antonio Ibáñez y su ponencia “Gestión y visualización de datos abiertos gubernamentales”; con Julián Valero Torrijos, “Datos abiertos y reutilización de la información del sector público en el contexto de la Estrategia Europea de Datos”; con David Cabo y la “Explotación de datos públicos, y con Francesc Giménez, que nos introduce el tema del archivero como Delegado de Protección de datos.

Además, en un ejemplo cercano, la Generalitat de Catalunya ha legislado en su decreto de Administración Digital por primera vez de la “Gestión archivística de los datos y los activos digitales” (Generalitat de Catalunya, 2020). Todavía queda el desarrollo de este decreto para ver como se va a concretar, pero este reconocimiento a nivel legislativo es todo un hito que esperemos que se replique en otras Comunidades Autónomas, y por qué no, a nivel estatal también.

Nivel gobierno: políticas

En el sector privado, empiezan a verse empresas e instituciones que implantan programas de gobernanza de datos, que se basan fundamentalmente en la calidad de los datos, la protección de datos personales, la seguridad y la optimización de recursos. En general, la implantación de este tipo de políticas y programas se basan en una transición desde la gestión informal de los datos a una gobernanza sistemática. Esta se podría resumir en la implantación de un sistema para tomar decisiones y asignar responsabilidades en los procesos relacionados con la información de

acuerdo con unos modelos acordados previamente. Estos procesos describen quién puede tomar qué acciones, con qué datos y cuándo, en qué situaciones y utilizando qué métodos.

El mercado está lo suficientemente maduro para que ya existan diversas consultoras que incluyen en su “portfolio” de servicios la implantación de sistemas de gobernanza de la información.

Nivel operativo: tecnologías

La implantación de nuevas tecnologías, que se consolidan en proyectos prácticos, puede abrir una serie de posibilidades que ni siquiera habíamos imaginado en estados anteriores. Cuando la puesta en práctica de estas tecnologías empieza a influir sobre los conceptos y principios, en este caso de la gobernanza de datos y la gestión de documentos, se pueden calificar cómo tecnologías disruptivas.

Actualmente podemos poner dos ejemplos de los que conocemos sus primeros pasos, pero no hasta donde pueden llegar.

El primer ejemplo, son el *blockchain* y las tecnologías de registros distribuido o DLT (Distributed Ledger Technologies). La inmutabilidad de los datos y su esencia distribuida no centralizada, que son sus características principales, se presentan al mismo tiempo como una oportunidad y un desafío en la gobernanza de los datos. La implantación de todo tipo de DLT, en los que se incluyen el soporte a las criptomonedas y los contratos inteligentes (Smart Contracts), presenta muchos retos según se traten de sistemas públicos o privados, con permisos o sin permisos. Sobre este tema se encuentra en preparación un informe técnico de ISO sobre el *blockchain* y las DLT en relación con los documentos fidedignos, las aplicaciones de gestión documental y la gestión de documentos (ISO/WD TR 24332). La participación de expertos en ambos dominios está resultando muy esclarecedora en cuanto a cuáles son los aspectos más controvertidos y la forma en que pueden resolverse. El informe técnico se espera que se pueda publicar en la primera mitad de 2022.

En el congreso tendremos una ponencia de Nacho Alamillo sobre el tema de *blockchain* y la evidencia jurídica de actividades.

Un segundo ejemplo, es el BIM (Building Information Modelling), que se presenta como una metodología colaborativa para la creación y gestión de un proyecto de construcción. La implantación de esta tecnología cambia totalmente la forma en que se maneja este tipo de información, cómo nos cuenta en este congreso Isabel Medrano, con su ponencia BIM, una revolución para la gestión documental de las obras públicas.

Estos son dos ejemplos, pero hay y habrá muchos más, algunos de los que hoy ni siquiera hemos oído hablar. En cualquier caso, cuando se aborda cómo se puede hacer la gobernanza de los datos que manejan estas tecnologías hay una conclusión común: los especialistas en la gestión de información, de datos y

documentos deben intervenir en los procesos de diseño de estos sistemas, porque solo así podremos asegurarnos de que información fiable y de calidad permanece disponible durante todo el tiempo que se necesite.

Nivel operativo: preservación de datos

La preservación de la información digital a lo largo del tiempo es una preocupación de primer orden en muchísimos ámbitos del conocimiento. Existen muchas iniciativas que pretenden dar respuesta a esta necesidad. Algunas de ellas lideradas por los archivos nacionales o centrales de los países, que tienen que reinventarse en un mundo digital, y que buscan en la cooperación y la interoperabilidad la posibilidad de abordar estos costosos proyectos, y otras por instituciones donde la gestión y preservación de la información es la base para su supervivencia.

En este ámbito hay que mencionar dos iniciativas financiadas por la Unión Europea: el eArchiving⁵, como herramientas que facilitan la preservación digital a las instituciones públicas y el mercado europeo de soluciones de preservación, y el proyecto Archiver⁶, que quiere hacer realidad la preservación de los datos de investigación.

Estas iniciativas y otras muchas de preservación digital, como la que nos presenta Pedro Cabrera en el Ayuntamiento de Tinajo en Lanzarote, están relacionadas con la gobernanza de datos. Parten de una realidad incuestionable en la que existen cantidades ingentes de datos en forma de información digital, en riesgo de pérdida debido a la obsolescencia tecnológica de los sistemas en los que se crearon y gestionaron. De ahí el término “Digital Dark Age” que se está utilizando desde hace más de 25 años (Kuny, 1997).

Al día de hoy sabemos positivamente que toda la información que se genera no se puede preservar, y por eso se estudian los costes y la sostenibilidad de la preservación (Cruz y Carreras, 2016). Sin embargo, también sabemos que cada día se documentan más actividades solamente mediante datos recogidos en algún tipo de sistema.

De nuevo, la gobernanza de los datos puede aprovecharse de toda la experiencia de la gestión de documentos donde la selección de lo que realmente se debe crear y conservar es uno de los pilares fundamentales. Tener en cuenta la perspectiva de preservación desde el diseño y análisis de los sistemas es una medida preventiva eficaz ante la pérdida de información.

Nivel operativo: elementos de interoperabilidad

Para hacer operativa la gobernanza de datos es imprescindible la interoperabilidad de los mismos, por lo que existen también muchas iniciativas que intentan que la interoperabilidad, además de un deseo y un objetivo compartido por todos, sea una realidad. No es tan fácil de conseguir como parece, porque primero hay que construir los instrumentos de interoperabilidad y luego convencer a los

distintos actores de utilizarlos. En muchos casos, un cierto grado de imposición facilita la adopción, habiendo muchos ejemplos consolidados y algunos en vías de serlo.

En la interoperabilidad podemos distinguir tres planos diferentes, todos ellos necesarios para que se produzca la interoperabilidad real:

- La interoperabilidad sintáctica, que incide en la estructura y la forma de la información para que pueda ser entendida e interpretada en entornos diferentes a los de su creación. Tenemos muchos ejemplos de este tipo de interoperabilidad, pero mencionaremos dos muy interesantes.

En primer lugar, la organización internacional HL7 (Health Level Seven), que desarrolla un conjunto de estándares, conocidos también con el mismo acrónimo HL7, para facilitar el intercambio electrónico de información clínica⁷. Su importancia es clave en el sector de la salud y tiene un impacto importante en la vida de las personas, ya que a todos nos gustaría que la información de nuestra historia clínica pudiese ser compartida (con la necesaria confidencialidad) entre distintos sistemas de salud, hospitales o médicos si por alguna razón tenemos que cambiarnos.

En segundo lugar, las especificaciones eARK, que forman parte de la iniciativa eArchiving, anteriormente mencionada, y que establecen una estructura de información para los paquetes de información que se preservan a lo largo del tiempo en un archivo digital.

- La interoperabilidad semántica, que incide en el significado de la información, más allá de su estructura. En este tipo de interoperabilidad juegan un importante papel los diccionarios de datos o vocabularios controlados, utilizados tanto para los propios datos como para los metadatos que los dotan de un mayor contexto y significado. Tendremos una ponencia de Laia Bota sobre la Web semántica que presenta algunos de los ejemplos en los que se está trabajando. Otros ejemplos, ya consolidados, que resultan muy interesantes son los siguientes:

Continuando con el área de salud podemos citar la CIE o Clasificación Internacional de enfermedades (IDC en inglés) que elabora la Organización Mundial de la Salud⁸. Es sin duda complementaria a la interoperabilidad sintáctica del HL7, pues al intercambiar mi historia clínica los diagnósticos serán perfectamente entendibles, aunque se hable otro idioma.

En un nivel más doméstico ponemos cómo ejemplo de interoperabilidad semántica el DIR3 (Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas de las administraciones públicas españolas)⁹, y que tiene una implantación completa y exitosa, por ejemplo, para la elaboración de facturas a las Administraciones Públicas, pero que tiene muchas más aplicaciones.

Otro ejemplo interesante de interoperabilidad semántica son los sistemas de Georreferenciación. Partiendo de convenciones ya conocidas y consolidadas con anterioridad, que permiten mediante la latitud y longitud situar un determinado elemento en un espacio concreto de la geografía, estos sistemas son utilizados en muchas aplicaciones comunes que utilizamos todos los días, como Google Maps o similares.

- Interoperabilidad técnica, es la que pone las infraestructuras y los sistemas que permiten entender y transmitir la información. Entre los ejemplos de interoperabilidad técnica podemos poner dos ejemplos prácticamente universales: El XML, cómo un lenguaje comprensible en todos los entornos y el EDI (Electronic Data Interchange) que permite la transmisión estructurada de datos entre organizaciones por medios electrónicos. Sobre este último, la aplicación más conocida se refiere a los formatos de intercambio de información comercial, especialmente factura, conocidos como EDIFACT¹⁰.

Y además: La función archivística como generadora de datos

Los archivos, como instituciones independientes o partes de una organización son estructuras organizativas cuya principal misión es gestionar información. En su labor cotidiana, no solo reciben datos, sino que además generan una metainformación interesantísima mediante la descripción de sus fondos. Por lo tanto, los propios archivos deben preocuparse de la gobernanza de sus propios datos, que pueden ser utilizados en conjunto con otros datos, que se convierte en información que hay que preservar y que se puede reutilizar.

En este congreso tendremos las reflexiones de Javier Requejo y Ana López Cuadrado sobre las estrategias y modelos de gestión de datos archivísticos.

Igual que en la creación de cualquier otro conjunto de datos, necesitaremos aplicar la gobernanza de datos para asegurarnos que estos datos estarán disponibles durante todo el tiempo que se necesiten.

Conclusiones

Tras esta enumeración, que no pretende ser una lista cerrada, de niveles y aspectos en los que se trabaja en la gobernanza de datos, para mí hay una conclusión clara con respecto a la gestión de documentos.

El gran cambio de perspectiva en las buenas prácticas de gestión de documentos que se ha ido consolidando en el siglo XXI y que consiste en situar el análisis a realizar antes de la creación de los documentos, es perfectamente aplicable a todos los escenarios que nos plantea la gobernanza de datos.

Lo bueno del cambio de perspectiva en gestión de documentos es que se puede aprovechar todo lo aprendido y establecido para el análisis documental que tan meritoriamente se realizaba en los archivos cuando se recibía una documentación. En muchos casos, este análisis, debido el tiempo transcurrido entre su creación y su tratamiento, tenía una parte de investigación histórica que permitía entender cómo funcionaba una determinada organización en un periodo de tiempo determinado, para de esa manera poder entender, clasificar y describir la documentación que había producido, así como seleccionarla y valorarla.

Ahora este análisis se desplaza a analizar los procesos antes de que los documentos se produzcan con la intención de identificar la información que debe crearse como evidencia de dicho proceso, al mismo tiempo que se tienen en cuenta los requisitos para su gestión en cuanto su acceso y confidencialidad, el tiempo en que la información debe conservarse y las potenciales medidas de preservación que tendrían que aplicarse. Esta perspectiva tiene su expresión de consenso internacional en la última edición de la norma UNE ISO 15489:2016, con un mayor desarrollo en el informe técnico sobre identificación y valoración de documentos UNE ISO 21946: 2021 recientemente publicado en español.

La actuación en el diseño de los sistemas de información es siempre una de las medidas recurrentes que aparecen en los programas de gobernanza de datos. Los instrumentos y procesos de gestión de documentos, ya consolidados, pueden ser muy útiles para no volver a inventar la rueda. Es posible que tengamos que flexibilizarlos en algún momento o adaptarlos a unas circunstancias concretas, pero se abre una gran oportunidad.

Y esta aplicación práctica la vamos a ver en dos niveles:

- En la resolución de cómo enfrentarse a la gestión de datos o información heredados. En algunos casos, las organizaciones pueden asumir la pérdida de datos sin más, pero las más consolidadas y sobre todo las que custodian datos que representan derechos y deberes, implantan programas de “decomisado” o “archivado” de aplicaciones, que pueden incluir migraciones de información en los que los especialistas en gestión de documentos tiene mucho que aportar. Sin embargo, no es recomendable centrarse en esta faceta de estudio a posteriori, sino insistir en que se puede ser más eficaz y eficiente si se actúa desde un inicio.
- En el diseño de los nuevos sistemas de información, aplicando el mismo tipo de análisis de la gestión de documentos, identificando cuál es la información que debe crearse y cómo se debe de estructurar para que luego sea posible seleccionarla, cómo debe cumplir con los criterios de privacidad y acceso, en qué forma se debe documentar para que sea comprensible pasado el tiempo, y cómo se hace posible su preservación a lo largo del tiempo sin tener que incurrir en altísimos costes de transformación y/o conservación.

La pregunta del millón de dólares es si los profesionales de la gestión de documentos estamos preparados para pasar de la gestión documental “clásica” a la gobernanza de datos. Según a quien le preguntes la visión es optimista o pesimista a este respecto, pero sin duda este Congreso es una muestra de que los profesionales son conscientes de este cambio, y al menos los que han decidido asistir están dispuestos a estudiar y formarse para ser parte del mismo.

Las mesas redondas preparadas en este congreso: Métodos y estrategias archivísticas y Recalculando los archivos, y los temas de los ponentes internacionales Laura Millar (*Una cuestión de hechos: Documentos y archivos como evidencia en la sociedad digital*) y Adrian Cunningham (*How Full is the Glass? Changes and Challenges for Records Professionals Facing Digital Transformation in the Age of Data*), contienen ininteresantes reflexiones sobre este punto.

A modo de resumen final, los especialistas y profesionales en gestión de documentos debemos tener en cuenta que:

- Muchas de las cosas que sabemos o que hemos aprendido a hacer se pueden poner en valor y aplicar en nuevos entornos
- Algunas cosas debemos adaptarlas y transformarlas para que sigan siendo útiles
- Y otras tenemos que aprenderlas de nuevo, consolidando nuevas buenas prácticas que puedan ser aplicadas.

Bibliografía

- Alamillo, Ignacio. (2021) “Los libros mayores electrónicos distribuidos, blockchain y la gestión de documentos de archivo”. *Tábula*, n. 24, pp. 253-267. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.883>.
- Bota, Laia. (2021) “Interoperabilidad semántica. Estrategias y vocabularios para la gestión de evidencias electrónicas”. *Tábula*, n. 24, pp. 113-130. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.875>.
- Cabo Calderón, David, Gavilanes, Miguel Ángel (2021). “Explotación de datos públicos. La experiencia de Civio”. *Tábula*, n. 24, pp. 165-180. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.878>.
- Cabrera, Pedro. (2021) Preservación digital o la garantía de continuidad. En: CACYL 2021.
- Cueva, Javier de la. (2021) “Open Science y FAIR data”. *Tábula*, n. 24, pp. 215-229. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.881>.
- Cunningham, Adrian (2021) “¿Cómo de lleno está el vaso? Cambios y desafíos para los profesionales de los documentos frente a la transformación digital en la era de los datos”. *Tábula*, n. 24, pp. 25-40. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.870>.
- Cruz Mundet, José Ramón y Díez Carrera, Carmen. (2016) Los costes de la preservación digital permanente. Ediciones Trea, 2016.

GENERALITAT DE CATALUNYA. DECRET 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital.

Giménez Martín, Francesc (2021). "El archivero/a como DPD". *Tábula*, n. 24, pp. 231-251. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.882>.

ISO/DIS 24143 Information and documentation — Information Governance — Concept and principles

ISO/WD TR 24332 Blockchain and Distributed Ledger Technology in relation to authoritative records, records systems, and records management

Ibáñez Pascual, Antonio (2021). "Gestión y visualización de datos abiertos gubernamentales. El caso de los datos sobre la pandemia del COVID-19 en Castilla y León". *Tábula*, n. 24, pp. 183-198. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.879>.

Kuny, Terry (1997) A Digital Dark Ages? Challenges in the Preservation of Electronic Prevention Information. En: *63RD IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) Council and General Conference* (September 1997).

López Cuadrado, Ana María, Requejo Zalama, Javier (2021). "Estrategias y modelos de gestión de datos archivísticos". *Tábula*, n. 24, pp. 97-111. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.874>.

Medrano Corrales, Isabel, Olivares Phélix, Pablo (2021). "BIM, una revolución para la gestión documental de las obras públicas". *Tábula*, n. 24, pp. 21-43. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.884>.

Meseguer Yebra, Joaquín (2021). "El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León". *Tábula*, n. 24, pp. 269-287. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.877>.

Millar, Laura (2021). "Una cuestión de hechos: documentos y archivos como evidencia en la sociedad digital". *Tábula*, n. 24, pp. 133-145. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.876>.

UNE ISO 15489: 2916. Información y documentación. Gestión de documentos: Conceptos y principios.

UNE-ISO/TR 21946:2021 IN Información y documentación. Identificación y valoración para gestionar los documentos.

UNE ISO 30300: 2021. Información y documentación. Gestión de documentos: Conceptos fundamentales y vocabulario.

Valero Torrijos, Julián (2021). "Datos abiertos y reutilización en el contexto de la Estrategia europea de datos". *Tábula*, n. 24, pp. 201-213. Doi: <https://doi.org/10.51598/tab.880>.

Notas

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance (Data Governance Act) que se presentó en el 2020 y que será aprobada en breve. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>>. [Consulta: 30/07/2021]

² El GDPR (General Data Protection Regulation) europeo ha supuesto todo un hito en la protección de datos personales, teniendo influencia más allá de las fronteras de los países de la UE y sus trasposiciones nacionales. <<https://gdpr.eu/>>. [Consulta: 30/07/2021]

- ³ Con un importante referente en la Data Governance Act de 2019, que ha supuesto el desarrollo de muchísimas iniciativas de datos abiertos en el sector público <<https://data.europa.eu/en/highlights/data-governance-act-open-data-directive>>. [Consulta: 30/07/2021]
- ⁴ Las leyes de transparencia se promulgado en casi todos los países tomando una forma u otra. En nuestro país teniendo además un desarrollo autonómico, además del estatal.
- ⁵ Toda la información, las especificaciones y el software libre desarrollados en esta iniciativa están disponibles en <<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eArchiving>>. [Consulta: 30/07/2021]
- ⁶ Toda la información del proyecto Archiver, sus resultados y los consorcios que compiten por la puesta en marcha de un servicio de preservación de datos de investigación se encuentran en <<https://www.archiver-project.eu/>> [Consulta: 30/07/2021]
- ⁷ Toda la información de la organización y sus estándares se puede encontrar en el siguiente web <<http://www.hl7.org/>>. [Consulta: 30/07/2021]
- ⁸ Aquí se puede consultar la clasificación en español. <<https://icd.who.int/es>>. [Consulta: 30/07/2021]
- ⁹ Toda la información y consulta al DIR3 se encuentra aquí <<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3#.YOLnn-gzaUk>>. [Consulta: 30/07/2021]
- ¹⁰ La información sobre EDIFACT se puede consultar aquí <<https://unece.org/trade/uncefact/introducing-unedifact>>. [Consulta: 30/07/2021]





LUIS MARTÍNEZ GARCÍA

¿De verdad estamos capacitados para archivar la “república de los datos” en un entorno digital?

Are we really able to archive the ‘republic of data’ in a digital environment?

Luis Martínez García
 lmartinez@jccm.es
 Archivo de Castilla-La Mancha

Citación: Martínez García, Luis (2021). “¿De verdad estamos capacitados para archivar la “república de los datos” en un entorno digital?”. *Tabula*, n. 24, pp. 81-95

Recibido: 10-3-2021. *Aceptado:* 2-4-2021
 DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.873>

Resumen analítico / Analytic summary

Ante unas administraciones públicas que se centran en los datos, el autor se cuestiona en este texto si la profesión está capacitada –o si, al menos, así lo entiende nuestra organización–, para hacernos cargo de los datos de los sistemas de información pública; si realmente poseemos una formación suficientemente cualificada y las herramientas específicas necesarias; y si tenemos el posicionamiento adecuado en las estructuras administrativas para gestionarlos y aplicarlos de forma transversal.

ARCHIVISTA | ADMINISTRACIÓN DIGITAL | DATOS

Facing of the public administrations that focus on data, the author queries in this text if the profession is qualified ‘or if, at least our organization understands it that way’ to take over the data of the public information systems, if we really have a sufficiently qualified training and the necessary specific tools and if we have the appropriate positioning in the administrative structures to manage and apply them in a transversal way.

ARCHIVIST | DIGITAL ADMINISTRATION | DATA

*Data! data! data! 'he cried impatiently'
I can't make bricks without clay*
“The adventure of the Copper Beeches”
en *The adventures of Sherlock Holmes*
Arthur Conan Doyle. 1892

La república de los datos

Todos estamos de acuerdo que una organización genera, reúne y custodia documentos y datos en el ejercicio de sus competencias. Los datos pueden estar acumulados en documentos y los documentos pueden descomponerse en datos, pero, aunque no responden a los mismos criterios de uso y ontológicamente son distintos, ambos son activos crecientes de cualquier sistema de información (Lowry, 2020 p. 30). Además, el hecho de utilizar datos para facilitar y mejorar la gestión o para ayudar a la toma de decisiones es una actividad directamente relacionada con la creación y tramitación de documentos¹.

Frente al tradicional modelo competencial de las administraciones, que, desde hace miles de años, se ha fundamentado preferentemente en un sistema “docucentrista”, cada vez se va extendiendo más un contexto “datacentrista” del funcionamiento de los servicios públicos². Un intento de resaltar la inexorable omnipotencia de una especie de “dataismo” trascendental, que va a transformar la vida del ser humano y aumentar de forma exponencial su capacidad para progresar. Incluso desde nuestra profesión se nos anuncia el deceso de los documentos y su sustitución por los datos, al considerarlos residuos del pasado que solo se sostienen gracias a su capacidad de evidencia, pero que las técnicas de “block-chain” terminarán por hacerlos desaparecer (Sierra i Sierra, 2020).

¿Pero a qué tipos de datos nos referimos? Sobre su calificación y cualidades tenemos términos en abundancia, la mayor parte procedentes del mundo anglosajón, y da la impresión que, dependiendo del área del conocimiento humano en donde se utilizan, poseen un sentido diferente³. No obstante, no todos ellos

son lo mismo, ni sirven de la misma forma, y deberíamos distinguir entre datos "en bruto", datos "presentables" para obtener determinada información y datos "con mayor nivel de abstracción y conocimiento" pertinentes para predecir y tomar decisiones.

De forma grandilocuente, el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas* propone que las políticas públicas deben estar fundamentadas en datos y que su gestión tiene como objetivo transformar a la administración pública española en una administración más moderna y "guiada por datos". Y que se han de utilizar eficientemente "...para diseñar políticas públicas alineadas con la realidad social, económica y territorial de España, así como para la construcción de una experiencia ciudadana de los servicios públicos verdaderamente innovadora" (Gobierno de España, 2020).

Por supuesto, también este enfoque "datacentrista" se extiende en la archivística académica. Así, una profesora nos advierte que: "...se debe formar 'archiveros de datos' capaces de entender el mundo digital y aplicar las innovaciones tecnológicas en la gestión de la información y los datos; y capacitarlos para el aprendizaje autónomo a lo largo de su vida profesional"; y que "... hay que abrir los archivos a la nueva información y prepararlos para ser capaces de gestionar estos datos" (Perpinyà Morera, 2019).

Sabemos que el conocimiento humano se genera y desarrolla dentro de diferentes y diversos ámbitos sociales que poseen sus propios intereses, se mueven en sus propias realidades y generan sus propios sistemas de información. Todos estamos de acuerdo que las administraciones públicas también lo son, pero con unos objetivos centrados en prestar eficazmente servicios básicos de calidad a la ciudadanía. Aunque no suelen ser demasiado proactivas, pues el régimen monopolista en el que ejercen sus funciones les permiten esperar de forma pasiva a que las personas, en virtud del entramado de derechos y deberes que les afectan, se vean obligadas a interactuar con ellas.

Esta relación da lugar a la formación de cantidades inmensas de todo tipo de datos, cuya gestión armonizada debería permitir que fueran auténticos, fiables, accesibles y reutilizables. De esta forma, su gestión se convertiría en una "res pública" con un alto valor político, cultural, social y económico (Cerdá Díaz, 2013, p. 132).

Sin embargo, tengo la impresión de que no trabajamos en una "república de datos", sino en un mundo incontable de ellas con sus propias reglas y gobiernos.

Desafortunadamente, la gestión idónea de los sistemas de información pública se ve distorsionada por toda una serie de factores internos de la administración derivados de su cultura organizativa. La falta de transversalidad, la inexistencia de directrices técnicas para gestionar la información de manera uniforme y la proliferación de aplicaciones descontextualizadas no facilita la gestión coherente de los millones de datos producidos por los servicios públicos⁴.

Y estos factores también repercuten en el buen quehacer de los profesionales de los archivos⁵. En primer lugar, nuestras organizaciones nos arrinconan en los últimos lugares de la cadena alimenticia de los servicios públicos, pues nos ven como custodios de los expedientes finalizados solo válidos para la investigación histórica. Esta adscripción cultural de nuestras instituciones tiene mucho que ver con la fuerte influencia que ha tenido el Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos del Estado en la construcción de una determinada imagen profesional⁶.

Este hecho, ni es positivo, ni es negativo en sí mismo. Simplemente, muestra a un colectivo, con una extraordinaria presencia desde 1858, que ha llegado a monopolizar en el Estado un cierto tipo de gestión de los documentos ligada a un perfil historicista y erudito. Y aunque todos seamos conscientes de que hay profesionales que trabajan en los archivos administrativos de los departamentos ministeriales, generalmente se les adscribe en el imaginario común a los grandes depósitos culturales regidos por el Ministerio de Cultura. Y debido al mimetismo habitual existente en nuestras administraciones públicas, este modelo se ha repetido, cual mala fotocopia, en autonomías y ayuntamientos⁷.

Por supuesto, también gestionamos un sistema de información, al que denominamos de archivos, y que, últimamente, en aras a los nuevos tiempos, tendemos a definirlo como sistema de gestión de documentos. De esta forma, al menos con el pensamiento, unimos soporte electrónico con el físico, aunque en lo que realmente participamos es en sistemas inconclusos de papel. Inacabados, porque, en mayor o menor medida, escasas son las entidades públicas que están dotadas con recursos económicos y humanos suficientes, que posean infraestructuras adecuadas o que tengan capacidad para gestionar los documentos desde su creación.

Y por si el papel no fuera suficiente, queremos ocupar un lugar en el mundo de la administración electrónica, domeñarla con estrictas políticas de gestión de documentos y construir nuestro propio archivo electrónico. Archivo ante el cual hemos acabado por empantanarnos debido a las múltiples ciénagas administrativas que debemos sortear, las cuales, en su mayoría, escapan a nuestro control (Martínez García, 2020b).

Tal vez, por ello, hemos iniciado una tibia huida hacia delante y empezamos a interesarnos por el “blockchain” o por la Inteligencia Artificial. En un documento institucional se afirma que esta última está llamada a ser una catalizadora de la transformación de la actividad y presencia digital de la Administración pública (Gobierno de España, 2019). Y nuestra profesión también desearía formar parte de este naciente y deslumbrante entramado lleno de posibilidades.

El método de archivar datos

La Real Academia de la Lengua define dato de tres formas diferentes: "Información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve para deducir las consecuencias"; "documento, testimonio, fundamento"; e "información dispuesta de manera adecuada para su tratamiento por una computadora".

Por un lado, los datos deben representarse de una forma concisa, concreta y ajustada a la información o contenido que poseen, con la finalidad de obtener un resultado lo más amplio y acertado posible de un hecho o de un conjunto de ellos. Además, poseen la condición de documento y testimonio veraz, comprensible y creíble de aquellos acontecimientos que se quieren autenticar de manera fiable e íntegra. Finalmente, pueden ser electrónicos y deben poder ser recuperados estructurados e interrelacionados mediante una herramienta tecnológica, que permita hacerlos disponibles para nuestros intereses

En cambio, la legislación española es bastante más parca en definirlos, más allá de aquellos relacionados con la protección de los datos de carácter personal. En el "Glosario de Términos" del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración se definen como: "Una representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado, y adecuado para comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos". Enunciado que añade alguna precisión más al entenderlos como categorías, tanto de acontecimientos como de conceptos y reglas, que deben estar convenientemente estructuradas para poder ser utilizadas, procesadas o difundidas.

Su calidad debe evaluarse mediante una serie de parámetros cuyo cumplimiento nos darán medida cuenta de su valor y funcionalidad⁸. El obtener valor de los conjuntos de datos que obran en poder de las organizaciones debería permitirles ser más transversales, más eficaces y eficientes y más estrictas a la hora de cumplir los compromisos sociales que tienen hacia las personas. Pero para conseguirlo, y esto nos atañe directamente, hay que "percibir los datos y la información como un bien público que debe generarse, recopilarse, gestionarse, compartirse, protegerse y conservarse adecuadamente" (COM, 2017, Recomendación 30).

Los datos en poder de cualquier administración pueden agruparse al menos en cuatro categorías básicas distintas de entidades⁹. Cada una de las cuales forman conjuntos de datos diversos, pero con una serie de características, propiedades o atributos comunes. Son conjuntos que pueden ser integrados, relacionados y manipulados con pautas normalizadas.

En teoría, estos deberían preservarse siempre en los repositorios organizados y gestionados por una administración pública., pudiendo consistir en uno o en varios, que se nutrirían tanto de datos, generados o reunidos en el ejercicio de

su acción pública, como de datos ajenos propiedad de otras administraciones o proporcionados por particulares¹⁰.

Aunque las empresas tecnológicas suelen pontificar que la gran solución es una “base de datos convergente”, desafortunadamente lo que abunda en sobremedida dentro del sector público son los conjuntos no estructurados de las aplicaciones informáticas. Las administraciones públicas no los suelen gestionar de forma correcta, debido tanto a ciertas deficiencias instrumentales organizativas y tecnológicas, como a consecuencia de la falta de capacidad y cualificación del personal a su servicio. Prácticamente casi todas ellas tienen el mismo tipo de problemas recurrentes y las mismas dificultades en obtener resultados eficientes y eficaces en su uso.

Estas múltiples “repúblicas de datos” se elaboran para circunstancias coyunturales y se estructuran de forma específica para un número limitado de personas con ideas propias y excluyentes de cómo desarrollar su trabajo. Los mismos datos no se gestionan de manera transversal sino de forma estanca y compartimentada, siendo “propiedad” de una única unidad. Están fragmentados y son de difícil acceso, pues la unidad que los gestiona no suele compartirlos con los demás, ni intercambiar información con el resto de la organización.

Suelen ser incompletos y limitados, pues no se utilizan repositorios normalizados; no se conocen los sistemas de información que pueden nutrir de forma fluida y constante sus aplicaciones; y están obsoletos y sin actualizar, porque nadie se encarga de renovarlos, adaptarlos o depurarlos. Nos encontramos con la existencia de múltiples versiones de los mismos replicadas en distintos sitios oficiales y que cuentan además con distintas características a pesar de que en realidad documentan los mismos hechos.

Tampoco la descripción se encuentra normalizada, pues la inclusión de datos en los campos de la aplicación no se sujeta a ningún tipo de norma o pauta. Esta subjetividad da lugar a la existencia de errores frecuentes. Por ejemplo, las materias son dejadas a la libertad de elección de quien las introduce o habitualmente están extraídas de listas desestructuradas; las localidades pueden estar reflejadas con una grafía muy diferente; o puede existir un abuso de acrónimos de organizaciones que dificultan su identificación y localización.

Existen términos de campos de aplicaciones que resultan imposibles de identificar con una mera lectura de su enunciado. Su comprensión exige un conocimiento previo de su significado, resultando casi imposible identificar el contenido de los términos definidos sin una previa apertura y visualización de los mismos. Algunos campos son auténticos cajones de sastre en donde se integran datos de todo tipo de nivel, calidad y disponibilidad.

Su heterogeneidad dificulta las búsquedas jerarquizadas y ni siquiera permite las relacionadas. Esta es la razón por la que se suelen emplear, preferentemente, las búsquedas en texto libre sin filtrado previo, lo que siempre exigirá su depuración posterior mediante un reconocimiento visual de los mismos.

El oficio de archivar datos

Cuestión aparte es si gestionarlos es una función específica del personal técnico de los archivos. No parece que muchos profesionales de lo público estén de acuerdo en cuál debe ser nuestro auténtico papel, más allá de declaraciones algo ambiguas¹¹. Dos parecen ser los aspectos clave para saber gestionarlos: la elaboración de procedimientos metodológicos y tecnológicos para su preservación y el desarrollo de normas y criterios para su uso, almacenamiento y disponibilidad. Y los profesionales de los archivos, si en algo hemos destacado, es en crear y desarrollar normas de datos, aunque las denominemos estándares de descripción.

Sin embargo, dudo mucho que mi propia Administración piense que podemos aportar algún tipo de experiencia o práctica en su gestión. A pesar de las declaraciones institucionales sobre la importancia de los datos en la Junta de Comunidades, de la necesidad de tener un modelo de gobernanza de los mismos o de coordinar a todas las consejerías en su gestión, pocos se plantean seriamente nuestra intervención.

No hace mucho tiempo se quejaba Antonia Heredia del escaso predicamento que tenía el título de archivero en amplios círculos de la profesión, un nombre que a su entender comenzaba a ser remplazado por otros más acordes a los nuevos tiempos digitales (Heredia Herrera, 2020). Es posible que sea una apreciación algo excesiva, pero la tradicional valoración de nuestra competencia no favorece la existencia de una imagen más tecnológica de nuestra labor y, mucho menos, se nos considera, ni por asomo, gestores de datos sino de documentos. Tampoco es que hayamos hecho demasiada pedagogía para ocupar este espacio dentro de la administración, pues apenas ha sido motivo de debate científico y no ha habido una gran respuesta profesional al respecto.

Saber qué hacer con los datos es una cuestión de método, pero cómo llevarlo a cabo es más bien una competencia del oficio, y esto no es precisamente algo sencillo¹²; casi se pueden contar con los dedos de las manos los profesionales que en el pasado se acercaron a debatir en profundidad sobre su contexto y contenido¹³. Por supuesto, negar la existencia de proyectos relacionados con los datos en el mundo de los archivos españoles es una mera adulteración de la realidad¹⁴, pues son el eje central de normas técnicas españolas como NEDA, e-EMGDE, etc., y de unas cuantas internacionales más. Lo que les hace destacar a aquellos pocos es que nos proponen una relación con los datos basada en un sistema de gestión de documentos y siempre dentro de un proyecto de clara disposición transversal. Todas las funciones sobre los datos tienen su espejo en los principios de las políticas de gestión de documentos y estos deben ser aplicados desde el mismo momento de la creación de los procedimientos administrativos. Solo mediante una acertada gestión de documentos se puede llegar a generar y difundir datos de calidad y obtener resultados más eficientes (Fernández Cuesta, 2016, p. 54).

En teoría, en el Archivo de Castilla-La Mancha partíamos de una buena posición de salida, pues estamos integrados en la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y trabajamos con la Dirección General de Administración Digital en la puesta en funcionamiento del archivo electrónico. Esta circunstancia nos había permitido elaborar una política de gestión de documentos, incluidos un cuadro de clasificación funcional y un esquema de metadatos propios¹⁵.

Por tanto, contábamos con una serie de herramientas que nos facilitaban actuar desde el principio en la creación de los procedimientos, e implantar los diferentes tipos de datos que deben integrarse de forma automatizada o manual y heredables durante todas y cada una de las fases de la gestión administrativa: desde la creación del procedimiento en el sistema de información corporativo hasta su registro, tramitación y archivo. Entre ellos, cabía destacar la existencia de varios metadatos que deben ser integrados obligatoriamente antes de publicar los procedimientos administrativos en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha¹⁶.

Es primordial que una administración se nutra permanentemente de datos actualizados y fiables, que le permitan obtener una información veraz y adecuada. Y esto solo es posible con la existencia de repositorios con información estructurada y clasificada que se nutren de datos generados por los distintos agentes intervinientes en los procesos administrativos y de los creados por las administraciones públicas para identificar a las personas, para ubicarlas en una correcta localización o para regular sus acciones¹⁷.

En la actualidad la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encuentra en un proceso completo de revisión de todos ellos, pues está construyendo un sistema (un modelo de datos corporativo) que sea responsable de mantener la estructura organizativa, que interactúe con otros sistemas que disponen de información y que permita que sea utilizado por otros servicios de la identificación de empleados, interesados, organismos etc.

Aunque parezcan intervenciones tangenciales, tienen sentido nuestras aportaciones relacionadas con la preservación, entendida esta desde la fase de diseño de los sistemas que gestionan datos, incluidas las bases tradicionales. Y aquí es donde se demuestra la importancia de los dictámenes de las comisiones de valoración de documentos que pueden aportar una visión apriorística transversal, de largo recorrido en el tiempo y relacionada directamente con la creación de los documentos y con sus productores. En los dictámenes de nuestra Comisión Calificadora de Documentos se evalúan conjuntamente las series documentales y las aplicaciones de datos directamente relacionadas con su gestión. En ella participa un representante de la Dirección General de Administración Digital¹⁸.

También forma parte de la misma una funcionaria del Servicio de Protección de Datos, pues no podemos obviar que el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, y su consiguiente trasposición al ordenamiento

jurídico español, señala tres excepciones en su gestión y uso, siempre que se cumplan el resto de los requisitos dispuestos en la normativa: el tratamiento de los mismos con fines de archivo de interés público¹⁹, de investigación científica e histórica y estadísticos.

Incluso somos aparentemente útiles en ciertos aspectos de la transparencia y, sobre todo, en el diseño de catálogos de datos abiertos. Además, dos de los indicadores exigidos para su evaluación se refieren a si se publica (más bien si existe) la política de gestión de documentos y las pautas para llevar a cabo la gestión, la conservación y la eliminación de los documentos y archivos de una Comunidad Autónoma²⁰. De alguna forma los archivos también están presentes, pues la gestión de los datos abiertos en el Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha la realiza una archivera²¹.

En definitiva, nuestras experiencias pueden ayudar a la creación de un auténtico modelo de gobernanza de los datos en nuestra organización, pero para ello hay que crear reglas, establecer criterios de clasificación, organización y descripción y desarrollar tecnologías; y esto solo es posible realizarlo mediante una intervención multidisciplinar conjunta. Así ahorraremos costes y esfuerzos en la obtención de datos de calidad, accesibles, seguros, valorados, preservados y convenientemente archivados (que no eso de almacenados).

¿Y ese conocimiento lo tenemos en nuestra profesión? Tal vez tengamos una base más sólida de lo que pensamos gracias a nuestras experiencias, pero no está tan claro que tengamos una adecuada formación para rentabilizarlas.

Los datos y la "damnatio memoriae" de los archivos

Aunque no se me ocurre qué sistema de información de una organización pública pueda tener una mejor visión transversal y un mayor número y diversidad de datos que un sistema de archivos, me temo que esto no es suficiente, pues, aunque nuestra administración puede que ya nos admita como una parte necesaria en la gestión de documentos electrónicos, en general el mundo de los datos se circunscribe teóricamente al campo competencial de informáticos y administrativistas.

En palabras de una informática, autora de una guía sobre inteligencia artificial, y que en un lejano pasado tuvo mucho contacto con el mundo de los archivos, de su preparación se encargaría el "arquitecto de los datos [cuyo trabajo incluiría] ...las tareas generales de selección de datos a los que se va a aplicar una determinada técnica de modelado, la limpieza de datos, la generación de variables adicionales, la integración de diferentes orígenes de datos y los cambios de formato si fueran necesarios" (Merchán Arribas, 2020 p. 25). Y me da el pálpito que no piensa en alguien ubicado en un archivo.

Ni siquiera estamos, ni se nos espera, en nuestro hábitat ancestral de la erudición. El nuevo concepto de la “erudición digital” parece que conlleva dimensiones tanto de conocimiento técnico de la tecnología, como de desarrollo de la creatividad, del pensamiento crítico y de herramientas emocionales y sociales para tomar decisiones, colaborar y contribuir en la sociedad del futuro (Oliver Ramírez, 2020 p. 95).

Aún más, los escasos proyectos públicos relacionados con la creación de vocabularios específicos para la gestión de datos abiertos interoperables se encuentran dirigidos y pilotados por informáticos. Y aunque se recubran con nombres tan sugerentes como el de “ingeniero de ontologías”, en realidad utilizan técnicas relacionadas con la configuración de lenguajes documentales²².

Tampoco parece que tengan mucha intención de integrarnos en el mundo de los datos los teóricos del Derecho Administrativo. En un reciente estudio se afirmaba que todas las administraciones públicas debían disponer necesariamente de un modelo estructurado de datos de la organización y de activos y herramientas para su gestión. Y para obtenerlos de calidad, para garantizar su actualización y seguridad o para hacerlos interoperables, las organizaciones debían diseñar e incorporar un sistema de gestión documental que garantizara el control y seguimiento de toda la documentación e información que se genera o ingresa, además de disponer de sistemas de información actualizados con criterios de clasificación, estructuración y almacenamiento definitivo. (Cerrillo i Martínez, 2019 p. 123-ss). Una curiosa forma de implantar la “*damnatio memoriae*” en lo que precisamente nosotros hacemos.

Hay profesionales que nos avisan que, desde otros campos de las ciencias, se adueñan de técnicas que siempre habían sido propias de nuestra labor²³. Y aunque desde alguna universidad se está introduciendo la gestión de los modelos de datos como una asignatura necesaria en la práctica archivística, el problema es que el alumnado se dará de bruces con el funcionamiento de casi todos los archivos españoles. No olvidemos que una gran parte de la profesión pertenece a cuerpos y escalas culturales y trabaja en instituciones dedicadas preferentemente a la difusión del patrimonio histórico.

No es nada sencillo pelear contra tantos estereotipos culturales, con la dura competencia de informáticos y jurídicos para ocupar este espacio o con la habitual falta de cooperación interadministrativa entre archivos. En cualquier caso, todavía me muestro mínimamente optimista y pienso que podemos convertirnos en los conocedores del “negocio” y tener una posibilidad real más allá de gestionar solo “museos del papel”; eso sí, sin confundir deseos con realidades. Y como bien afirma Mr. Holmes: “It is a capital mistake to theorize before one has data. Insensibly one begins to twist facts to suit theories, instead of theories to suit facts”²⁴.

Bibliografía

- AMUTIO GÓMEZ, Miguel A. (2020). "La orientación al dato, nuevos desafíos" *Tábula*, n. 23, pp. 99-126
- CASELLAS I SERRA, Lluís-Esteve (2016) "A la preservación de datos... ¡y más allá!" *Legajos 9 Boletín del AGN* Octava época, año 3, enero-abril, pp. 157-187. <https://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2016_Legajos-Datos.pdf> [Consulta: 09/03/2021]
- CERDÁ DÍAZ, Julio (2013) "Gestión documental y gobierno abierto. El archivo en la república de los datos" *Tábula* n. 16, pp. 123-137
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2019) *La personalització dels serveis públics. La contribució de la intel·ligència artificial i les dades massives*. <http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/Convocatories_de_recerca/subvencions_a_la_realitzacio_de_treballs_de_recerca/2018/Treballs_complets/TR_cerrillo_personalitzacio-de-serveis-publics_accessible.pdf> [Consulta: 09/03/2021]
- COM (2017) 134 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación*. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=LT>> [Consulta: 23/03/2021]
- DELGADO GÓMEZ, Alejandro y BARBADILLO ALONSO, Javier (2009) "Introducción a los metadatos para la gestión de documentos" *Revista d'Arxius*, n.º 8 *Metadades i processos*. pp. 35-85. <http://arxiversvalencians.org/wp-content/uploads/2020/04/revista2009_delgado_barbadillo.pdf> [Consulta 09/03/2021]
- FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco "Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos. Carencias del modelo español" *Tábula* n. 19, pp. 53-64
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2019) *Estrategia Española de I + D + I en Inteligencia Artificial*. <https://www.ciencia.gob.es/dam/jcr:5af98ba2-166c-4e63-9380-4f3f68db198e/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf>. [Consulta: 30/07/2021]
- GOBIERNO DE ESPAÑA [2020] *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 Estrategia en materia de Administración Digital y Servicios Públicos Digitales*. <https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf>. [Consulta: 30/07/2021]
- HEREDIA HERRERA, Antonia (2020) *La nueva normalidad: relaciones entre el ayer inmediato y el futuro presente*. <<https://www.alaarchivos.org/wp-content/uploads/2020/06/Antonia-Heredia.pdf>> [Consulta: 02/11/2020]
- LOWRY, James (2020). "El archivo invertido: umbrales, autenticidad y *Demos (pueblo)*". *Tábula*, n. 23, pp. 25-53
- MARTÍNEZ GARCÍA, Luis (2020a) *Entre la teoría y la práctica profesional: de problemas y de soluciones para poner en funcionamiento el archivo electrónico único en una administración pública*. Jornada técnica de archivos, Universidad de Valladolid. <https://www.youtube.com/watch?v=XB_mQBQ86DY&t=1s> [Consulta 11/03/2021]
- MARTÍNEZ GARCÍA, Luis (2020b) "¿Por qué es tan complicado implantar el archivo electrónico en las administraciones públicas españolas? Una breve reflexión acerca

- de los problemas que acechan al personal de los archivos en un entorno digital”. *Tábula*, n. 23, pp. 129-151
- MARTÍN SUQUÍA, Ramón (2018) “Modelos conceptuales de descripción archivística y eficacia comunicativa en sistemas de información de archivo” *Actas das III Xornadas de Arquivos Olga Gallego. Novos retos: Arquivística para mañá*. pp. 145-178. <http://www.fundacionolgallego.gal/upload/recursos/cat_2/64/actas_iii_xornadas_olga-gallego.pdf> [Consulta: 10/03/2021]
- MERCHÁN ARRIBAS, Montaña (2020) *Guía de uso de la Inteligencia Artificial en el Sector Público*. <<https://digitalrevolution.info/guia-de-uso-de-la-inteligencia-artificial-en-el-sector-publico/>> [Consulta: 10/03/2021]
- OLIVER RAMÍREZ, Nuria (2020) *Inteligencia artificial, naturalmente. Un manual de convivencia entre humanos y máquinas para que la tecnología nos beneficie a todos* Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. <<https://www.ontsi.red.es/sites/ontsi/files/2020-06/InteligenciaArtificialNuriaOliver.pdf>> [Consulta: 17/03/2021]
- PERPINYÀ MORERA, Remedios (2019) “Soberanía de datos: reto y oportunidad para la archivística”. <<https://esaged.wordpress.com/2019/05/21/soberania-de-datos-reto-y-oportunidad-para-la-archivistica/>> [Consulta: 10/03/2021]
- SIERRA I SIERRA, Jordi (2020) “La gestión documental datificada. Retos profesionales en el contexto de la transformación digital”. <https://www.youtube.com/watch?v=fr6oW_VHhKU> [Consulta: 15/03/2020]
- TRANSPARENTY INTERNATIONAL ESPAÑA (2016) *Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas*. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/12/cuadro_indicadores_incau-2016.pdf> [Consulta: 14/03/2021]

Notas

¹ El artículo 54.3 del *Real Decreto 203/2021*, de 30 de marzo, por el que se aprueba el *Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos* los interrelaciona en relación a su conservación: “...También será posible la inclusión de su información [la de los documentos] en bases de datos siempre que, en este último caso, consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos, así como para la comprobación de la identificación o firma electrónica de dichos datos. Los plazos de conservación de esta información están sujetos a los mismos plazos establecidos para los correspondientes documentos electrónicos.

² La Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público los equipara cuando define documento en su artículo 2.6 como: “a) cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual)” y “b) cualquier parte de tal contenido”.

³ “En efecto, las bibliotecas entienden por metadatos algo que no coincide con lo que entienden los sistemas de información geográfica, que tampoco coincide con aquello que entienden los programadores, y que por supuesto tampoco coincide con lo que entienden los archiveros o los gestores de documentos. Probablemente no existe actualmente en las ciencias de la información concepto más ambiguo que el de metadatos y para el cual se puedan encontrar más definiciones, todas ellas de carácter diverso” (Delgado Gómez y Barbadillo Alonso, 2009 p. 45).

⁴ “En la actualidad, las administraciones públicas gestionan grandes cantidades de datos en distintos formatos, con diferentes métodos de gestión de datos, alojando múltiples copias en muchos repositorios diferentes y divulgándolos, a menudo, en portales por toda Europa sin ninguna armonización en términos de contenido y presentación” (COM, 2017, 4.4).

⁵ “La inflación de información que sufre la sociedad actual, la necesidad de considerar el acceso masivo a la información, hace que la tendencia general sea la de proporcionar datos, muchos datos. Y da la sensación de que los archivos hemos entrado en la carrera de esa inflación dejando de lado el contexto, aquello que hace que los datos adquieran un sentido determinado” (Martín Suquía, 2018 p. 150).

⁶ En el *Plan de recuperación, transformación y resiliencia “España Puede”*, los archivos solo se citan brevemente dentro del epígrafe “Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales”: “...para la digitalización, ampliación de la capacidad e interoperabilidad de sistemas de archivo, inventarios y registros del patrimonio histórico”.

⁷ Cuando Función Pública denegó el teletrabajo a tres archiveras en consejerías el argumento utilizado fue: “no queda acreditado que la persona solicitante realice con carácter principal las funciones teletrabajables... en particular, vistas las funciones y objetivos encomendados al puesto de trabajo que desempeña la interesada, todos ellos relacionados con la investigación, protección, conservación, restauración y difusión del patrimonio documental y bibliográfico, archivos y bibliotecas...”.

⁸ La ISO/IEC 25012 - *Data Quality model*: define un modelo general para la calidad de los datos, aplicable a aquellos datos que se encuentran almacenados de manera estructurada y forman parte de un Sistema de Información. Los datos deben ser: Exactos y fieles; consistentes y ausentes de contradicciones; disponibles; completos; conformes respecto a los estándares, reglas, convenciones y normativas de referencia establecidos para la captura, uso y publicación de los datos; auténticos; fiables; actuales; y comprensibles.

⁹ Las cuatro entidades, Agente, Actividad, Documento y Regulación se encuentran suficientemente definidas en el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:26d90313-7af0-4f69-9d62-c853d55d7627/Esquema_Metadatos_e-EMGDE_2016.pdf. [Consulta_30/07/2021].

¹⁰ Aunque es una cuestión suficientemente conocida, podemos extraer los datos principales de los siguientes repositorios: Los de Terceros que se nutren de aplicaciones que identifican a las personas físicas y jurídicas que se interrelacionan con su administración; los Orgánicos que recogen datos textuales y codificados que representan a las unidades de la administración y a los empleados públicos que intervienen en la gestión; los de carácter Normativo o Regulatorio que reúnen datos de las aplicaciones de boletines y diarios oficiales en donde se publican las normas legales que regulan las actuaciones de la administración pública, así como los metadatos que interrelacionan las materias competenciales sobre las que se ejercen esas actuaciones; los Tesoros de Lenguajes Documentales que son herramientas que estructuran una serie de puntos de acceso a la información, a través de un conjunto de datos, de forma jerarquizada, equivalente y relacionada y que describen las materias, las actividades y las funciones que ejercen los servicios públicos en ejercicio de sus competencias y en qué lugares o territorios las ejercen; los procedentes de los Tramitadores e introducidos por el personal durante la fase de captura y tramitación de la gestión administrativa.

¹¹ “Serán de utilidad tanto la experiencia acumulada en el ámbito de los archivos como las lecciones aprendidas, particularmente, en el ámbito de la investigación científica que tradicionalmente ha venido manejando una orientación más centrada en el dato”. (Amutio Gómez, 2020 p. 119).

¹² “La evaluación cualitativa de los recursos de información de archivo, la evaluación de su capacidad de transmisión de información archivística de forma eficaz y efectiva, requiere la identificación de las claves sobre las que pivota esa capacidad. Algunas de estas claves son universales, afectan a todos los procesos de comunicación contemporánea, como son la desaparición de la intermediación o el fenómeno del ‘aislamiento’ de los datos, pero otras son específicas de los archivos, como la necesidad de proveer de información contextual de muy diferentes tipos y de forma simultánea (procedencia,

tradición documental, soporte, conservación, condiciones de consulta,...), la gestión de información multinivel, la diferente granularidad de la información, o el rápido envejecimiento del lenguaje natural y administrativo, etc. (Martín Suquía, 2018 p. 157).

¹³ Lluís-Esteve Casellas es una de esas excepciones. Hace unos años plasmaba en un artículo la labor desarrollada en torno a los datos en el Ayuntamiento de Girona. Los párrafos de este apartado están fuertemente influidos por sus observaciones, pues promueve una interrelación indisoluble entre diferentes herramientas, gestionadas por diferentes unidades, con aparentes propiedades y objetivos distintos, pero existentes en la mayoría de nuestras administraciones. Algo inherente a cualquier política de gestión de documentos en donde archivo, protección de datos, transparencia y tecnología se complementan y solapan en algunas funciones determinadas (Casellas i Serra, 2016)

¹⁴ "...los archiveros siempre han asignado y utilizado metadatos, se llamara como se llamara la profesión archivística, y se entendieran como se entendieran estos metadatos que, en el curso del tiempo, se han aplicado de distinta manera y han recibido diferentes nombres. (Delgado y Barbadillo, 2009 p. 35).

¹⁵ Decreto 89/2017, de 12 de diciembre, por el que se aprueba la política de gestión de documentos de las entidades que integran el sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Orden 190/2020, de 4 de diciembre, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifican los anexos I, II y III del Decreto 89/2017, de 12 de diciembre, por el que se aprueba la política de gestión de documentos de las entidades que integran el sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

¹⁶ Por ejemplo: el código de la aplicación informática que los gestiona (denominado Código K2 y los puntos de acceso del lenguaje documental, entre los que destaca EuroVoc, que es un tesoro multilingüe y multidisciplinar que pretende abarcar todos los campos de actividad de las administraciones públicas de la Unión Europea y sus Estados miembros. También los códigos de materia del SIA y el tesoro de Historia Contemporánea del CINDOC (Martínez García, 2020a).

¹⁷ "Por ejemplo, los acuerdos sobre los datos de referencia en forma de taxonomías, vocabularios controlados, tesauros, listas de códigos y estructuras y modelos de datos reutilizables constituyen requisitos clave para alcanzar la interoperabilidad semántica". (COM, 2017, Recomendación 30).

¹⁸ Siempre con el eterno debate: Se deben recuperar datos, pero no bases de datos.

¹⁹ El Considerando 158 del citado Reglamento explica el significado de la expresión fines de archivos en interés público: "Las autoridades públicas o los organismos públicos o privados que llevan registros de interés público deben ser servicios que están obligados, con arreglo al Derecho de la Unión o de los Estados miembros, a adquirir, mantener, evaluar, organizar, describir, comunicar, promover y difundir registros [documentos] de valor perdurable para el interés público general y facilitar acceso a ellos".

²⁰ En un último borrador de real decreto en desarrollo de la ley de transparencia, se disponía que para la elaboración y actualización de los mapas de contenidos y de datos, las unidades de información de transparencia de la Administración General colaborarían con los archivos generales o centrales, entre cuyas funciones se encontrarían las de llevar a cabo el proceso de identificación de series y la de elaborar el cuadro de clasificación de la información pública <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66bfd3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf> [Consulta: 30/07/2021].

²¹ Además, en el Esquema de Metadatos de Castilla-La Mancha, uno de los obligatorios para cada procedimiento consiste en un término o términos establecidos en la taxonomía del Anexo IV de la Norma Técnica de Interoperabilidad de reutilización de recursos de información, y que servirán para relacionar cualquier documento o datos de la Junta de Comunidades con los exigidos por Transparencia.

²² Proyecto Ciudades Abiertas. <<https://www.youtube.com/watch?v=aFiYnxvHhLs>> [Consulta: 18/03/2021].

²³ "Ni antes, ni ahora –desde un punto de vista personal– la presencia de los archiveros en la elaboración de estas guías [las de aplicación del Ministerio de Hacienda] ha sido proporcionada dado que, como muchos reconocemos, no hay gestión documental sin Archivística" (Antonia Heredia, 2020 p. 19).

²⁴ Conan Doyle, Arthur "A scandal in Bohemia" en *The Adventures of Sherlock Holmes* 1892. The Strand Magazine.

33643555257434644532321232464233343445544343332464
5250235525443442626732272452246014434543126551114
35442234432234322322234652457545434645546434545754
24715445566433515612046602224535114175366456835522
55654433454456423443534531345544346742247643445543
34137356585224245804224314141423346746726633356
5215546422333236433454445446764432441331442344676
6224521522233504254422265434254322612224343462631
2222321322335435444322585343323323344554433233233
37351323301545422148114635242423235421766313475
2554543563344433245433334333354465213333125644533
4335164661436123447334226316314317124462442434335
333323554343334432477454466763112322332232113676
334425325123242244253734461445465542143243425412
213224322133565741354454244566533432222343356654
5443434363233054243374366472524735232433453524545
65443445333101233146643123443314433455665543344133
44123223676244522436444505434535227324373633241364
46323215565455642243134236423431235423443245321343
5253341725766068135423765326411613332336664222585
46643456553366313432355367522146542355324564122
64558621565656754012332333346751367373234464635753
64234467456314644142233224312323246455445546423232
62016455225223312146362625322733146311446473311053
34543443354443243323356536776335534653333564355336
3457624253333413661550305254766514855532312632241
444421455323434423354332332355334544444444543355
554431570367431561733377617034585053512353013345
5644212245442446544356216753135542440355304424553
122344123640225146563077366313736332547644335463
4343544544420431233236543345643533234233243233534
7575046343513312235564760332551826325483635633372
1365543346656422466575236564365214455433455441256
54431654147764274724004552425041421514632436532233
12453464134443644346655422554545424434355343442454
37565631154546523181332115247614425476614620033445
45674257312334554333334444334566532451544515423566
15237248402752255652225444156376536235724615325865
36664343234344335635544543333465343463122136434356
4142231303574657117563256244234336332453435525653



ANA MARÍA LÓPEZ CUADRADO
JAVIER REQUEJO ZALAMA

Estrategias y modelos de gestión de datos archivísticos

Archival data management
strategies and models

*Ana María López Cuadrado, anamaria.lopez@cultura.gob.es
 Departamento de Normalización y Coordinación
 del Archivo Histórico Nacional
 Javier Requejo Zalama, javier.requejo@cultura.gob.es
 Archivo de la Real Chancillería de Valladolid*

*Citación: López Cuadrado, Ana María; Requejo Zalama, Javier (2021). "Estrategias y modelos de gestión de datos archivísticos". *Tábula*, n. 24, pp. 97-111*

*Recibido: 2-3-2020. Aceptado: 5-10-2020
 DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.874>*

Resumen analítico / Analytic summary

La selección de un modelo de datos archivísticos se ha convertido en un elemento clave para adoptar una estrategia más amplia de gestión de la información en archivos. Así, el presente artículo reflexiona sobre el último modelo de datos, basado en múltiples entidades archivísticas relacionadas entre sí, clave en las más recientes normas (NEDA en España, RiC...) y cuya implementación es posible gracias a la actual tecnología. Mediante los elementos fundamentales de dicho modelo, en este texto se analiza su viabilidad en entornos de archivos históricos, pero también en archivos orientados a las fases iniciales del ciclo documental.

ESTRATEGIAS | MODELOS DE DATOS | NORMAS DE DESCRIPCIÓN | ENTIDADES ARCHIVÍSTICAS | NEDA | RiC

The selection of a archival data model has become a key element in the adoption of a broader strategy for managing information in Archives. This article reflects on the latest data model in archives, based on multiple interrelated archival entities, key in the most recent standards (NEDA in Spain, RiC...) and whose implementation is possible due to the current technology. Using the main elements of this model, the authors analyze its viability in historical archives, but also in records management units, oriented to the first stages of the records life cycle.

STRATEGIES | DATA MODELS | DESCRIPTIVE STANDARDS | ARCHIVAL ENTITIES | NEDA | RiC

*No me hace falta ver a dónde voy...
Sólo saber de dónde vengo*
(Cars, 2006)

Cualquier sistema archivístico debe disponer de un plan o una estrategia que aborde la política de gestión de datos que se manejan para poder valorar los documentos que se han de conservar o los datos que se han de mantener. Este plan no tiene por qué materializarse en un documento al estilo de los planes estratégicos configurados en los ámbitos más gerenciales de las organizaciones, sino que puede entenderse como una serie de decisiones u objetivos que los archivos deben alcanzar con la intención de facilitar/garantizar que los usuarios encuentren y obtengan la información que buscan.

En este sentido, queremos aprovechar este espacio para lanzar y comparar una serie de reflexiones sobre estrategias, analizando no tanto el contenido detallado de los desarrollos normativos, pasados o recientes, que afectan a la gestión de datos, ni los últimos avances tecnológicos que permiten aplicar estos desarrollos en los entornos de trabajo archivísticos, sino más bien, cómo se viene aplicando la toma de decisiones o el despliegue, en un modelo de gestión de la información necesario para alcanzar los objetivos previamente identificados¹.

Y es que, a lo largo del tiempo, y dependiendo de la estrategia o del modelo que se vaya a emplear para gestionar la información que está representada en los datos que manejamos, podrán variar sustancialmente tanto las opciones disponibles como los resultados esperados e incluso el *target* de usuarios, lo cuales se pueden ver beneficiados de los esfuerzos archivísticos.

De esta forma, para analizar en qué punto se encuentra un archivo, un sistema archivístico o la archivística en general en lo que se refiere a la estrategia a aplicar, debemos tener en cuenta varios factores: el modelo de datos del que se parte inicialmente, si existe o no intercambio de datos, su grado de normalización y la forma de recuperar la información.

La descripción archivística tradicional en España ha mantenido desde sus inicios un sistema relacional muy arraigado, el cual nos ha permitido llegar hasta el punto en el que nos encontramos actualmente. Esta descripción, basada fundamentalmente en fichas catalográficas, siempre ha desarrollado este modelo relacional, pero teniendo al documento como único punto de estudio. De este modo, si diseccionamos una de estas fichas, encontramos la mayor parte de las entidades que actualmente los estándares NEDA y el RIC han comprendido como fundamentales en la archivística: el documento, su contenido, intervinientes, productor, data... Estos elementos, protagonistas en cualquier catálogo tradicional, cobran en la actualidad la misma importancia con las nuevas normas de descripción archivística por la relación que mantienen entre sí. Es por eso por lo que, nuestras bases de datos –procedentes en su mayoría del siguiente paso que se produjo en la archivística: la informatización de los ficheros– deben ser reconocidos como auténticos tesoros que, tratados con las técnicas disponibles en la actualidad, aportan un universo de datos impensable.

Siguiendo un análisis cronológico de los hechos, el siguiente hito en la descripción archivística fue la aparición de las normas del Consejo Internacional de Archivos, las cuales impusieron ciertas directrices, como la jerarquía, la no repetición de los datos, y la descripción multinivel, dejando abierta la posibilidad de relacionar las descripciones de los documentos con otras entidades ya fueran documentales o no. Esto quedó refrendado con la ISAAR CPF y la ISDIAH, y en cierto modo con la injustamente tratada ISDF, la hermana pequeña de estas normas, poco usada y menos considerada.

A la vista de estos esfuerzos normativos, se podría decir que el mundo archivístico de las últimas décadas ha estado basado en un modelo de datos jerárquico, defendido y representado por estas normas del Consejo Internacional de Archivos. Las relaciones entre los datos se centraban en una jerarquía, en la que el cuadro de clasificación y su representación mediante una especie de inventario dinámico, cobraba una especial relevancia. Incluso en muchos casos, se pretendía representar estos cuadros en los depósitos, haciendo que la estructura de la documentación correspondiera también con la estructura lógica. Por tanto, hablamos de datos, pero estructurados solo de forma jerárquica.

De cualquier modo, a pesar de tener una visión bastante clara de un modelo de datos relacional que, no cabe duda, resulta muy innovador para su época, la archivística se basaba en un sistema docucéntrico, es decir, anclado en el documento y su jerarquía, con un desarrollo de puntos de acceso entendidos inicialmente como simples elementos auxiliares de la descripción basados en literales, como mucho tesaurizados, que nos ayudarían a marcar hitos en la documentación, pero que realmente no servían de forma clara para buscar y recuperar los datos demandados por los usuarios de forma rápida y sobre todo eficiente.

En estos modelos fundamentalmente se trabajaba en local, es decir, en entornos cerrados con accesos exclusivamente desde las salas de consulta y de forma presencial. Los archivos, pese a que han tenido ambiciosos proyectos descriptivos, primero en papel utilizando las fichas, y posteriormente con las bases de datos o gestores documentales, no favorecían la consulta de tal cantidad de información fuera del entorno físico del archivo. Sin embargo, poco a poco comenzaron a surgir diferentes proyectos que pretendían solventar esta coyuntura, a través de lenguajes de intercambio de datos basados en XML. Los esquemas EAD, EAC-CPF y EAG nacieron con esa visión, la de ser un motor para intercambiar información archivística a través de Internet, pero siguiendo esta misma pauta jerárquica que plasmaban las normas internacionales de descripción. De hecho, estas normas y sus respectivos esquemas en XML se autoalimentan entre sí, con lo que el modelo de datos seguía siendo el mismo, aunque en un entorno más abierto y accesible.

Con respecto a la recuperación de la información, los sistemas de datos archivísticos se basaron en un primer momento en la construcción de índices o puntos de acceso que nos permitieran recuperar datos, aunque inicialmente de forma muy subsidiaria. Ciertamente es que con el paso del tiempo se avanzó un buen camino trabajando en tesauros, de nuevo un sistema jerárquico de representación de datos. Pero la búsqueda por texto libre ganaría la partida imponiéndose entre las estrategias de gestión, pasando a ser la forma más usada para recuperar la información. Con las búsquedas por texto libre se podía recuperar cualquier dato en cualquier punto de las descripciones, algo que resultaba totalmente novedoso e impactante. Las búsquedas tipo *Google* con una única barra de búsqueda pasarían a estandarizarse y convertirse en la piedra angular de los sistemas de gestión documental. Pero esta forma de entender la recuperación de la información se encontró con un problema: el ruido. La masa de datos empezaba a ser cada vez más grande y los motores de búsqueda no podían recuperar tantos datos en búsquedas sencillas. Los resultados ofrecían mucho ruido informativo, o incluso cada vez más frecuentemente, se obtenían respuestas que tenían este aspecto: “*Por favor, acote la búsqueda porque hay muchos resultados*”.

Es en este contexto donde se ha de incluir la creación de la Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística y la adopción de los estándares NEDA. Se trataba de imprimir un cambio de mentalidad a través de un esfuerzo de abstracción y una especie de *tabla rasa* que debiera hacer la comunidad profesional archivística, como replantear sus conocimientos y valores presuntamente tradicionales sobre la gestión de la información y reclamar la necesidad de interactuar y cooperar intensamente con otros ámbitos profesionales como es el de las tecnologías de la información. A partir de este momento, las redes neuronales que Internet va difundiendo, el *Data Science* que ya se ha empezado a cristalizar en otros sectores y la necesaria interdisciplinariedad para alcanzar el cumplimiento de los objetivos, empiezan a tener sentido también en los archivos.

Como ya hemos comentado en párrafos anteriores, el modelo de datos planteado a través de los estándares NEDA viene avalado a nivel internacional por el desarrollo similar que se plantea a través del RIC (aún sin publicar la versión definitiva), basándose ambos en la relación entre diferentes tipos de entidades y sus atributos. Cierto es que la premisa no resulta radical ni rupturista, pero sí es novedosa e impactante en cuanto al análisis y la estructura de los datos, de cara a facilitar nuevas formas de visualización o recuperación de la información. Ya no solo se estudia el documento con su serie o su fondo como relaciones de contexto, sino que se parte de las entidades documentales (el documento, la serie, el fondo...) para analizar y dar a conocer también entidades no documentales, por ejemplo, a su agente productor, a los conceptos relacionados, a la función que testimonia la serie o al lugar en el que el documento se data. Incluso se puede ofrecer acceso a información adicional sobre el soporte, el tipo documental, las relaciones con otros documentos, los instrumentos de descripción o la bibliografía, todo ello a través de relaciones que generan mucho más conocimiento y amplían nuestras redes neuronales de información, lo que al final revertirá en un mayor conocimiento para nuestros usuarios.

Es decir, el nuevo paradigma planteado en los estándares NEDA o en el futuro RIC defiende que es necesario efectuar un estudio pormenorizado de los datos a priori, para mejorar la recuperación de la información a posteriori. En este caso, las entidades no documentales no son meros índices, literales, ni puntos de acceso, sino que cobran importancia por sí mismas dentro del modelo de datos, y realmente sirven para mejorar de forma notable la recuperación y la satisfacción de los usuarios ante la demanda de información. Ya no nos encontramos ante un modelo docucéntrico, sino que es un modelo en el que el documento es la raíz, pero las entidades que lo rodean cobran la importancia necesaria para enriquecerlo, estudiarlo y, sobre todo, hacerlo más visible y recuperable desde múltiples puntos. Y si a este sistema le añadiésemos una normalización exhaustiva de los datos que se vienen manejando, entonces el intercambio de información resultaría incluso más rápido y fácil, dependiendo tan solo de los recursos tecnológicos disponibles que lo faciliten, ya que, desde el punto de vista archivístico “*informacional*”, este resultaría totalmente plausible per se.

Debido a los avances que ha supuesto para la archivística este nuevo modelo, en la actualidad muchos de los grandes hitos previos en materia de descripción archivística, como la jerarquía de las descripciones o la presentación de estas mediante inventarios dinámicos que asemejan cuadros de clasificación, empiezan a tambalearse porque ahora ya no hay una necesidad acuciante de crear esa jerarquía. Este tipo de representación gráfica de la información ya no resultaría tan necesario si comenzamos a representar esa misma jerarquía a través de relaciones estructuradas, mediante otros mecanismos (por ejemplo, vínculos informáticos entre descripciones).

En esta misma línea, otro pilar que también se tambalea en la aplicación de esta nueva estrategia es el concepto de “*descripción multinivel*”, asentado a través de las normas del Consejo Internacional de Archivos, y que empieza a ser sustituido por el de “*descripción multientidad*”, que se convierte en el elemento clave en este nuevo modelo de datos.

Y algo similar ocurre con los puntos de acceso entendidos como simples índices o literales. En los nuevos modelos de datos estos pasan a carecer totalmente de sentido, perdiendo la partida frente a las entidades no documentales que pueden ser objeto de descripción por sí mismas. No sirve de nada sacar una o varias palabras (un nombre, un lugar, etc.) como un índice en un documento cuando, a la hora de utilizar en el futuro ese índice, no va a recuperarse nueva información y tampoco va a llevar a un resultado unívoco. Por ejemplo, ¿de qué sirven los índices genéricos referidos a nombres de persona que se utilizan como una bolsa de múltiples personas con el mismo nombre y apellidos, incluso de diferentes épocas históricas y sin posibilidad de discriminar entre ellos, si no es accediendo a cada una de las descripciones de los documentos en los que están indizados? Posiblemente, al principio o en sistemas que manejan un volumen de datos muy limitado, estas prácticas podrían llegar a tener cierta utilidad ante ciertos trabajos de organización o ante las demandas de un cierto perfil muy concreto de usuarios. Pero siendo realistas, en entornos en los que ya existen búsquedas por texto libre de forma consolidada, los índices genéricos de este tipo “*ofrecen más ruido que nueces*”.

Frente a todo esto que venimos mencionando, resulta comprensible que surjan preguntas o reflexiones acerca de lo que esta nueva estrategia conlleva ¿Realmente sabemos lo que significa un modelo de “*múltiples entidades*” para los Archivos? ¿Estamos dispuestos a prescindir de la presentación y visualización del inventario dinámico en pro de un análisis más minucioso de nuestros fondos y de otras formas de visualización de los datos? ¿Estamos capacitados para deconstruir nuestros esquemas para poder representar la misma información desde otro punto de vista, pensando en el usuario y sus formas de plantearse las búsquedas de la información? ¿Realmente queremos prescindir de los puntos de acceso tradicionales para introducirnos en el proceloso mundo de las entidades no documentales? Y en última instancia, ¿en los archivos realmente se quiere aplicar esta nueva forma de entender la archivística? ¿O es que en realidad no es posible llevarlo a cabo y todo esto no deja de ser simplemente un “*brindis al sol*”?

Ante todas estas preguntas, vamos a intentar hacer una revisión de la situación actual, y para ello vamos a separar nuestro análisis en dos ámbitos: Primero los archivos “*históricos*”, y luego los archivos “*administrativos*”. El porqué de esta separación viene provocado, no porque entendamos que exista una dicotomía profesional entre ambos entornos sino porque, para conseguir sus fines, aplican esta estrategia a través de soluciones diferentes para así alcanzar sus respectivos resultados.

El nuevo modelo de datos en los archivos “históricos”

Los archivos históricos tienen entre sus funciones principales la conservación y la difusión del patrimonio documental que custodian. Para ello, el control de la documentación resulta fundamental, entendiéndose aquí la unidad documental física como la clave para el buen funcionamiento del servicio, para su consulta, su protección, su descripción, el movimiento de fondos... Es por ello por lo que tiende a asegurarse que, en los archivos históricos, la signatura es la pieza fundamental en los trabajos archivísticos (por encima, incluso del resto de elementos informativos).

Si nos centramos en los procesos de identificación y clasificación de los fondos archivísticos históricos, encontraremos diferentes tipos de exhaustividad en las descripciones. Dependiendo de los medios personales, de los recursos disponibles y de la documentación que manejemos, se apuesta por una descripción a nivel de documento, a nivel de expediente, de serie... O incluso a nivel de unidad de instalación (legajo, caja, carpeta...), ya que este último tipo de elemento permite controlar la documentación que se encuentra en los archivos con una gran cantidad de fondos, permitiendo conocer el contenido de esas unidades, facilitando la realización de inventarios topográficos y en última instancia, ofreciendo un mejor servicio a los usuarios.

En los archivos históricos hay ocasiones en las que es obligado alcanzar un nivel de información muy exhaustivo, debido a la posesión de ciertos elementos excepcionales o característicos en las entidades documentales, a la necesidad de relacionarlas con su imagen, a la importancia eventual que pueda adquirir un documento, etc. Así, mapas, planos, dibujos, fotografías, pergaminos, películas, o documentos de otra naturaleza, pueden precisar de una descripción más exhaustiva que el resto de los documentos del archivo. En cambio, hay ocasiones en las que prima la necesidad de conocer qué se custodia, sin necesidad de entrar en detalles tan precisos, para poder ofrecer al usuario un servicio básico de información y consulta.

Poniendo el foco en la descripción de los documentos, y teniendo en cuenta que las tareas de identificación, clasificación y ordenación se hayan realizado correctamente, se podría afirmar que el nuevo modelo de datos ya se viene aplicando en los archivos históricos, aunque sea de forma parcial. De manera general, se entiende todo lo que significa y supone el modelo multientidad, y al menos se aplica todo aquello que ya venía definido en las normas del Consejo Internacional de Archivos: las relaciones de jerarquía, la relación con el productor y el uso de puntos de acceso. Ahora bien, el resto de las relaciones que se contemplan en el modelo de datos no se suelen desarrollar, aunque como en todo, hay excepciones.

El primer problema para la implementación de este nuevo modelo de datos es que los sistemas de información actuales no están preparados para asumir estos cambios, ni han sido diseñados para permitir una evolución de estas características. Aunque se pueden encontrar instrumentos, aplicaciones informáticas, herramientas tecnológicas o ejemplos reales que facilitan la adopción de estas novedades, todavía cuesta encontrar modelos prácticos que realmente permitan implementar un modelo completo de descripción archivística, en el que todas las entidades, documentales y no documentales, se relacionen entre sí.

El segundo problema es el grado de exhaustividad que pueden precisar las descripciones de este tipo, no tanto por el volumen de documentos o la cantidad de información sino por el volumen de entidades que hay que identificar y describir de forma individualizada, para luego poder interconectarlas. De un modo más concreto, siguiendo los criterios de los estándares NEDA, si quisiéramos describir todas las entidades no documentales que pueden aparecer en los fondos de un archivo histórico, habría que identificarlas y describirlas adecuadamente, no solo hacer meros literales o representarlas sin más a través de un nombre. Tendríamos que identificar cada una de las entidades de forma unívoca y clara, de tal manera que cuando aparezca en otro documento, serie o fondo, podamos vincularla sin dudas con esa nueva entidad documental. Y ese trabajo no es rápido ni sencillo, como puede serlo crear un simple índice o redactar un campo de texto libre.

Esta nueva forma de descripción hace que el proceso descriptivo se ralentice, o más bien que los tiempos necesarios para describir un documento varíen sustancialmente frente a lo que se venía haciendo anteriormente puesto que, ahora, habría que dedicar más tiempo a describir entidades no documentales, estableciendo continuas relaciones con descripciones creadas previamente. Todo esto lleva a plantear hasta qué punto es rentable describir de esta nueva forma, cuando los archivos históricos conservan todavía mucha documentación sin ni siquiera identificar.

Hay que reconocer que esta forma de trabajo ha de ser vista a largo plazo y saber que en los momentos en los que se empiezan a dar los primeros pasos dentro de estas estrategias, todo está por hacer. Por ello, si en nuestro sistema queremos describir entidades no documentales y no tenemos todavía ninguna descrita o accesible desde otro lugar, cualquier entidad no documental que aparezca asociada a la documentación, tendría que ser estudiada, analizada y si fuera preciso, creada en nuestro sistema antes de poder establecer la relación con el documento. Pero, con el tiempo, cada vez habrá más entidades no documentales disponibles y los trabajos se podrían convertir en algo más rápido y provechoso, ya que las relaciones podrán crecer de forma exponencial, permitiendo a los usuarios encontrar más información de la que a priori ellos no conocían.

Con todo esto no pretendemos dar validez a posibles críticas acerca de la escasa aplicabilidad o falta de realismo del nuevo modelo de datos en los archivos históricos. Muy al contrario, a medio plazo, si se sigue describiendo, basándose en esta estrategia, los resultados serán inconcebiblemente mejores para los usuarios, los cuales la mayor parte de las veces permanecen ajenos a los problemas internos que puede conllevar esta forma de trabajo, y lo que desean es satisfacer su necesidad de información. Que un usuario pueda navegar entre descripciones, ya sea de documentos, conceptos, personas, lugares, materias, soportes, instrumentos de descripción, fuentes bibliográficas, etc. sin saber quién ha producido toda esa información o incluso sin saber en qué archivo se encuentran físicamente los documentos que le puedan interesar, es un avance impensable hace tan sólo un par de décadas.

Tampoco queremos decir que los archivos no tengan que seguir manteniendo procesos de identificación o descripción de los documentos, tal y como se venían haciendo, a niveles de macro descripción. Consideramos que el conocer los órganos productores de la documentación y la historia archivística de los fondos permite orientar de la mejor forma posible a los usuarios, para que éstos puedan resolver las pesquisas o investigaciones en las que puedan estar centrados y de las que, en última instancia, también podemos aprender en los archivos.

Pero el usuario no tiene porque qué ser un experto en órganos productores de la documentación para poder obtener información. Los expertos en ello debemos ser los archiveros, pero nuestra misión debe ser ofrecer el mayor número de herramientas y mecanismos posibles para que los usuarios encuentren lo que deseen y lleguen a sus propias conclusiones, sin tener que precisar de un conocimiento detallado de la entidad que fue la productora de los fondos, de las funciones que dicha institución desempeñaba, de la legislación que la creó... Para eso estaremos nosotros, los archiveros, con competencias para identificar debidamente esta información, apoyarnos en herramientas que nos permitan desglosar todos estos datos en elementos y relacionarlos en todos los sentidos, definiendo del modo más preciso la relación entre las diversas entidades.

Los estándares NEDA y el futuro RIC asientan el concepto de entidad, pero donde han plasmado la mayor diferencia y el punto de inflexión con los estudios y normas preexistentes ha sido en dos puntos. Por un lado la definición de las relaciones, planteando nuevos conceptos, como la realidad por la cual dos entidades se pueden relacionar en varias ocasiones e incluso por motivos diferentes y esto debe poder ser recogido en nuestro sistema de gestión (por ejemplo, Felipe II se puede relacionar con Carlos I por parentesco, pero también se puede relacionar por ser, el primero, sucesor del segundo en el trono); por otro, la importancia imprimida en las funciones que son, como hemos indicado anteriormente, las entidades archivísticas menos desarrolladas.

Para todo ello, el archivero ha de conocer en profundidad sus fondos, las instituciones productoras y remisoras de estos, definir las entidades que participan

y estudiarlas. Porque de ahí, de toda esta historia archivística y ese contexto histórico, nace el conocimiento necesario para construir nuestros sistemas de gestión y su adecuación a nuestros archivos particulares y sus necesidades. Incluso se coge la perspectiva necesaria para poder disociar los datos y reconstruirlos posteriormente de múltiples formas según nuestra necesidad, o la del usuario que demanda la información.

Este análisis contextual, si queda plasmado en nuestros instrumentos de trabajo (es decir, en nuestros sistemas de gestión documental) no solo como elementos incorporados a nuestras descripciones, sino como entidades individualizadas relacionables entre sí, nos dará como resultado una estructura interconectada, que podrá ser representada de múltiples formas a través de las herramientas informáticas y del *Data Science* disponible. Se podrán crear hasta múltiples cuadros de fondos, inventarios funcionales, orgánicos, mixtos... No tendremos por qué elegir una sola forma de representar las descripciones y podremos “*jugar y trastear*”, eligiendo una versión distinta en cada momento para visualizar los datos que quisiéramos, ya que la información estará debidamente desglosada, trabajada y estructurada. Todo lo demás sería cuestión de dejarlo en manos de la informática aplicada a nuestro trabajo.

Esto es el gran beneficio que puede aportar este modelo de datos a los archivos históricos. Y aunque todavía no se ha llegado a desarrollar plenamente, hay ejemplos de archivos e instituciones, que están intentando gestionar sus fondos basándose en estas pautas, planteándose sistemas de gestión que tratan de aportar la flexibilidad que necesita este tipo de estrategias y descripciones. Es el caso por ejemplo de los Archivos Estatales con PARES, aunque también hay comunidades autónomas como Galicia, Andalucía, Aragón o Navarra que van en una línea similar. E incluso archivos de instituciones más concretas, como puede ser el Archivo General de Palacio o el Archivo de la Real Academia de la Lengua, que pretenden introducir en sus prácticas archivísticas esta estrategia. Aun así, no es fácil encontrar instituciones que opten por abordar esta filosofía de gestión en su totalidad para todos sus fondos y todavía es necesario solventar muchos hándicaps al respecto.

El nuevo modelo de datos en los archivos “administrativos”

Pero los archivos históricos no son los únicos que ofrecen un buen encaje en esta estrategia. Y es que los archivos que podríamos llamar “*administrativos*”, denominados así por venir desempeñando su labor en las fases iniciales o intermedias del ciclo vital de los documentos, tienen una capacidad de adaptación similar o incluso mejor a este modelo de datos, aunque de forma muy diferente.

Para empezar, en los archivos administrativos el intercambio de información no se plantea como un fin o un resultado por sí mismo, sino como una necesidad

obligada por las diversas unidades a las que dan servicio de apoyo y soporte. Si en los archivos históricos el intercambio de información podía entenderse como el posible resultado de un objetivo cumplido, en el entorno administrativo, la interoperabilidad de la información se plantea como algo de mucha mayor relevancia, sobre todo en la fase de identificación y valoración, previa a la creación de los documentos.

Otra diferencia con respecto a la forma de abordar esta estrategia en los archivos administrativos es que no se busca tanto el detalle informativo que pueda extraerse de la documentación, a diferencia de lo comentado anteriormente para determinados casos que pueden plantearse en los archivos históricos, sobre ciertos documentos particulares o sobre ciertas agrupaciones documentales. Esta falta de exhaustividad informativa en los archivos administrativos, básicamente se produce porque la información gestionada es cada vez mayor y además tiende a repetirse. Por ello, lo que se busca es una mayor eficiencia en su manejo y gestión. De ahí, la importancia que se da en estos entornos administrativos al manejo y la calidad de los metadatos gestionados, no tanto por la información excepcional que puedan contener, sino de cara a planificar otros procesos de gestión documental como la valoración.

Otra característica clave en la implementación de esta estrategia en este tipo de archivos es que el acercamiento a la gestión de los datos no se hace exclusivamente desde la unidad de archivo, como se venía planteando en el antiguo modelo de datos o como se hace en los archivos históricos. En los entornos administrativos, los datos son gestionados por unidades archivísticas, en colaboración con otras unidades o servicios en los que los archivos no tienen por qué estar presentes (aunque quizá debieran). Por ejemplo, la gestión de los catálogos de servicios y actividades, los repositorios de procedimientos o los directorios institucionales, suelen ser gestionados y mantenidos por unidades ajenas al archivo, pese a ser considerados piezas archivísticas clave según el nuevo modelo de datos. Sí es cierto que existen casos en los que archivos y archiveros, ya sea por asignación directa competencial o por interés propio, participan activamente en su gestión y mantenimiento, o incluso los gestionan directamente, pero lo más común es que la gestión de esos datos se comparta o delegue.

Y es que precisamente porque los archivos administrativos han de ser mucho más rápidos y eficientes a la hora de gestionar los datos, y porque la colaboración entre unidades es mucho mayor, otra característica fundamental en la implementación de esta estrategia, dentro de los entornos administrativos, es que en ellos se opta por un mayor pragmatismo en general.

La anticipación de los procesos de gestión documental, dentro del ciclo vital de los documentos, a fases previas a la creación de los propios datos, no se fundamenta en el hecho de que se desee dar un mayor protagonismo a los archiveros dentro de sus organizaciones, por una cuestión de aspiraciones profesionales.

Es más, la necesidad de disponer de un sistema de gestión de la información basado en múltiples entidades de acuerdo con la estrategia que venimos planteando, no se hace basándose en la premisa de que, con una mayor inversión económica, toda la problemática quedaría solucionada. En realidad, la defensa de esta estrategia se basa en el hecho de que actualmente las propias organizaciones (instituciones públicas o privadas, con sus respectivas funciones, normas y competencias) están concebidas de forma multientidad y desde un punto de práctico, resulta mucho más beneficioso a medio y largo plazo, tanto para los archivos como para sus usuarios, mantener esa misma estrategia en general.

Conclusiones

No podemos analizar el escenario en el que nos encontramos archivísticamente hablando sin dejar de lado el contexto en el que nos movemos. El estudio de los datos y la web semántica ha evolucionado exponencialmente, junto al desarrollo del *data science*, lo que nos ha permitido poder llevar de la mano el nuevo pensamiento lógico abstracto archivístico hacia la creación de nuevos sistemas de gestión de documental que pudieran plasmar esta realidad. Así, han comenzado a nacer sistemas que buscan dar soluciones al nuevo modelo de datos, permitiendo una mayor normalización con la que conseguir una mejor recuperación de la información.

Igualmente se está consiguiendo una mejora en el intercambio de datos mediante dos vías, por un lado, avanzando y renovando los lenguajes de intercambio hacia esta nueva forma de entender la archivística y, por otro, aprovechándonos de las cosas que la web semántica nos permite hacer. Pero en esto todavía estamos “en pañales”. Necesitamos que haya más ingenieros de datos que “descubran” los recursos que tenemos en los archivos y se vuelquen con nosotros explotando la información que custodiamos. Necesitamos más proyectos de investigación que nos permitan estudiar las posibilidades que la ciencia de la información nos brinda, pero que sin datos no pueden desarrollar, poner en marcha, probar... Conjugar ciencia y archivística es una tarea que debe ir de la mano y no quedar reducida al simple diseño o selección de una herramienta para describir. Debemos mostrar y demostrar que los archivos son nuestra memoria y que la sociedad necesita de ellos, pero para ello necesitamos de otros expertos que nos ayuden a conseguirlo.

Dejando a un lado la parte tecnológica o científica de esta nueva forma de entender la archivística, con estos párrafos hemos pretendido dejar claro que este nuevo modelo no está tan alejado del modelo tradicional. No se ha inventado la rueda, pero sí se ha perfeccionado para que pueda ser más rápida, más eficiente, mejor...

El cómo tratar la documentación es perfectamente conocido por los archiveros, pero no tanto analizar de forma individualizada cada dato identificado, e intentar representar todo ello con herramientas que permitan relaciones múltiples y multidireccionales, capaces de definir y parametrizar esas relaciones y que estas sean escalables. Los objetivos por conseguir deberían ser intentar no trabajar con esquemas de información apriorísticos y dejar que el propio estudio de la documentación y sus relaciones, plasmen la estructura desde diferentes puntos de vista, sin que ninguno de ellos tenga que prevalecer sobre otro. También pretender representar la información a través de entidades documentales y no documentales, sin perder de vista la raíz, el documento, pero sin encumbrar a este, olvidando a todos sus hermanos.

Otra tarea pendiente sería conseguir una representación de la información movable según las necesidades del usuario, permitiendo una fácil recuperación adaptable a las necesidades de cada persona. Y, como último punto, lograr un intercambio de información entre archivos, pero yendo más allá de las entidades culturales o administrativas, sin importar el tipo de archivo o las necesidades específicas que se tengan.

Perseguir un intercambio real de la información es ahora mucho más plausible si conseguimos, por un lado, asumir como estrategia básica de gestión este nuevo modelo y por otro lograr la normalización y la simbiosis con el *data science*, la web semántica y los avances tecnológicos –con la finalidad de conseguir que todos estos últimos sean útiles para nuestro campo.

Pero estamos en ello, el “*archivero de a pie*” sigue trabajando para mejorar, aunque pueda ser reticente al cambio. Hoy en día hay muchos estudios que dicen que salir de la zona de confort no tiene por qué ser necesario siempre. A veces, mantenerse en la zona de confort es bueno... y en la archivística, no debemos tirar por la borda lo hecho hasta ahora. El trabajo realizado por nuestros predecesores ha sido y es maravilloso, y si se hizo de esa forma, fue por alguna razón, partiendo de una realidad concreta y con unos recursos concretos, que debemos conocer para poder apreciar aún más los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos. Debemos aprovechar y reconocer los trabajos previos, sin desdeñar la nueva forma de entender la archivística. Conjugar la tradición con el nuevo modelo de datos y las demandas de una sociedad digital es la meta que la comunidad archivística debería fijarse a medio plazo. No partimos de cero, debemos apreciar el trabajo hecho, pero hay que sacarle el mayor partido posible, aprovechándonos de la ciencia y la tecnología disponible, para conseguir no solo encumbrar lo hecho hasta ahora, sino afrontar los desafíos que se vayan planteando.

Notas

¹ Nota de los autores: La ponencia ofrecida en el VIII Congreso de Archivos de Castilla y León, así como el presente texto, han sido concebidos como una reflexión general sobre el estado relativo a las normas de descripción, estrategias y modelos de datos. Por ello, hemos optado por no incluir referencias a las normas citadas sobre las que se lanzan las reflexiones, así como a los posibles casos o modelos que se puedan llegar a citar como ejemplo, puesto que todos ellos son fácilmente localizables en Internet.



LAIA BOTA PORTA

Interoperabilidad semántica

Estrategias y vocabularios para
la gestión de evidencias electrónicas

Semantic interoperability

Strategies and vocabularies
for electronic evidence management

Laia Bota Porta

laiabotaporta@gmail.com

Consultora en interoperabilidad semántica y gestión documental

Citación: Bota Porta, Laia (2021). "Interoperabilidad semántica. Estrategias y vocabularios para la gestión de evidencias electrónicas". *Tábula*, n. 24, pp. 113-130

Recibido: 2-3-2020. *Aceptado:* 5-10-2020

DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.875>

Resumen analítico / Analytic summary

La gestión de documentos y archivo y la interoperabilidad semántica pueden parecer mundos completamente ajenos, pero, sin embargo, existe un fuerte vínculo que les une y los convierte en complementarios. En el presente artículo veremos qué es la interoperabilidad semántica y por qué es importante incorporarla en la gestión de documentos y archivo. Para ello, nos centraremos en uno de los Core Vocabularies definidos por SEMIC, el Core Criterion and Core Evidence Vocabulary. Después de haber analizado un caso práctico veremos cómo este vocabulario se convierte en una pieza fundamental para la gestión de evidencias electrónicas.

INTEROPERABILIDAD SEMÁNTICA | GESTIÓN DOCUMENTAL | ARCHIVOS | EVIDENCIAS ELECTRÓNICAS | VOCABULARIOS CORE | ONTOLOGÍAS

Records and archive management and semantic interoperability may seem to be completely unrelated worlds, but there is a strong link that unites them and makes them complementary. The present article will look at what semantic interoperability is and why it is important to incorporate it into records and archive management. To do so, we will focus on one of the Core Vocabularies defined by SEMIC, the Core Criterion and Core Evidence Vocabulary. After analysing a case study, we will see how this vocabulary becomes a fundamental component for the management of electronic evidences.

SEMANTIC INTEROPERABILITY | DOCUMENT MANAGEMENT | ARCHIVES | ELECTRONIC EVIDENCE | CORE VOCABULARIES | ONTOLOGIES

¿Por qué gestión documental e interoperabilidad? ¿Por qué en Europa? ¿Qué necesidad hay?

En la actualidad, nos encontramos con la necesidad de que los documentos de un Estado Miembro, en algunos casos, deben ser válidos en otro Estado miembro. Así que es posible que algunos de los documentos que sean producidos en España también tengan que cumplir su función más allá de nuestras fronteras.

Un ejemplo muy común es el de los títulos académicos. Un estudiante con un título de grado oficial emitido por una universidad española debe poder ir a estudiar un máster en cualquier Estado Miembro sin la necesidad de llevar consigo mismo sus títulos académicos, certificados, etc., en español. Como ciudadanos, esperamos que la administración de cualquier estado miembro sepa qué documentos hay que ir a buscar para cada tipo de procedimiento.

Para hacer esto posible la Unión Europea establece unas políticas que consisten en instaurar un Mercado Único interior digital, cuya realización exige que las administraciones públicas intercambien documentos y datos entre ellas. Del mismo modo que los ciudadanos nos desplazamos libremente por la Unión Europea, nuestros documentos también tienen que estar disponibles y poder ser transferidos entre las diferentes administraciones cuando sea requerido.

El Mercado Único Digital, de ahora en adelante MUD, según el Reglamento (UE) 2018/1724 *“es uno de los logros más tangibles de la Unión. Al permitir que las personas, las mercancías, los servicios y los capitales circulen libremente, ofrece nuevas oportunidades a los ciudadanos y a las empresas [...] Esa estrategia tiene por objetivo liberar todo el potencial del mercado interior facilitando a los ciudadanos y a las empresas que se desplacen por el interior de la Unión y que operen, se establezcan y extiendan sus actividades a través de las fronteras”*. Además, este mismo Reglamento

pone especial énfasis en internet y las tecnologías digitales para el acceso a la información y al conocimiento.

Uno de los instrumentos para hacer esto posible es la creación de una Pasarela Digital Única¹ con el objetivo de facilitar el acceso a los procedimientos administrativos en línea y también su cumplimiento (Reglamento (UE) 2018/1724).

Para poder cumplir con el objetivo anterior se precisan estrategias de gestión documental. En este sentido, podríamos decir que la gestión documental es una pieza fundamental de las políticas de la Unión Europea en cuanto al mercado único digital. Se trata de definir unas estrategias para que los documentos (datacéntricos) puedan ser transfronterizos y den soporte a las administraciones electrónicas europeas.

La legislación española contempla esta misma visión en el artículo 28², apoyado por el artículo 17³ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Anteriormente estaba contemplado en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, una ley hoy derogada, pero que fue pionera en cuanto a la definición y acceso a los servicios públicos mediante medios electrónicos.

La siguiente imagen describe los principales objetivos de la interoperabilidad en las administraciones:

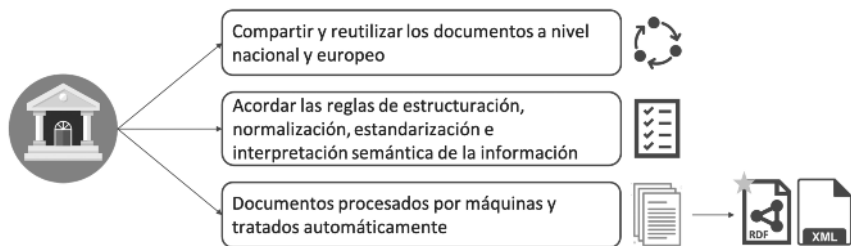


Figura 1. Administraciones e interoperabilidad

Las razones por las cuales estas organizaciones necesitan de esa interoperabilidad se pueden definir en dos puntos:

1. Facilitarle la vida al ciudadano para que no tenga que aportar la documentación cada vez que tenga que hacer un trámite, teniendo en cuenta que esta información ya la tiene la administración, y

2. Reducir la carga administrativa a las administraciones y acelerar la ejecución y el control (incluida la calidad de los datos) de los trámites porque la información la obtiene automáticamente y en formatos “interpretables”⁴ por máquina.

Las administraciones y los archivos producen documentos electrónicos y éstos deberían ser procesados e interpretables por máquinas. Ello favorecerá la manipulación y gestión de los documentos, al igual que su interpretación, comprensión, acceso mediante varios sistemas y aplicaciones, y su reutilización. También garantizará la consistencia del contenido de dichos documentos (Vallad, L., 2013). En cuanto a la gestión de documentos de archivo, ésta facilitará la transferencia, acceso, conservación y disposición de los documentos.

Precisamente por las razones expuestas anteriormente existen iniciativas europeas que impulsan, entre otras cosas, que los documentos producidos por las administraciones electrónicas de diferentes Estados Miembros se puedan compartir y reutilizar en otros Estados Miembros.

Estos documentos se definen con unas reglas de estructuración, o un modelo de datos que hace posible este intercambio de información. Es decir, necesitamos construir documentos que estén estructurados con un formato común para poder tratarlos automáticamente allí donde necesitemos.

Dichos documentos deben ser menos narrativos y más datacéntricos. Los formatos que dan soporte a la descripción de los documentos a partir de los datos, y que favorecen la interoperabilidad semántica, pueden ser formatos como XML (Extensible Markup Language) o RDF (Resource Description Framework). La principal diferencia entre XML y RDF radica en la semántica. El XML se centra en dar estructura al documento mediante unas etiquetas. En cambio, RDF facilita la interoperabilidad ya que define un modelo de datos semántico estableciendo relaciones con significado entre las diferentes entidades del modelo (Decker, S, et al., 2000).

El objetivo es poder normalizar tipos documentales para que nos los podamos enviar entre nosotros y que nuestros sistemas/aplicaciones sean capaces de entenderlos. Para ello es necesario llegar a una estrategia a nivel de la Unión Europea⁵ y conseguir una estructura de documentos normalizada. “ISA² - *Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens*”⁶ junto con SEMIC⁷ (*Semantic Interoperability Community*) puede ser considerada también una estrategia ya que proporciona soluciones basadas en estándares de web semántica para que las administraciones públicas europeas puedan intercambiar la información de manera transfronteriza garantizando su contenido y significado.

El hecho de que los documentos generados por las diferentes administraciones electrónicas sean transfronterizos requiere que las propias administraciones también lo sean. Esto lo conseguiremos mediante la aplicación de técnicas de interoperabilidad semántica, tanto en la captura, como en la gestión, como en la puesta a disposición de los documentos.

Interoperabilidad semántica

Tal y como se ha mencionado anteriormente, Europa está impulsando unas políticas para promover el Mercado Único Digital.

El gran principio en el que se basan las ideas de compartir documentos a nivel transfronterizo y poder acceder a ellos mediante un único portal, entre otras, es el TOOP (*The Once-Only Principle Project*). La interoperabilidad semántica y las plataformas como la Pasarela Digital Única, que se definirá más adelante, son herramientas que sirven al mismo, lo hacen posible.

TOOP sugiere que los ciudadanos y las empresas tengan derecho a proporcionar su información una única vez a la administración pública (TOOP.EU, 2021). A partir de entonces, es responsabilidad de las administraciones públicas tomar todas las medidas necesarias para compartir internamente estos datos y teniendo en cuenta las normas de protección de datos pertinentes (Online, R., et al., 2017). Uno de sus objetivos es reducir la carga administrativa de los ciudadanos y las empresas mediante la reorganización y normalización de los procedimientos administrativos y por lo tanto mejorar su eficiencia (Krimmer, R., et al., 2017).

Aun así, todavía se generan unos cuantos desafíos que tienen que ver con la forma de los documentos cuando los queremos intercambiar a nivel paneuropeo y también a nivel nacional. Estos desafíos Europa los regula mediante varios instrumentos.

El EIF (*European Interoperability Framework*) es uno de los instrumentos principales que da soporte a estas políticas europeas. Este marco europeo de interoperabilidad es un marco de referencia para prestar servicios públicos de forma interoperable (European Commission, 2017). El EIF define las siguientes capas de interoperabilidad:

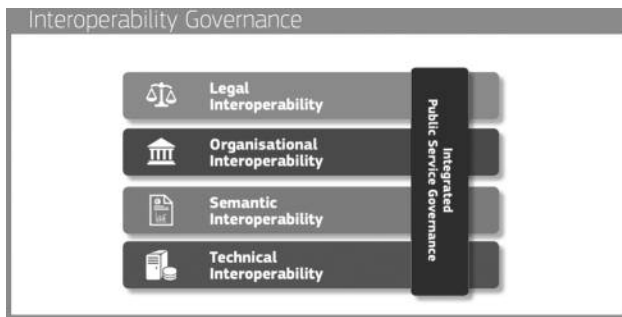


Figura 2. Capas de interoperabilidad según el EIF

La capa de interoperabilidad semántica, según el EIF *“asegura que el formato y el significado de la información intercambiada se conserva y se comprende de la misma manera por todas las partes comunicantes”*.

Para lograr dicho nivel de interoperabilidad tanto los sistemas productores como receptores deben referirse a un mismo modelo de datos. Estos modelos de datos suelen ser ontologías⁸, es decir, vocabularios semánticos. Las ontologías se representan mediante formatos como RDF y OWL (Ontology Web Language), que son los lenguajes que permiten establecer relaciones semánticas (con significado) entre las diferentes entidades del modelo. Para ello, primero será necesario realizar un exhaustivo análisis de las necesidades de la organización, definir casos de uso, modelar el conocimiento mediante un diagrama Entidad-Relación y luego implementarlo mediante la construcción de vocabularios semánticos.

En otras palabras, lo que deberían de hacer las organizaciones es representar su conocimiento de una forma estructurada para que una máquina de otra organización lo pueda “entender”.

Otro de los instrumentos es la Pasarela Digital Única (también conocido como Single Digital Gateway (SDG)), el Reglamento (UE) 2018/1724), que como bien su nombre indica, es una plataforma única de intercambio de documentos. Muy parecido a lo que tenemos en la Ley 39/2015, concretamente el Artículo 28.2⁹, pero con visión transfronteriza. Una de las cosas que dice la Pasarela Digital Única es que si para demostrar algo me tienen que proporcionar un documento o tengo que proveerlo yo, este documento debe de existir en algún lugar.

Concretamente el apartado 1 del artículo 6¹⁰ de dicho Reglamento menciona que *“cada Estado miembro velará porque los usuarios puedan acceder a cualesquiera de los procedimientos enumerados en el anexo II y completarlos íntegramente en línea, siempre que el correspondiente procedimiento haya sido establecido en el Estado miembro de que se trate.”* Y el apartado 2 del mismo artículo especifica que *“Se considerará que los procedimientos a que se refiere el apartado 1 están íntegramente en línea cuando: a) la identificación de los usuarios, el suministro de información y las pruebas, la firma y la transmisión final se puedan realizar electrónicamente a distancia, a través de un canal de servicios que permita a los usuarios cumplir los requisitos relacionados con el procedimiento de manera sencilla y estructurada [...]”*.

Mediante este Reglamento y algunos de los instrumentos técnicos que veremos a continuación (p.ej., los vocabularios semánticos comunes como el vocabulario de evidencias), podremos identificar los usos de los documentos con valor evidencial a nivel transfronterizo para ciertos procedimientos.

Vocabularios semánticos y gestión de evidencias electrónicas

Introducción a los Core Vocabularies

Como se ha visto anteriormente, la Comisión Europea está desarrollando una serie de instrumentos para promover la interoperabilidad entre todas sus administraciones, independientemente de su nivel.

Desde la misma Comisión, SEMIC es la comunidad encargada de desarrollar soluciones para ayudar a las administraciones públicas europeas a realizar intercambios de datos transfronterizos y en diferentes dominios. Una de estas soluciones, son los *Core Vocabularies*. Como bien su nombre indica, los *Core Vocabularies* son “core”, su objetivo es garantizar un mínimo nivel de interoperabilidad semántica entre las diferentes administraciones públicas.

El objetivo principal es favorecer la prestación de servicios públicos digitales a nivel europeo y esto requiere el intercambio de datos entre administraciones públicas de distintos Estados Miembros. Por eso es importante tener en cuenta la interoperabilidad semántica.

Los *Core Vocabularies*, de ahora en adelante CV, (ver figura 3) ISA² los define como “modelos de datos, ontologías, altamente reutilizables, independientes del dominio, y que tienen como objetivo actuar como punto de partida y ayudar a definir nuevos activos o instrumentos que den apoyo a esta interoperabilidad”¹¹. También son útiles a la hora de definir y establecer equivalencias entre otros vocabularios ya existentes y mapearlos para poder garantizar un nivel de interoperabilidad más amplio.

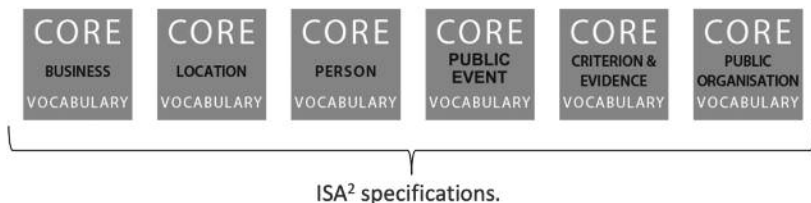


Figura 3. ISA² - Core Vocabularies

SEMIC describe los *Core Vocabularies* de la siguiente manera (SEMIC, 2021):

- El “*Core Business Vocabulary*” describe características básicas de una persona jurídica;
- El “*Core Location Vocabulary*” recoge las características de una ubicación física;

- El “*Core Person Vocabulary*” define las características de una persona física;
- El “*Core Event Vocabulary*” describe las características principales de un evento público, como el título, el organizador, la audiencia, la fecha y la hora, etc. Su objetivo es facilitar el intercambio de información sobre los actos públicos;
- El “*Core Criterion and Core Evidence Vocabulary*” define los requisitos de información, los criterios y las evidencias requeridas para el acceso y el consumo de los servicios públicos;
- El “*Core Public Organization*” define las características básicas de las organizaciones públicas de la Unión Europea.

En este artículo pondremos especial foco en el “*Core Criterion and Core Evidence Vocabulary*”, de ahora en adelante CCCEV.

CCCEV y gestión de evidencias electrónicas

El CCCEV ha sido diseñado para apoyar el intercambio de información entre diferentes organizaciones, que pueden ser las organizaciones que definen los criterios y las organizaciones que responden a estos criterios. Este intercambio se realiza mediante evidencias.

A partir de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, se incrementó la necesidad de modelar determinados documentos y datos. Concretamente hay tres artículos de la Directiva que mencionan estos criterios y sus respectivas evidencias (SEMIC, 2020). Los artículos son los siguientes:

- Artículo 59: Documento Europeo Único de Contratación Pública (ESPD);
- Artículo 61: Repositorio online de certificados (eCertis);
- Artículo 67: Criterios de adjudicación.

A finales de 2019 se iniciaron las revisiones de todos los *Core Vocabularies* con el objetivo de obtener una versión más actualizada este año 2021.

Después de dicha revisión, el CCCEV queda modelado según se muestra en la figura 4 (Core Vocabularies Working Group, 2021).

La explicación y definición completa del modelo está disponible en el GitHub de SEMIC¹²; aun así, la lógica que hay detrás de este modelo es la siguiente (Core Vocabularies Working group, 2021):

- El CCCEV está representado en un diagrama Entidad-Relación. Las cajas de color beis son las clases. Dentro de las clases tenemos sus atributos, aquellos elementos que las definen. Las flechas, que son los predicados, nos indican cómo se relaciona una clase con la otra;

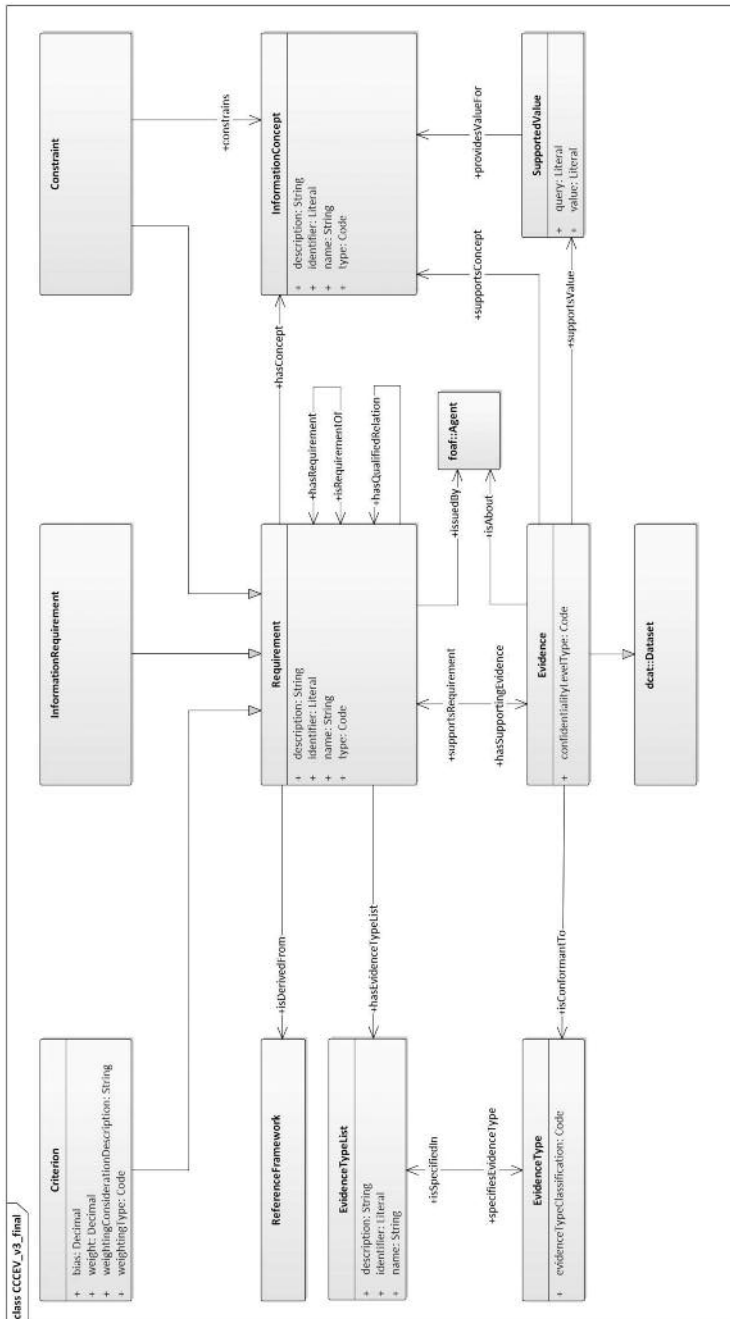


Figura 4. Core Criterion and Core Evidence Vocabulary v3

- El concepto central de este modelo es “*Requirement*” o Requisito. Y puede verse como una condición o prerrequisito, que un agente solicita y otro tiene que cumplir. Es decir, proporciona las asociaciones necesarias que conducen a las evidencias y tipos de evidencias. Estos requisitos podrían ser de obligación, prohibición, condición o limitación.

Para concluir, los aspectos realmente relevantes de este modelo y los motivos por el cual aporta valor son los siguientes:

1. Este vocabulario es el resultado del acuerdo de muchos participantes de origen heterogéneo e intereses diversos que han puesto en común la definición y diseño de lo que hay que tener en cuenta para definir qué son y cómo se relacionan entre ellos los componentes de una evidencia y de un criterio, y
2. Este vocabulario se puede implementar para que una máquina lo llene con datos, intercambie estos datos y los procese convenientemente en múltiples escenarios.

Pasarela Digital Única

La Pasarela Digital Única tal y como lo define el artículo 1 del Reglamento (UE) 2018/1724, es un portal de acceso único para facilitar el acceso en línea a la información sobre derechos y obligaciones, de ciudadanos y empresas, a los procedimientos administrativos y a los servicios de asistencia, para poder llevar a cabo su actividad laboral o para poder ir a vivir en otro país de la Unión Europea (UE). Y con ello se impulsa la actividad transfronteriza.

El principio de “única vez” significa que los usuarios no tengan que presentar a las administraciones documentos o datos que ya estén en manos de otras administraciones. Por lo tanto, esto aplica a los intercambios transfronterizos de evidencias para una serie de procedimientos. Para estos procedimientos, como ciudadanos, tendremos la opción de solicitar el intercambio directo de evidencias entre administraciones de diferentes Estados Miembros. Aquí se visualiza la conexión con el archivo electrónico único.

Los intercambios transfronterizos suceden cuando tenemos un país que solicita la evidencia, y otro país que la proporciona, la facilita. Para ello, tendremos dos opciones (van der Peijl et al., 2020):

1. Intercambiamos las evidencias basándonos en un modelo de datos común como el CCCEV, o;
2. Definimos un conjunto de información mínima, para que el país solicitante, pueda entender un mínimo de información básica (por ejemplo: el nombre de la evidencia, la fecha de emisión, el nombre de la persona afectada, etc.).

El objetivo es reducir en la medida de lo posible el uso de la segunda opción, y todavía más cuando ya tenemos un modelo de datos común para definir qué evidencias se intercambian regularmente en los diferentes procedimientos de los Estados Miembros.

Caso de uso

El escenario para el caso de uso propuesto, basado en la Pasarela Digital Única, es el siguiente:

El Reglamento (UE) 2018/1724 nos indica la lista de procedimientos que se proveerán por los Estados Miembros de forma online (SEMIC, 2020). Además, y muy importante, también nos dice que *“la identificación de los usuarios, el suministro de información y las pruebas, la firma y la transmisión final, se pueden realizar electrónicamente a distancia, a través de un canal de servicios que permita a los usuarios cumplir los requisitos relacionados con el procedimiento de manera sencilla y estructurada”*.

A partir de aquí surge la necesidad de abarcar la modelización de los Requisitos y los Requisitos de Información como medio para facilitar *“el suministro de información y pruebas de apoyo [...] de manera estructurada”*.

La nueva versión del vocabulario, como hemos visto, considera que el criterio es un tipo de requisito. El CCCEV también indica que la provisión de una Evidencia va acompañada de un Requisito de Información, generalmente conforme a uno o más tipos de evidencia esperados.

Así pues, el CCCEV apoya el intercambio de información entre: los agentes que definen criterios y requisitos (que son los solicitantes de evidencias), y los agentes que responden a estos requisitos mediante evidencias estructuradas o no estructuradas (que son los proveedores de evidencias).

El ámbito de aplicación de este vocabulario es proporcionar los metadatos para un sistema de intercambio de criterios, solicitudes, evidencias y respuestas, y no describir el contenido de las evidencias en sí, sino más bien señalar una ubicación en la que puedan encontrarse dichas evidencias.

Para ver la parte más práctica, supongamos uno de los ejemplos propuestos y definidos por el equipo de la Pasarela Digital Única (European Commission, 2020):

Enunciado: Jan, ciudadano belga de 25 años nacido el 18 de noviembre de 1995, tiene que demostrar que tiene al menos 18 años para poder casarse en España.

Criterio: la edad del solicitante.

Requisitos de información:

- Indicar el valor de la edad del solicitante;
- Proporcionar el valor del día de nacimiento del solicitante;
- Proporcionar la respuesta binaria sobre si el solicitante es mayor de edad;

Restricción: la edad del solicitante debe ser mayor de 18 años.

En esa interpretación el criterio es la petición general que se hace al solicitante, mientras que un requisito de información es la expresión concreta del criterio. La restricción es una limitación impuesta a cualquier tipo de requisito. En este caso Jan tiene que ser mayor de 18 años.

El siguiente modelo, también definido por el equipo SDG, representa los diferentes elementos que dan respuesta al criterio que necesitamos demostrar.

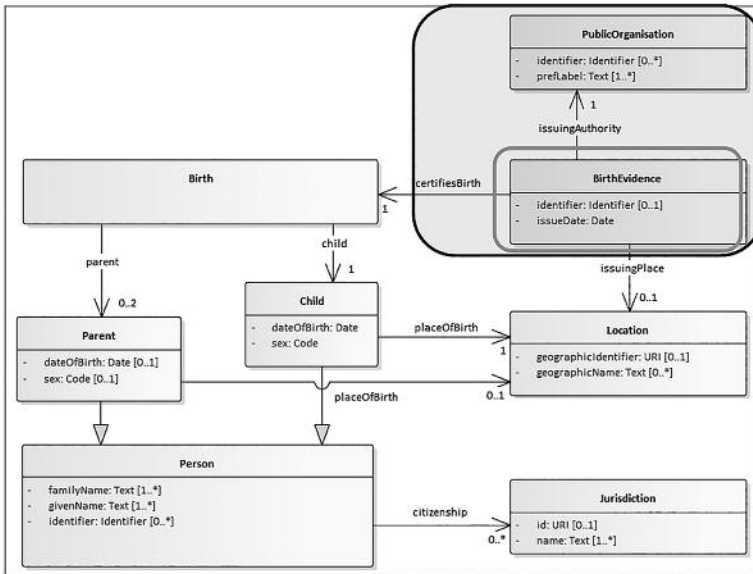


Figura 5. "SDG: Birth evidence"

Mediante la clase "Birth Evidence" (recuadro pequeño) y que podría ser por ejemplo el libro de familia, podemos probar que la fecha de nacimiento del hijo o hija, que corresponde al atributo "date of birth" de la clase "Child", es la correcta y que por lo tanto el hijo o hija es mayor de edad (SDG Editorial Team, 2021).

El valor de la gestión documental se muestra en el recuadro más grande: si estos documentos que utilizamos como evidencias conforme al resto del diagrama no son procesables por máquina (no están estructurados), es cuando tenemos problemas de interoperabilidad semántica. Por este motivo es importante cumplir con esta estructuración mínima de los documentos. Ello permite a los sistemas del negocio determinar qué documentos son los apropiados para cada tipo de procedimiento.

El diagrama anterior representa una regla de negocio que indica aquello que tenemos que demostrar mediante una evidencia en concreto. Siguiendo el mismo ejemplo, tenemos que demostrar que alguien es mayor de edad mediante un certificado de nacimiento o libro de familia.

Una de las cosas que hace este vocabulario es identificar los tipos documentales que se utilizan para cada procedimiento. Aquí es donde entra también el rol de gestor de documentos y archivo. Cuando se valora un documento, su conservación, acceso, etc., se hace a partir de las finalidades a las que sirven, así que entra dentro de la valoración del documento (en el ejemplo anterior se trata de un documento producido por un registro).

La implementación de este vocabulario nos lleva también a que estos documentos sean de forma natural datacéntricos y que estén bien estructurados.

Además, el propio modelo (en XML o RDF) también puede ser de interés archivístico porque define las reglas de negocio en cuanto al consumo de documentos. Una cosa es la evidencia en sí, y la otra es el conjunto del diagrama, que es lo que define la regla de negocio. Por lo tanto, cada caso de uso generará sus propias reglas y las definiciones de dichos casos de uso (estructurados) tendrán valor por ellas mismas.

Lo que hacemos realmente con estos modelos es relacionar los documentos que gestionamos con su consumo. Ver para qué sirven y a qué sirven de evidencia. Siempre teniendo presente que estos documentos tienen valor primario, porque son evidencias.

Esta situación refleja una doble perspectiva: por un lado, vemos cómo se intercambia y, por otro lado, cómo se usa. Es decir, nos permite identificar qué tipos de documentos usamos como evidencia en cada tipo de proceso (formalizados a partir de la estructura del vocabulario de evidencias) y luego, a partir de esta estructura de datos realizaremos el intercambio.

Es a partir de las definiciones de estos casos de uso cuando podemos determinar los plazos, la disponibilidad y el acceso de los documentos porque tienen ese valor evidencial. Adicionalmente, cuando recibimos documentos de otras administraciones también nos va a servir porque los casos de uso junto con sus reglas de negocio, nos van a indicar qué documentos vamos a obtener y en qué momento.

En ambos casos estos vocabularios indican qué documentos van a acabar en nuestro expediente, ya que previamente hemos identificado qué documentos necesitamos y por qué motivo. Del mismo modo, también indican qué documentos vamos a entregar y cuánto tiempo habrá que conservarlos para que no pierdan su valor evidencial. Así que el propio esquema XML/RDF del vocabulario en sí también puede ser un instrumento interesante para conservar.

Estos vocabularios, además, tienen cierto paralelismo con algunos de los instrumentos archivísticos actuales como el cuadro de clasificación, el calendario de disposición, tablas de acceso, etc.

Hay varios aspectos y criterios que hacen que un artefacto sea considerado un instrumento archivístico. Estos criterios pueden ser aquellos relacionados con la transferencia de objetos documentales (por ejemplo, de fase activa a semi-activa o permanente), con la preservación digital, con la trazabilidad de la información, con el acceso, entre otros.

La transferencia la podemos relacionar con el intercambio de datos de un sistema a otro, o de una administración a otra, sin perder la estructura del contenido ni su significado.

El hecho de que la información siga una estructura común facilitará también todo lo relacionado con la preservación digital. Es una forma de asegurar la continuidad digital de estos objetos documentales y conservar su valor archivístico, histórico o informativo (Cruz Mundet, J. R., 2015).

Otro aspecto crítico para la archivística es que el hecho de que gestionemos evidencias electrónicas estructuradas también facilita la identificación del origen, trazabilidad de la información y la seguridad en su disposición. Tanto para la eliminación de forma segura y de forma digital, como para transferir su contenido y también su responsabilidad.

También es relevante en cuanto a la conservación. En estos vocabularios, de alguna forma estamos definiendo en qué procesos evidenciales utilizamos los documentos que producimos. Esto nos permitirá saber qué pedimos y qué recibimos en cada momento.

Por lo tanto, podría ser interesante que estos modelos de datos pudieran llegar a ser un instrumento archivístico.

Conclusiones

A lo largo de este artículo nos hemos referido a documentos que tienen función evidencial: documentos que son intercambiados por Administraciones productoras y Administraciones receptoras; documentos que usamos para demostrar y justificar ciertos eventos o situaciones. Actualmente, estas administraciones productoras y receptoras no tienen por qué encontrarse en un mismo Estado miembro. Pueden ser administraciones de diferentes estados que intercambian documentos sin dejar de mantener su valor funcional y archivístico.

Donde hay que poner foco por parte de los gestores de documentos y archivo es en identificar qué documentos exactamente tienen valor evidencial y para qué procedimiento. A partir de aquí y mediante un vocabulario semántico conseguiremos que el intercambio de información entre administraciones ya sea a nivel transfronterizo o a nivel nacional, sea posible y tenga sentido.

En ambos casos, es fundamental establecer y acordar tanto el uso de normas semánticas o reglas de negocio comunes, como promover políticas de metadatos

para aumentar la visibilidad y reutilización de las soluciones de interoperabilidad semántica ya existentes.

Uno de los desafíos actuales es comprender que los objetos de información generados a partir de estos vocabularios tienen valor documental y archivístico. Todos estos documentos con valor evidencial necesitan tener una política de gestión de documentos y archivo adecuada: saber qué tenemos disponible y qué documentos tendremos que intercambiar en cada momento.

Por lo tanto, del mismo modo que los archivos cuentan con un cuadro de clasificación, un calendario de conservación, entre otros instrumentos archivísticos, también tendrían que tener en cuenta estos nuevos objetos de información y el vocabulario que les ha dado forma.

El ejemplo perfecto es el CCCEV. ¿Se podría considerar como un nuevo instrumento de gestión de documentos de archivo? Recordemos que este vocabulario ayuda a definir qué documentos y datos hay que intercambiar para cada procedimiento. Y recordemos que lo que fomenta este intercambio es la interoperabilidad semántica.

Bibliografía

- Core Vocabularies Working Group. (2021). *Core Criterion and Core Evidence Vocabulary*. <<https://semiceu.github.io/CCCEV/releases/2.00/>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Cruz Mundet, J. R. (2015). Estrategias de preservación digital permanente en los archivos nacionales: un estudio comparativo. Dialnet. Boletín de La ANABAD. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5320603>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Decker, S, Melnik, S, van Harmelen, F, Fensel, D, Klein, M, Broekstra, J, Erdmann, M, & Horrocks, I. (2000). *The Semantic Web: the roles of XML and RDF*. IEEE Internet Computing, 4(5), 63–73. <<https://doi.org/10.1109/4236.877487>>. [Consulta: 03/08/2021].
- European Commission. (2020). *Core Criterion and Core Evidence Vocabulary. Scope and SDG example*. DIGIT-ISA².
- European Commission. (2012) *General framework of European standardisation policy*. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. <https://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/policy/framework_en>. [Consulta: 03/08/2021].
- European Commission. *Improving semantic interoperability in European eGovernment systems*. DIGIT-ISA². <https://ec.europa.eu/isa2/actions/improving-semantic-interoperability-european-egovernment-systems_en>. [Consulta: 03/08/2021].
- European Commission. (2017). *New European Interoperability Framework. Promoting seamless services and data flows for European public administrations*. ISBN 978-92-79-63756-8. DOI: 10.2799/78681 <https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf>. [Consulta: 03/08/2021].
- European Commission. *Semantic Interoperability Community (SEMIC) | Joinup*. <<https://joinup.ec.europa.eu/collectio/semantic-interoperability-community-semantic>>. [Consulta: 03/08/2021].

- Guarino, N., Oberle, D., & Staab, S. (2009). *What Is an Ontology?* <<https://doi.org/10.1007/978-3-540-92673-3>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Krimmer, R., Kalvet, T., Toots, M., Cepilovs, A. and Tambouris, E., 2017. *Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective*. In Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 546-551). ACM. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1145/3085228.3085235>>. [Consulta 03/08/2021].
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20200923&tn=1#a17>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Online, R., Wimmer, M., Tambouris, E., Krimmer, R., Chatfield, A. T., Wimmer, M. A., Gil-Garcia, J. R., & Chatfield, A. T. (2017). *Once Only Principle: Benefits, Barriers and Next Steps*. 602-603. <<https://doi.org/10.1145/3085228.3085296>>. [Consulta: 03/08/2021].
- OWL Working group. (2012). *OWL - Semantic Web Standards*. World Wide Web Consortium. <<https://www.w3.org/OWL/>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1724>>. [Consulta. 03/08/2021].
- Qi He. (2016). Three lessons of data standardization. <<https://www.linkedin.com/pulse/three-lessons-data-standardization-qi-he>>. [Consulta: 03/08/2021].
- RDF Working Group. (2014). *RDF - Semantic Web Standards*. World Wide Web Consortium. <<https://www.w3.org/2001/sw/wiki/RDF>>. [Consulta: 03/08/2021].
- SDG Editorial Team. (2021). *Birth certificate*. SEMICeu. <https://github.com/SEMICeu/SDG-sandbox/blob/master/evidences/birth_certificate/data_model/birth_certificate_tables.md>. [Consulta: 03/08/2021], <https://github.com/SEMICeu/SDG-sandbox/blob/master/evidences/birth_certificate/data_model/birth_certificate_diagram.png>. [Consulta: 03/08/2021].
- SEMIC. (2020). *CCCEV V2.0.0 Specification*. European Commission, DIGIT-ISA²
- SEMIC. (2021). *Core Vocabularies*. Joinup. <<https://joinup.ec.europa.eu/collection/semantic-interoperability-community-semantic-core-vocabularies>>. [Consulta: 03/08/2021].
- TOOP.EU (2021). *Providing data once-only.eu*. <<https://www.toop.eu/>>. [Consulta: 03/08/2021].
- Vallad, L. (2013). Oracle Enterprise Data Quality for Product Data Knowledge Studio Reference Guide Release 11g R1 (11.1.1.6).
- van der Peijl, S., Eichholtzer, M., Ipparhi, D., Nikolov, M.; Albichari, K. (2020). *D04.01-Final Report Study on Data Mapping for the cross border application of the Once-Only technical system SDG*. Deloitte. <https://sdg.mindigital.gr/uploads/Deloitte_final_report.pdf>. [Consulta: 03/08/2021].
- XML Working Group. (2015). *Extensible Markup Language (XML)*. World Wide Web Consortium. <<https://www.w3.org/XML/>>. [Consulta: 03/08/2021].

Notas

¹ “La pasarela debe facilitar la interacción entre los ciudadanos y las empresas, por un lado, y las autoridades competentes, por otro, proporcionando acceso a soluciones en línea, facilitando las actividades cotidianas de los ciudadanos y las empresas y reduciendo al mínimo los obstáculos a los que se enfrentan en el mercado interior. La existencia de una pasarela digital única que proporcione acceso en línea a información exacta y actualizada, a procedimientos y a servicios de asistencia y de resolución de problemas [...]”. Fuente: Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia. Considerando 5.

² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.

³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 17. Archivo de documentos.

⁴ La palabra “interpretable” es relevante porque es la que justifica la interoperabilidad semántica. Significa que se da una cierta autonomía a determinadas decisiones que pueden convertirse en automáticas, si se ha acordado el significado del dato y por tanto se autoriza a la máquina ejecutar determinadas actuaciones controladas.

⁵ European Commission. (2012) General framework of European standardisation policy | Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. <https://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/policy/framework_en>. [Consulta: 03/08/2021].

⁶ European Commission. Improving semantic interoperability in European eGovernment systems | ISA2. <https://ec.europa.eu/isa2/actions/improving-semantic-interoperability-european-egovernment-systems_en>. [Consulta: 03/08/2021].

⁷ European Commission. Semantic Interoperability Community (SEMIC) | Joinup. <<https://joinup.ec.europa.eu/collection/semantic-interoperability-community-semic>>. [Consulta: 03/08/2021].

⁸ Una de las definiciones más utilizadas de ontología es: “Una ontología es una representación y conceptualización formal de un área específica del conocimiento. Sus principales entidades y las relaciones entre ellas.” (Guarino, N., et al, 2009).

⁹ “Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo. [...] 2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. [...]”

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.”

¹⁰ Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia. Artículo 6: Procedimientos que deben ofrecerse íntegramente en línea.

¹¹ European Commission. Core Vocabularies. ISA². <https://ec.europa.eu/isa2/solutions/core-vocabularies_en>. [Consulta: 03/08/2021].

¹² SEMIC. Github. <<https://semiceu.github.io/CCCEV/releases/2.00/>>. [Consulta: 03/08/2021].



Positive digital flow

ArchIDOC de Inetum se une a Transkriptorium para incorporar el flow digital a la explotación de Información de documentos históricos manuscritos digitalizados

- **Reconocimiento óptico de textos manuscritos**, indexándolos en el sistema y disponibles para realizar búsquedas.
- **Reconocimiento de diferentes tipos de textos** (de los siglos XIV al XIX) y diferentes idiomas.
- Permite realizar **búsquedas complejas**, que incluyan metadatos de descripción archivística y búsquedas por texto libre en las imágenes de los documentos.
- **Extracción automática de metadatos** de la documentación manuscrita digitalizada, ahorrando tiempo en la publicación de documentación

ArchIDOC es la aplicación de Inetum para la gestión de documentación de archivo con más de 20 años de experiencia (archivos históricos de España y LATAM) que cumple con los estándares internacionales más exigentes.

FACTS
NOT OPINIONS



LAURA MILLAR

Una cuestión de hechos

Documentos y archivos como evidencia en la sociedad digital^{1,2}

A matter of facts

Records and archives as evidence in the digital society

Laura Millar

laura_millar@telus.net

Consultora de archivos y académica independiente

Citación: Millar, Laura (2021). "Una cuestión de hechos: documentos y archivos como evidencia en la sociedad digital". *Tábula*, n. 24, pp. 133-145

Traducción: Alejandro Delgado

Recibido: 18-2-2021. *Aceptado:* 16-3-2021

DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.876>

Resumen analítico / Analytic summary

En el Siglo XXI, las tecnologías digitales han cambiado de manera fundamental los modos en que la información, los documentos y los archivos se crean, se utilizan y se gestionan. ¿Qué significan en un mundo digital términos como “datos”, “información” o “documentos”? ¿Es *todo* evidencia? ¿O es todo *solo* datos? En este artículo, Laura Millar aborda la importancia de proteger la evidencia como una herramienta de la responsabilidad, la identidad y la memoria. Argumentando que la gestión de documentos y de archivos es más importante que nunca, la autora anima a los profesionales de los documentos y los archivos a buscar simpatizantes y defensores que les ayuden a promover el valor de la evidencia como fuente de prueba documental y herramienta para capturar y compartir verdad basada en evidencias.

EVIDENCIA | ARCHIVOS | DATOS | RESPONSABILIDAD | IDENTIDAD | MEMORIA | VERDAD | DOCUMENTOS

In the 21st century, digital technologies have fundamentally changed the ways in which information, records, and archives are created, used, and managed. What do terms like “data,” “information,” or “records” mean in a digital world? Is it *all* evidence? Or is it all *just* data? In this article, Laura Millar addresses the importance of protecting evidence as a tool for accountability, identity, and memory. Arguing that records and archives management is more important than ever, she encourages records and archives professionals to seek out supporters and champions to help promote the value of evidence as a source of documentary proof and a tool for capturing and sharing evidence-based truth.

EVIDENCE | ARCHIVES | DATA | ACCOUNTABILITY | IDENTITY | MEMORY | TRUTH | RECORDS

¿Qué es la evidencia, y por qué es distinta de la verdad y los hechos? ¿Y por qué es tan importante, y tan desafiante, proteger la evidencia como fuente de hechos y de verdad en un mundo digital? En mi libro, *A Matter of Facts: The Value of Evidence in an Information Age* (ALA Neal Schuman, 2019), argumento que las sociedades tienen que proteger la evidencia digital desde el momento en que se crea. Para lograr esto, los gestores de documentos, los archiveros y otros actores dentro de la profesión de los documentos y los archivos tenemos que cambiar el paradigma tradicional de la gestión de documentos y archivos, alejándonos de la aproximación custodial, posterior a los hechos. Este artículo, basado en mi libro, examina estas ideas sobre la naturaleza de la evidencia y su importancia en una era digital. Tal y como argumento, las sociedades tienen que emprender acciones para proteger la evidencia ahora. No podemos esperar a que los documentos y los datos se vuelvan “viejos” antes de protegerlos. Para lograr este resultado, los archiveros tenemos que trabajar con la opinión pública, animando a los creadores de documentos y a otros actores de la sociedad a ayudarnos en nuestros esfuerzos para conservar las fuentes de evidencia documental. Los profesionales de los documentos también tenemos que ayudar a cambiar la percepción pública de la naturaleza de los documentos, de los archivos y de los datos, creando conciencia sobre la idea de que los datos digitales pueden servir como fuente de prueba hoy y dentro de un siglo, pero solo si la evidencia se gestiona bien desde el momento de la creación. Como profesionales de los documentos y los archivos (una frase inclusiva que utilizo muy a menudo en este artículo), también queremos que nos perciban como guardianes confiables de la evidencia en nombre de nuestras sociedades.

La importancia de la evidencia

La palabra “evidencia” procede del latín *evidentia*, por “prueba”, que a su vez se deriva de la raíz *evidens*, por “obvio” o “patente”. La evidencia puede adoptar muchas formas. Una huella en la escena del crimen es evidencia. El testimonio de un testigo presencial de un robo es evidencia. Una tradición oral transmitida de un miembro de una familia a otro a lo largo de generaciones es evidencia. Una muestra de ADN es evidencia.

¿Por qué me concentro en la palabra “evidencia” y el público general, no para los gestores de documentos ni los archiveros, me sentí con la obligación de captar la atención del lector general, que no sabe mucho acerca del modo en el que se crean o gestionan los documentos o la información o los datos? La palabra “evidencia” –al ser más amplia que documentos o archivos– resuena de manera más fácil. Invita a una aproximación transcultural a los conceptos de prueba.

Un documento firmado como última voluntad y testamento es evidencia, pero también lo es una ceremonia formal presenciada por varios asistentes. La evidencia puede utilizarse para confirmar la verdad acerca de algo –un evento, una acción, una decisión– y cada sociedad decidirá por sí misma qué herramientas, tecnologías, formas y soportes aceptará cuando se capturan y conservan fuentes de prueba. Interpretar el término de manera amplia nos permite considerar diferentes formas de evidencia en diferentes sociedades, desde los documentos hasta los artefactos y las ceremonias.

Con todo, mi interés principal se centra en la evidencia registrada: en algún tipo de producto documental, capturado en una forma física y posteriormente protegido para que pueda servir como fuente de prueba. Puesto que esta prueba es tangible, puede utilizarse no solo cuando se crea, sino posteriormente –en una semana, un año o un siglo, en el futuro.

Evidencia, hechos y verdad

Para comprender el valor de la evidencia, tenemos que vincularla de nuevo a la verdad y a los hechos. Sin evidencia, no podemos confirmar los hechos, y no podemos saber lo que es objetivamente cierto. A menudo equiparamos la palabra “verdad” con exacto, preciso o basado en hechos. Pero esto no es necesariamente lo que significa la palabra “verdad”.

La palabra “verdad”³ procede del inglés antiguo “*triewd*”, que hace referencia a veracidad o fidelidad. Ser “verdadero” significa ser leal, fiel o firme. Con esta definición, alguien que es “verdadero” es un héroe, un caballero: valiente, leal, justo, piadoso.

Puede que la verdad no sea objetiva y verificable. Podría ser personal y espiritual. Podría ser política o religiosa. Todos nosotros tenemos derecho a nuestras creencias personales –nuestro sentido de la “verdad”. Y esperamos que los demás respeten nuestra verdad personal. Siempre que esas creencias no afecten a los derechos de otras personas, tenemos derecho a nuestras propias creencias.

Pero ¿qué sucede si la verdad de una persona está basada en hechos inexactos o incompletos? ¿Qué sucede si tenemos que determinar la exactitud científica o lógica de una “verdad”? Necesitamos hechos.

¿Qué son los hechos? Los hechos son acciones. Los hechos son “cosas realizadas”. La palabra “hecho” procede del latín *factum*, por evento, ocurrencia, acto o logro. Un hecho es algo de lo que puede saberse que es verdadero porque *realmente* sucedió.

Cuando llueve en el exterior, podemos afirmar que la lluvia es un hecho porque podemos ver que la lluvia está cayendo. Sabemos que es lluvia. Sabemos que no es alguien que en el piso de arriba está tirando un cubo de agua por la ventana. Sabemos que es cierto está lloviendo en este momento, y tenemos una prueba de esa verdad.

Pero ¿qué sucede si estamos tratando de probar como cierto un hecho que sucedió en el pasado? ¿Cómo podemos probar que llovió ayer o hace un año? Si no vemos las gotas de lluvia cayendo en este momento, necesitamos algo distinto a los hechos. Necesitamos evidencia. Necesitamos una fuente externa de confirmación.

Consideremos un ejemplo de la historia de España, sobre la leyenda popular española de Rodrigo Díaz de Vivar: El Cid Campeador o El Cid. El Cid fue un caballero y jefe militar castellano nacido cerca de la ciudad de Burgos a finales del siglo XI. Luchó contra los moros, convirtiéndose en Príncipe de Valencia. Su legado se representa en películas y se celebra con sellos postales, y su historia se cuenta en innumerables libros de historia (González, 2019; Horrox et al., 2000).

¿Cómo sabemos que El Cid fue real? ¿Cómo sabemos que su historia es verdadera? No tenemos ningún hecho a mano. Con esto quiero decir que no tenemos a una persona parada enfrente de nosotros, diciendo que es El Cid. No tenemos a su madre enfrente de nosotros, dando testimonio de su nacimiento. No tenemos una habitación llena de oficiales de los ejércitos árabe o español, que confirmen que fue El Cid, y no otro, quien lideró el asedio de Valencia en 1094.

Puede que tengamos libros de historia, pero no tenemos hechos frente a nosotros. Esos libros de historia –los mejores de ellos, al menos– no están basados en leyendas, ni películas, ni imágenes en sellos postales. Están basados en evidencia: evidencia documental. Como los fondos conservados en el Archivo Histórico Nacional de España, la Biblioteca Nacional de España, los archivos diocesanos y catedralicios de Salamanca, y en copias de poemas épicos y testimonios orales localizados en España y en todo el mundo.

Basándose en estas fuentes persistentes de prueba documental, el mundo puede decir, con mucha certeza, que El Cid existió hace mil años. Los archiveros recogieron esa evidencia –idealmente tan pronto como fue posible después del hecho– y posteriormente conservaron esa evidencia en almacenes y bóvedas, para que se pudiera volver a utilizar, para interpretar y reinterpretar la historia de El Cid. Eso es lo que hacen los archiveros. Nosotros conservamos la evidencia para que la sociedad pueda validar los hechos, cuando los testigos presenciales ya no están allí para decirnos lo qué era verdadero.

Esta evidencia acerca de El Cid es una fuente de verdad basada en la evidencia. Que El Cid existió. Que conquistó tierras y luchó contra los moros. Lo que la evidencia no confirma es si El Cid fue un héroe noble o un guerrero salvaje. Éstas no son declaraciones de hechos; son cuestiones de interpretación. Los historiadores y los eruditos estudian detenidamente las distintas fuentes de evidencia para ponderar su validez, su fortaleza, para que puedan presentar una teoría, o probar o refutar una idea.

Cuando los archiveros hablamos de *agregaciones* archivísticas, estamos hablando acerca de cantidades de evidencia, de una fuente o de muchas. Al recoger y conservar estas diferentes formas de prueba, podemos ponderar su valor probatorio, si prueban un hecho de manera más completa que otra fuente de evidencia. Después, podemos usar esa evidencia para determinar si creemos que una historia, una persona, o un evento son “verdaderos”.

Pero esa historia sigue siendo interpretación. Es por esto por lo que los archivos no son solo fuentes de hechos. Los archivos son también herramientas que nos ayudan a comprender la historia (o las historias) que subyacen a los hechos. Nosotros sabemos, porque es nuestra tarea saberlo, que para que la sociedad comprenda no solo los hechos sino también las ideas y las opiniones, necesitamos acceso a muchas fuentes de evidencia diferentes, de distintos creadores, y que proporcionen diversas perspectivas.

La evidencia en la era digital

En el siglo XI, solo un pequeño volumen de documentos habría sido creado por, para o sobre El Cid. Un volumen aún menor de documentos podría haber sobrevivido lo suficiente como para terminar bajo custodia archivística. En el siglo XXI, sin embargo, el volumen de documentos y otras fuentes de evidencia relativas a una persona o un evento podrían sumar millones o trillones.

Consideremos, por ejemplo, el violento ataque al edificio del Capitolio americano en Washington, D.C., el 6 de enero de 2021. Este evento fue documentado en miles de horas de videos en los móviles, fotografías digitales y grabaciones de sonido. Otras fuentes de evidencia incluyen llamadas a las emergencias

de los departamentos de policía y bomberos, mensajes en las redes sociales, como los tuits de Twitter o los posts de Facebook, y los informes en tiempo real de los periodistas y los funcionarios del gobierno (Gupta, 2021; Schake and Robinson, 2021).

¿Dónde está toda esa evidencia ahora, tres meses después? ¿Cuánta ha sido recogida? ¿Cuánta está aún almacenada en sitios web o en sistemas de computación en la nube? Los documentos originales –que están casi exclusivamente en forma digital– son evidencia crucial no solo para la historia o la posteridad. Son esenciales ahora, hoy, esta semana, para ayudar a la policía a encontrar a los responsables del ataque. Esperamos que estén disponibles dentro de una década o un siglo. Pero son más importantes hoy.

¿Qué sucede con la evidencia en video, los mensajes en redes sociales y los documentos policiales de las protestas callejeras en Barcelona en febrero de 2021 por la detención del rapero español Pablo Hasél? Los documentos digitales, las cuentas en redes sociales y las grabaciones en tiempo real ayudan a la policía, a los periodistas, a los funcionarios del gobierno y a la opinión pública a comprender no solo lo que sucedió, sino por qué (Casey, 2021).

¿Qué sucede con las estadísticas del aumento de casos de coronavirus en todo el mundo? ¿Cómo sabemos –cómo sabemos *realmente*– que la gente está enfermando con el COVID-19, o que los casos del virus están aumentando en Canadá o descendiendo en España? Confiamos en los datos: en los números y en las estadísticas. Los estadísticos y los periodistas nos hablan acerca del número de personas infectadas, de ventiladores utilizados, de camas de hospital ocupadas. Esos números proceden de la evidencia. Hay personas reales detrás de esos números. Necesitamos evidencia para saber que existieron, para conocer la verdad. La verdad basada en evidencia.

El mayor reto de la gestión y la protección de documentos e información digitales en 2021 es el *volumen* de contenido que creamos, la *velocidad* con la que lo creamos, utilizamos y cambiamos, y el hecho de que ya no podemos centralizar su gestión, su uso ni su conservación.

La aproximación archivística tradicional –dejar que los documentos existan y, posteriormente, adquirirlos y conservarlos para la posteridad– no funciona en la era digital. La evidencia digital nace en un ordenador, existe en un sistema de computación en la nube, y puede que viva lo suficiente, o puede que no, para ser conservada la semana próxima, por no hablar del próximo siglo. Y en esos peligrosos momentos entre la creación de la evidencia y su captura bajo custodia archivística, el contenido puede ser pirateado o borrado o cambiado. Por tanto, la gente no confía en la evidencia. La declara como noticias falsas, hechos alternativos, mentiras.

Necesitamos actuar ahora. Pero si “nosotros” se refiere solo a los profesionales del mantenimiento de registros, entonces corremos el riesgo de perder la

batalla. Necesitamos que el público comprenda que los enfoques tradicionales de gestión de documentos y archivos ya no funcionan.

Tenemos que actuar ahora. Pero si “nosotros” se refiere solo a los profesionales de la gestión de documentos, entonces corremos el riesgo de perder la batalla. Necesitamos que la opinión pública comprenda que las aproximaciones tradicionales a la gestión de documentos y archivos ya no funcionan.

El rol cambiante de la gestión de documentos y archivos

Para los profesionales de los documentos, la palabra “archivos” se refiere a fuentes de evidencia con valor duradero. Nosotros sabemos que un documento con valor archivístico puede crearse esta mañana, o podría haber sido creado hace una década. Pero para la persona media, la palabra “archivos” significa viejo, estático, polvoriento, seco.

Nosotros también sabemos que los documentos son fuentes dinámicas de evidencia. Pero para la opinión pública, la palabra “documentos” evoca imágenes de burocracia, de aburridos administrativos, de filas y filas de documentos estáticos. Pero los americanos –y creo que todo el mundo– saben que los tuits enviados por Donald Trump como presidente de los Estados Unidos eran documentos. Son fuentes cruciales de prueba, que pueden utilizarse, y se han utilizado, como evidencia legal. Ciertamente, esos tuits no eran aburridos ni burocráticos.

Los profesionales de los documentos también sabemos que los datos personales en una base de datos médica son prueba de nuestra condición física y de los riesgos para nuestra salud: se erigen como evidencia. Si no encontramos una manera de capturar los datos brutos –la evidencia– del COVID-19– los documentos de admisión en el hospital, las facturas de equipos médicos o los certificados de defunción– no tendremos estadísticas válidas y exactas sobre las que basar las políticas de salud pública. Sin la fuente documental, las estadísticas carecen de sentido. Pero la opinión pública no se da cuenta necesariamente del valor como evidencia de los datos. Tenemos que ayudarlo a comprender.

Tenemos que ayudar a la opinión pública a comprender el valor de la evidencia –y el hecho de que la evidencia se presenta en muchas formas diferentes. El rol del profesional de los documentos como curador de “viejos” archivos debe cambiar. Pero para efectuar ese cambio, necesitamos que la opinión pública comprenda el complejo valor de las fuentes de evidencia que, como estoy argumentando, ayudan a las sociedades a dar soporte a tres fines: responsabilidad, identidad y memoria.

La evidencia ayuda a las sociedades a defender la responsabilidad, dando apoyo a tratos justos y honestos entre las personas, y haciendo responsables de sus acciones y decisiones a quienes están en el poder. Un contrato, por ejemplo, hace

a las dos partes responsables del acuerdo. Idealmente, ese contrato impide un delito, al documentar un entendimiento compartido. Pero si algo falla, el contrato puede ayudar a una parte o a la otra a buscar la restitución y la justicia después de los hechos.

La evidencia también ayuda a promover el sentido de la identidad y la conexión. Los registros bautismales o de matrimonio nos conectan con nuestros antepasados, dándonos un sentido más amplio de quiénes somos. Los diarios y las revistas nos cuentan cómo era la vida de las personas de nuestra comunidad mucho antes de que naciéramos. El sentido de conexión que procede de saber de dónde venimos puede ayudarnos a desarrollar la compasión y la comprensión.

La evidencia también nos ayuda a conservar los recuerdos y da soporte a la creación de narrativas, que utilizamos para compartir historias acerca de nosotros mismos y de nuestro mundo. Los archivos que nos hablan de El Cid pueden utilizarse para retratarlo como un héroe, o como un guerrero, un príncipe, un marido, o un padre. Puede que las interpretaciones cambien, pero si esos documentos permanecen intactos e inalterados podemos volver a ellos para valorar de nuevo los hechos y quizá para crear nuevas narrativas.

Junto con otros actores, en la sociedad de hoy en día, los archiveros quieren dar soporte a la justicia, la reconciliación, la igualdad y la inclusión en un mundo digital. Nosotros conocemos el rol de la evidencia en esa tarea. Tenemos que ayudar a la opinión pública a comprender la importancia de nuestro trabajo y el valor de la evidencia a nuestro cuidado. Quiero enfatizar cuatro cambios en cuyo logro nosotros –como profesionales de los documentos y como miembros de la sociedad– deberíamos trabajar.

El primero es modernizar la legislación y las regulaciones acerca de la gestión de la información y la evidencia. El segundo es reforzar los marcos éticos de los documentos y la información, incluidos los relativos al uso de la tecnología. El tercero es incrementar la consciencia de la opinión pública sobre el valor permanente de la evidencia. Y el cuarto es educar e inspirar a la opinión pública acerca del valor de la evidencia. A continuación detallo estas cuatro áreas de cambio.

La modernización de la legislación y las regulaciones relativas a los documentos, los datos y la evidencia incluye mejorar los requisitos de acceso y privacidad, haciendo cumplir el deber de documentar obligaciones, e imponiendo controles más estrictos sobre las corporaciones de redes sociales. El Reglamento General de Protección de Datos europeo o RGPD es un buen modelo, aunque tiene sus defectos (GDPR.EU, 2021). Pero se necesita un cambio mayor, especialmente para las plataformas de redes sociales, que son los depósitos de evidencia documental más grandes y más utilizados en la actualidad.

Cada vez son más las peticiones para regular Facebook, YouTube, Instagram y otros grupos de redes sociales. Cada una de estas entidades recibe, almacena y

disemina más contenido en un día de lo que un gobierno nacional podría haber creado en un año hace un siglo. ¿Pueden las compañías de redes sociales hacerse responsables de su parte en la diseminación de contenido dañino, y pueden hacer que ese contenido se capture y conserve para que pueda ser utilizado como evidencia? ¿Evidencia quizá para procesar o defender a los manifestantes en España o en Washington, D.C.?

La segunda acción es fomentar la adopción de aproximaciones éticas en la creación y el uso de datos y evidencia, particularmente para el aprendizaje automático o la inteligencia artificial. ¿Podemos eliminar o reducir el sesgo incorporado al uso de algoritmos, por ejemplo, especialmente en herramientas tales como el software de reconocimiento facial? ¿Qué controles debería imponer la sociedad, si es que debe, sobre el uso de herramientas de reconocimiento de voz como los asistentes virtuales? Siri, por ejemplo, se usa con los dispositivos Apple, o Alexa con Amazon. ¿Nos están escuchando estos dispositivos? ¿Deberíamos permitirlo? ¿Y qué están haciendo con la información –la evidencia– que compilan cuando escuchan? La ética, no la conveniencia, y ciertamente no los beneficios corporativos, debería orientar las decisiones que afectan a todo el mundo, incluidas las decisiones acerca del uso de ordenadores y la gestión de los productos documentales que generan.

Los profesionales de los documentos no podemos cambiar las leyes o las tecnologías por nosotros mismos. Y esto es el por qué la siguiente acción que tenemos que emprender, como profesionales de los documentos y como miembros de la sociedad, es trabajar incluso más duro para incrementar la consciencia de la opinión pública acerca del valor de la evidencia, y, de manera más importante, acerca del hecho de que los archivos no son viejos, los documentos no son aburridos, y los datos no son efímeros. Los profesionales de los documentos tenemos que llegar no solo a los historiadores y otros usuarios tradicionales de los archivos, sino también a los abogados, estadísticos, economistas, defensores de los derechos humanos y periodistas, así como al ciudadano medio. Todos estos grupos necesitan acceso a la evidencia. Todos ellos pueden actuar como adalides del cambio una vez que se den cuenta de la importancia de los documentos, los archivos y los datos, y de las amenazas a las que se enfrentan la conservación y la seguridad de la evidencia digital.

Dentro de nuestra profesión, podemos invitar a los miembros de estas otras comunidades a nuestros congresos y conferencias. Podemos participar en sus eventos, y podemos trabajar en colaboración con otros aliados, desde científicos de la informática hasta activistas de los derechos humanos. Podemos llegar a periodistas y abogados, animando a estos usuarios de la evidencia –a estos mediadores– a hablar alto y claro acerca de su valor y de su fragilidad.

La última acción que los profesionales de los documentos podemos emprender, junto con los educadores y otros actores sociales, es educar, iluminar e

inspirar. Si podemos convencer a los escolares de la importancia de la evidencia, no tendremos que librar esta batalla con los gobiernos, con quienes toman las decisiones y con los agentes del poder.

Veo una necesidad particular, especialmente en Norteamérica, de prestar más atención a la enseñanza de ciencias sociales y civismo en las escuelas. Los niños tienen que comprender la naturaleza del gobierno, de la política y de los medios de comunicación. Tienen que convertirse en alfabetizados en *información* y alfabetizados en *evidencia*. Tienen que ver que los datos no son solo bits y bytes; que Internet es a la vez efímero y eterno, y que la evidencia no es solo un objeto físico estático, sino una forma de prueba digital (Winthrop, 2020).

En el fondo de mi corazón, creo que la opinión pública está comenzando a comprender la importancia de la evidencia. Está viendo que el contenido digital de sus teléfonos tiene la capacidad de probar o refutar. Se está dando cuenta lentamente de que este contenido digital debe protegerse. Lo que necesita a continuación es ayuda para saber *cómo* proteger esa evidencia. Y se beneficiará de saber que nosotros, los profesionales de los documentos, estamos ahí, capaces y dispuestos a ayudar.

La importancia de una gestión de documentos ética

Finalizo este artículo pidiendo a nuestra profesión que reconozca el poder de nuestra posición y la importancia de mantener una aproximación ética a nuestro trabajo. El profesional de los documentos ya sirva como gestor de documentos, como archivero, o como curador de manuscritos, no es un educador, ni un narrador, ni un actor político. Nuestro trabajo es mantener la evidencia, con su autenticidad intacta.

Nosotros no somos actores neutrales ni burócratas imparciales. Los gestores de documentos somos humanos. No somos ni más ni menos falibles que cualquier otro ser humano sobre la faz de la tierra. Pero tenemos la obligación de ser lo más profesionales que sea posible. Quizás no neutrales, pero sí confiables y responsables. Nuestro trabajo es proteger la evidencia para que pueda revisarse, usarse, interpretarse, y *reinterpretarse*, repetidamente, sin dejar de ser una fuente de prueba auténtica.

Los profesionales de la gestión de documentos tenemos que guiarnos por nuestros códigos de ética, nuestros juramentos de fidelidad institucionales o gubernamentales, y nuestro sentido de servicio público. Tenemos que ser capaces de asumir la responsabilidad de todo lo que hacemos. Cometeremos errores. Nuestro trabajo es hacerlo lo mejor que podamos, buscar el perdón cuando cometemos un error, tratar de no cometer el mismo error otra vez, y seguir adelante. Si los profesionales de los documentos nos centramos en nuestra misión como

protectores de evidencia, adhiriéndonos a códigos de ética, no podemos pedirnos más de nosotros mismos (International Council on Archives, 1996).

El acto de capturar y proteger evidencia es crucial. Sin evidencia, las sociedades de ahora y de los siglos del futuro no pueden comprender *lo que* sucedió, ya sea ayer o hace un siglo. Esa evidencia también nos permite tomar en consideración *por qué* sucedió.

Quiero que las generaciones venideras sepan que El Cid existió. Que hay historias de guerreros y príncipes no solo en mi casa en Norteamérica, sino en España y África y Asia. Al trabajar para conservar la evidencia de hoy, podemos ayudar a los niños del futuro a saber lo que es verdad, y que hay hechos, y hay evidencia. Y que, para buscar y comprender la verdad basada en la evidencia, pueden recurrir a fuentes confiables de prueba: a los documentos, a los archivos y a los datos.

Conclusión

En una era digital, la sociedad no puede esperar a que los archivos envejezcan. El momento de la acción es ahora. Como individuos y como profesión, podemos enfrentar el reto. Podemos trabajar juntos, con nuestros colegas en gestión de datos y de la información, y con la opinión pública cuyos intereses protegemos, para conservar y hacer disponibles documentos, archivos y otras fuentes de evidencia documental, para beneficio de la sociedad de hoy, de mañana y del futuro.

Bibliografía

- BARTON, Simon. 2011. El Cid, Cluny and the medieval Spanish *reconquista*. *The English Historical Review* 520, June, 517-53. Disponible en línea en <https://doi.org/10.1093/ehr/cer144>
- CASEY, Nicholas. 2021. Rapper's arrest awakens rage in Spanish youth chafing in pandemic. *New York Times*, 27 February. Disponible en línea en <https://www.nytimes.com/2021/02/27/world/europe/barcelona-protests-pablo-hasel.html>.
- GDPR.EU. 2021. *General Data Protection Regulation*. Sitio web oficial y enlaces a regulaciones y documentos interpretativos disponibles en línea en <https://gdpr.eu/>.
- GONZÁLEZ, David Porrinas. 2019. *El Cid: Historia y mito de un señor de la guerra*. Madrid: Desperta Ferro Ediciones.
- GUPTA, Jay. 2021. Torches, pitchforks, smartphones, and mass delusion: An American insurrection. *Telos* 194, Spring, 158-62.
- HORROX, Rosemary; BARTON, Simon; FLETCHER, Richard; MACLEAN, Simon. 2000. *The world of El Cid: Chronicles of the Spanish reconquest*. Manchester: Manchester University Press.

- INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. 1996. *ICA code of ethics*. Disponible en línea en <https://www.ica.org/en/ica-code-ethics>.
- SCHAKE, Kori; ROBINSON, Michael. 2021. Assessing civil-military relations and the January 6th capitol insurrection. *Orbis* 65, 3, 532-44.
- WINTHROP, Rebecca. 2020. *The need for civic education in 21st-century schools*. Brookings Institute, June. Disponible en línea en [BrookingsPolicy2020_BigIdeas_Winthrop_CivicEducation.pdf](#).

Notas

¹ “Evidencia” es el término usado por la autora en su traducción. Aunque “evidence” se traduce de manera más natural como “prueba”, puesto que “evidencia” no es exactamente igual al inglés “evidence” (la evidencia es evidente en castellano, hubiera dicho nuestro recordado Javier Barbadillo; no así en inglés), hemos preferido respetar la traducción del par “evidence”/“evidencia”, a efectos de claridad de lectura en distintos momentos del texto [N. del T.]

² Este artículo está basado en la presentación de Laura Millar para el VIII Congreso de Archivos de Castilla y León (CACYL 2021): “Archivos y documentos en la era de los datos”, 15 de abril de 2021, leída de manera virtual. La presentación y el texto de Millar están basados en su libro *A Matter of Facts: The Value of Evidence in an Information Age* (ALA-Neal Schuman, 2019). Se proporcionan citas complementarias, entre otras cosas para aclarar ideas o dirigir a los lectores a recursos adicionales.

³ *Truth* [N. del T.]





JOAQUÍN MESEGUER YEBRA

El anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León

The draft law on transparency, access to information and reuse of Castilla y León

*Joaquín Meseguer Yebra
meseguer.yebra@gmail.com
Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.
Junta de Castilla y León*

Citación: Meseguer Yebra, Joaquín (2021). "El anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León". *Tábula*, n. 24, pp. 147-163

Recibido: 15-1-2021. *Aceptado:* 26-2-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.877>

Resumen analítico / Analytic summary

La futura ley de transparencia, acceso a información pública y su reutilización que actualmente tramita la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León pretende convertirse en la primera norma de segunda generación en este ámbito y en nuestro país que recoja la experiencia de estos años atrás y suponga un compromiso firme para avanzar de manera decidida en la apertura y puesta a disposición de información pública. La inclusión de las entidades locales en el ámbito de aplicación, el incremento de las obligaciones de publicidad activa, el impulso del derecho de acceso y de los datos abiertos y el establecimiento de un régimen sancionador ante posibles incumplimientos son algunas de sus claves más importantes.

DATOS ABIERTOS | TRANSPARENCIA | ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA | DEMOCRACIA | GOBIERNO ABIERTO

The future law on transparency, access to public information and its reuse that is currently being processed by the Ministry of Transparency, Spatial Planning and External Action of the Junta de Castilla y León aims to become the first second-generation regulation in this area and in our country that collects the experience of these years ago and assumes a firm commitment to advance decisively in the opening and making available of public information. The inclusion of local entities in the scope of application, the increase in active advertising obligations, the promotion of the right of access and open data and the establishment of a sanctioning regime for possible breaches are some of its most important keys.

OPEN DATA | TRANSPARENCY | RIGHT TO KNOW | DEMOCRACY | OPEN GOVERNMENT

Con la aprobación

en 2012 del Modelo de Gobierno Abierto por Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, la administración autonómica inició su andadura en la apertura y difusión de la información pública y en la implantación de nuevos cauces para la participación ciudadana en la toma de decisiones con antelación a la aprobación de la normativa estatal básica de transparencia. La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (LTPCyL), ofreció cobertura normativa a este proceso, si bien con un impacto muy relativo como consecuencia de un impulso muy tímido de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública y dejando fuera actores públicos muy relevantes en la Comunidad como lo son sus entidades locales. Es más, no sería un error afirmar que, en el contexto global de las iniciativas autonómicas de desarrollo de la normativa básica estatal en materia de transparencia, la ley ha demostrado ser una norma que no ha respondido como se esperaba a las demandas y exigencias de la sociedad.

Con estos antecedentes, la futura ley, cuyo anteproyecto al tiempo de escribirse estas líneas está pendiente de dictamen del Consejo Consultivo autonómico¹, no puede sino afrontar los importantes y crecientes retos de nuestro tiempo en el diseño y puesta en marcha de una verdadera política autonómica de transparencia, que involucre a todos y a todos comprometa también de alguna manera, para seguir fortaleciendo la democracia y las instituciones, mejorar la vida de los ciudadanos y sirva, por qué no, para impulsar también el crecimiento y desarrollo de la Comunidad.

Estas son algunas de las finalidades que la futura ley persigue. Y también lo es el fomento de la participación ciudadana gracias a un mejor acceso a la información, lo que debe posibilitar una mayor presencia activa y responsable de la sociedad en los asuntos colectivos, o la mejora de la eficiencia en la gestión pública al exponer sus resultados al escrutinio de todos.

Un ámbito de aplicación más amplio

En la construcción de este sistema más sólido y exigente de una gestión pública transparente, es imprescindible para la futura ley no solo ampliar el elenco de sujetos obligados por la normativa, sino también el volumen y relevancia de la información objeto de obligaciones de publicidad activa. El primero de estos objetivos se logra con la inclusión de las entidades locales en el ámbito de aplicación de la ley. Bien es cierto que esto no puede sino lograrse teniendo en cuenta la realidad territorial y administrativa de la Comunidad, en especial, el número significativo de estas entidades y su tamaño, todo ello alineado con el espíritu del futuro estatuto básico de los pequeños municipios. Lo veremos en otro epígrafe de este capítulo, pero ya podemos anticipar que Castilla y León posee más de la cuarta parte del total de municipios del país (2.248) y aproximadamente el 60% de las entidades locales menores (2.227).

Las instituciones propias autonómicas, las equivalentes a los órganos constitucionales mencionados en el artículo 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), aparecen mencionadas en la futura ley como sujetos obligados sin el condicionamiento que menciona dicho artículo, esto es, “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, mención que juzgamos dudosa que pueda establecerse con carácter básico en la ley estatal cuando aplica a instituciones autonómicas. Y aparecen incluidas sin ese condicionamiento en el anteproyecto porque difícilmente puede entenderse que las administraciones estén obligadas a la publicidad activa o al acceso a la información que contempla la ley, y no lo estén en igual medida —o aún más— estas instituciones que tan decisivas funciones llevan a cabo. No lo estarán en lo que se refiere a su función constitucional o estatutaria (aprobar leyes o fiscalizar las cuentas públicas, por ejemplo), donde ya muchas de ellas son ejemplares en transparencia, sino en el cumplimiento de las obligaciones que enumera esta ley, tengan naturaleza administrativa o de otro tipo, pero en cualquier caso necesarias para que rindan cuentas también de su funcionamiento, de su gestión económica y de recursos humanos, etc., y sea posible el seguimiento de su gestión pública.

Dudoso carácter básico creemos que debería tener también el artículo 23.2 de la LTAIBG cuando decide para estas instituciones autonómicas la imposibilidad de interposición de reclamación frente a sus resoluciones en materia de acceso a información. El anteproyecto de ley autonómica, en cambio, prevé que estas instituciones regulen procedimientos ante sí mismas para solicitar la revisión de sus decisiones en esta materia, tal como ya han hecho instituciones del Estado (Consejo General del Poder Judicial) o autonómicas (Asamblea de Madrid), o, por el contrario, decidan someterse al criterio experto de la Comisión de Transparencia de la Comunidad como órgano externo de control en esta materia.

La futura ley incluye en el ámbito de aplicación a las federaciones de partidos, las agrupaciones de electores y las asociaciones y fundaciones a estos vinculadas, pero es aún más destacable que la ley sujete a un mayor número de beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas al haberse rebajado uno de los umbrales a que se refiere el artículo 3 b) de la LTAIBG. El primero de estos umbrales a que hace referencia la ley estatal, los 100.000 euros, se reduce a un montante de 50.000 euros en concepto de ayudas y subvenciones públicas en cómputo anual procedentes de alguno de los sujetos enumerados en el artículo 2 de la futura ley y de la LTAIBG.

Las obligaciones de publicidad de estos sujetos, además de las previstas en la ley, se concretarán en las bases reguladoras y en las convocatorias de ayudas o subvenciones, o en la resolución de concesión directa, indicando la forma y plazos en que deberán cumplirse y los efectos previstos en caso de incumplimiento. Estas entidades estarán también obligadas al suministro de información relativa a la ayuda, subvención u otras entregas dinerarias de análoga naturaleza de que se trate, que sea necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización por parte de los sujetos enumerados en el artículo 2. Para los sujetos que ya estaban obligados a este suministro (quienes prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas y los adjudicatarios de contratos), la documentación contractual o el instrumento concreto que regule la prestación de que se trate deberá incluir esta obligación como una más del adjudicatario o prestador y podrá concretar otras condiciones adicionales para dar cumplimiento a esta obligación de suministro.

Estos cambios que se abordan son posibles, entre otras razones, por la previsión legal contenida en el artículo 5.2 de la LTAIBG, que permite que las normativas autonómicas de desarrollo incorporen un régimen más favorable de publicidad.

Una publicidad activa reforzada

El título I se inicia con la regulación de los atributos que debe poseer la información para que pueda calificarse como “transparente”. Además de los que ya aparecen enumerados en la LTAIBG, el anteproyecto exige que la información se ofrezca con detalle suficiente para poder analizar el impacto de la gestión pública en la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres, todo ello a fin de poder detectar posibles sesgos que haya que atajar o corregir. También pretende maximizar la gestión de las solicitudes de acceso exigiendo la publicidad activa de aquella información facilitada por esta vía siempre que sea relevante y su divulgación resultase de interés general, sin necesidad de que haya sido solicitada frecuentemente como prevé el artículo 10 de la LTAIBG. De esta manera se

amortiza el esfuerzo invertido en la gestión de las solicitudes de acceso con la publicidad de la información suministrada, permitiendo así la publicación dar respuesta a solicitudes futuras o fomentando la reutilización de nuevos contenidos.

La publicación de la fecha de la última actualización/revisión de la información, la exigencia de un lenguaje claro que haga posible la comprensión y evite interpretaciones erróneas, el diseño de buscadores que faciliten la localización de contenidos o la disponibilidad de la información en formatos reutilizables cuando sus características lo permitan, son otros aspectos clave que deberá reunir la información que integra los portales de transparencia.

En el estricto ámbito de la Administración autonómica se prevé la aprobación de un catálogo de información pública, hecho que ya se ha producido al haberse anticipado el Consejo de Gobierno de la Comunidad a la futura ley mediante la aprobación del Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, que ordenaba su confección, y la Orden TRA/599/2021, de 12 de mayo, del Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, que lo aprueba materialmente. Este catálogo no es sino un inventario que recopila los compromisos de toda la organización autonómica con respecto a la publicación de los contenidos e informaciones que genera en el ejercicio de sus competencias. En él están presentes los contenidos de publicidad obligatoria por así establecerlo alguna norma, pero su verdadero valor estriba en incorporar el compromiso voluntario de publicar más información relevante, que, al hacerse público a todos, adquiere mayor grado de vinculación. Es más, a efectos de régimen sancionador el incumplimiento de este compromiso tiene igual gravedad que no publicar una información a la que obligue una norma.

Este documento vivo, que se actualizará permanentemente y es público, incorpora la información cuya publicidad se compromete, el responsable de hacerlo, la frecuencia de actualización, el formato y la url donde podrá localizarse.

Esta herramienta de gestión que servirá para hacer un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad se complementa con la facultad que el anteproyecto atribuye a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno para efectuar las recomendaciones y recordatorios que estime necesarios para que los responsables de cada información cumplan con su obligación de publicar. De estas recomendaciones y recordatorios podrá darse publicidad en el Portal de Gobierno Abierto y en el Boletín Oficial de Castilla y León y podrán identificar al titular del órgano o unidad al que van dirigidas. Recomendaciones y propuestas de actuación podrá también hacer este mismo centro directivo en el informe que elabore como resultado de la auditoría interna que realice anualmente. Pero no todo van a ser “tirones de oreja”: anualmente, la consejería competente en materia de impulso de la transparencia reconocerá también a aquellos órganos y unidades de la Administración autonómica y de otros sujetos obligados por la futura ley que hayan destacado por su dedicación en la gestión de las materias reguladas en ella.

Los artículos 19 a 29 desgranar las obligaciones normativas de publicidad identificándose a los sujetos obligados en cada caso. Este importante listado de contenidos supone un incremento más que significativo de las obligaciones con respecto a la LTPCyL, que solo contempla un único artículo con esta finalidad, centrado en contenidos relacionados con la gestión de los recursos humanos y materia económico-financiera. Los bloques de información que incorpora la futura ley son: información institucional y organizativa; relativa a altos cargos, personal directivo y eventual y empleados públicos; de la planificación y organización; de relevancia jurídica; relativa a la atención y participación ciudadana; presupuestaria y económico-financiera; del patrimonio; sobre la contratación administrativa y privada; sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios; sobre ayudas y subvenciones; y estadística, de la actividad inspectora y temática.

Esta relación de contenidos se cierra con un mandato general pero tangible de impulso normativo de la transparencia activa. Toda iniciativa normativa que proceda de la administración autonómica y deba ser aprobada por las Cortes o la Junta de Castilla y León deberá prever necesariamente la publicidad de parte o toda la información pública que se genere por aplicación de la futura norma sin perjuicio de los límites de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG que proceda aplicar. Del cumplimiento de este mandato deberá dejarse constancia en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo para que pueda ser tramitada, memoria que de acuerdo con el reparto actual de competencias autonómicas corresponde informar a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.

Esta previsión se ha juzgado necesaria dado que uno de los inconvenientes que más a menudo se aduce por quienes tienen que tomar la decisión de publicar o no un determinado contenido es la falta de decisión, de empuje, en la normativa que debería dar cobertura o amparo a la publicación. La existencia de datos personales o el posible impacto económico perjudicial que puede tener la publicación de una determinada información retrae muy a menudo al “publicador” de tomar esa decisión, temeroso de posibles responsabilidades patrimoniales que se le puedan reclamar. Si las normas futuras asumen este encargo, crearemos marcos normativos más estables y seguros que impulsen la publicidad proactiva de informaciones que hoy en día se tornan decisivas, no solo para garantizar la transparencia de la actuación pública, sino también su eficacia y eficiencia, imprimiendo mayor impulso de la economía a través de la reutilización de la información.

Un impulso del derecho de acceso a la información

Impulso que se hace incluso desde la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley donde se expresa que la regulación del derecho de acceso a la información pública posee evidentes notas que permitirían calificarlo como un verdadero derecho fundamental tal como ya ha sido reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros textos internacionales. Este pronunciamiento, aunque carente de valor normativo dada su ubicación en la parte expositiva de la norma, encarna bien la apuesta de la Comunidad de Castilla y León por un derecho reforzado que necesita el anclaje en una normativa sólida y exigente.

El anteproyecto pretende remover cualquier obstáculo que dificulte el reconocimiento y ejercicio del derecho, partiendo de un principio general favorable al acceso. Es con este objetivo por el que se articula la posibilidad de que cualquier persona pueda formular consultas con el fin de resolver las dudas que le surjan en torno al ejercicio de este derecho, consultas que deberán ser atendidas en el menor plazo posible de tiempo. Este trámite, que quizá ni siquiera pueda alcanzar tal calificación por el momento temporal en el que se sitúa, previo al inicio del procedimiento, es la materialización del derecho de asistencia o auxilio que muchas otras leyes autonómicas en esta materia reconocen a quienes quieren ejercer este derecho. Más allá de meras intenciones el anteproyecto ha querido garantizar que cualquiera pueda dirigirse a los sujetos obligados a fin de obtener la orientación necesaria para formular sus solicitudes de acceso, en especial, en lo que se refiere al objeto de su solicitud. Para ello, en el portal de transparencia o espacio equivalente, deberá estar disponible una vía de comunicación que podrá consistir en un formulario, un correo electrónico o un teléfono. Quien efectúe la consulta facilitará un medio de contacto que permita una comunicación ágil y efectiva, preferiblemente un número de teléfono o dirección de correo electrónico, para que, en el plazo máximo de 10 días naturales, pueda contactarse con él a fin de resolver cualquier duda respecto del ejercicio de su derecho de acceso. Lo que se pretende, a la postre, es que este canal de consulta reduzca sensiblemente el volumen de solicitudes que se inadmiten o descartan por haberse planteado de forma inadecuada.

Además de aclarar el régimen jurídico aplicable en relación con algunas especialidades y regímenes jurídicos específicos de acceso de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la LTAIBG, la ley recuerda el carácter restrictivo con el que deben interpretarse los límites a este derecho y las causas especiales de inadmisión de las solicitudes, y concreta cómo deberán interpretarse algunas de ellas al mismo tiempo que impone la publicación de las resoluciones que las apliquen.

La no aplicación supletoria de la LTAIBG o el rechazo a la pertinencia de reclamación ante la Comisión de Transparencia en los casos en que es el interesado

el que desea acceder a algún documento o contenido obrante en un procedimiento en el que aquel tiene dicha condición, no debe interpretarse como una restricción al derecho de acceso. Primero, porque es la interpretación que se deduce de la literalidad de la ley, que habla en este caso de especialidad y no de régimen jurídico específico de acceso, y por ello aquí no enuncia el carácter supletorio de la LTAIBG. Ciertamente es que la posición mayoritaria de los comisionados de transparencia es aceptar esta vía, aunque no es unánime. Muy probablemente el debate reside en la literalidad del apartado 1 de la disposición adicional primera y la solución definitiva deba venir de la mano de la modificación de su tenor.

Segundo, porque el hecho de que se pronuncie en estos términos el anteproyecto, nada impide que la normativa reguladora del procedimiento de que se trate, que es la norma llamada a aplicarse en estos casos, remita a la aplicación de la LTAIBG. Si esto no sucediera, reconocer la reclamación ante el comisionado de transparencia correspondiente puede dar lugar a ciertos conflictos de competencia indeseados. ¿Puede interponerse recurso de alzada o potestativo de reposición ante una denegación de acceso y al mismo tiempo la reclamación ante el comisionado? No sería la primera vez que algo similar sucede en el ámbito de la contratación administrativa cuando algún licitador ante una denegación de acceso al expediente ha interpuesto simultáneamente el recurso especial previsto en la normativa contractual y la reclamación en materia de acceso. ¿Cómo actuar en estos casos en que la normativa de transparencia no ha reconocido expresamente la competencia de los comisionados para conocer de estos conflictos? ¿Es una solución óptima la inhibición de uno de ellos en favor del otro?

Sin lugar a dudas la disposición adicional primera genera no pocos problemas interpretativos, pero en mi opinión hay que conseguir garantizar el derecho de acceso del interesado en cuanto vinculado a la tutela judicial efectiva sin necesidad de derivarlo necesariamente hacia un debate de transparencia. El acceso de los interesados debe ser tan pleno como permanente, y para hacer esto efectivo debe la Administración desplegar todos sus medios. Por otra parte, esto no priva al interesado de la interposición del recurso administrativo que proceda y del contencioso-administrativo para su defensa.

Menos se entiende que la LTAIBG haya previsto en el apartado 1 de la disposición adicional primera que el régimen jurídico aplicable al acceso ejercido por el interesado sea diferente por razón del momento en que se encuentre la tramitación del procedimiento, si está en curso o finalizado.

El anteproyecto aclara que el acceso de los Procuradores de las Cortes de Castilla y León y los representantes locales a la información pública que generen sus respectivas instituciones se regirá por lo dispuesto en la normativa básica estatal y autonómica de desarrollo que resulte de aplicación y, supletoriamente, por la LTAIBG y lo dispuesto en la futura ley. Y todo ello teniendo presente que

estos regímenes, que han sido ya reiteradamente calificados como específicos de acceso según la doctrina de los consejos y comisionados de transparencia, no se ajustan del todo a la definición que de tales da el apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG. Este apartado habla de regímenes específicos por razón de la materia, cuando en este caso lo son por la peculiar condición subjetiva de quien ejerce el derecho de acceso, cuya naturaleza, además, es en estos casos fundamental.

En el plano procedimental, se “despolitiza” la resolución de acceso atribuyéndola en los servicios centrales de la Administración autonómica a los secretarios generales técnicos y no ya a los consejeros como actualmente se recoge en la LTPCyL, y se hace una clara apuesta por el ejercicio del derecho sin los requisitos de firma e identificación electrónica que son de aplicación según dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). La verdadera naturaleza política y no administrativa de este derecho y la atribución universal de su titularidad a cualquier persona, entre otras razones, justifican esta decisión, que creemos fundada en la posibilidad que otorga la disposición adicional primera de la LPAC para establecer determinadas particularidades procedimentales en las leyes especiales. Y esta lo es. Por otra parte, así lo es también en otras leyes autonómicas y ordenanzas locales de la materia y que la práctica ha venido a imponer en buena parte de las administraciones, entre otras la nuestra, que desde noviembre de 2019 ya permite la presentación de solicitudes de acceso sin estas exigencias, lo que ha determinado que se haya multiplicado su número por cuatro de 2018 a 2020.

El anteproyecto matiza las causas especiales de inadmisión siguiendo los estándares de la normativa autonómica comparada y la doctrina de los consejos y comisionados de transparencia, y enumera una serie de causas que podrán determinar igualmente la inadmisión, pero que son de carácter general y que podrían ser predicables de cualquier procedimiento (que lo solicitado no exista o no tenga encaje en el derecho de acceso, que el régimen jurídico aplicable no sea el contemplado en la futura ley, etc.). Con respecto a las resoluciones de inadmisión por causas especiales, el anteproyecto opta por su publicación en condiciones similares a la de las resoluciones denegatorias prevista en el artículo 14.3 de la LTAIBG, lo que se ha considerado razonable dada la aplicación más frecuente de estas causas que de los límites pero que, a la postre, suponen igualmente un fracaso del derecho de acceso.

La ley exige informe preceptivo de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno en caso de que la propuesta de resolución sea denegatoria en todo o en parte, o de inadmisión por alguna de las causas especiales del artículo 18.1 de la LTAIBG. Con esta cautela se refuerza preventivamente la necesidad de motivar las decisiones que restrinjan este derecho.

En lo que se refiere a la formalización del acceso se establecen algunos condicionantes relativos al formato elegido en la línea de lo que ya recogen otras leyes autonómicas en la materia.

Impone también la ley una carga administrativa, justificada en la protección del derecho del solicitante al acceso o, por contra, del derecho a que este no se materialice cuando el tercero afectado hubiera manifestado su oposición a que aquel se conceda, de comunicar al sujeto que hubiera dictado la resolución impugnada la presentación de reclamación o de recurso contencioso-administrativo simultáneamente a su interposición. Igual previsión se establece en el anteproyecto para el caso de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión de Transparencia. Entendemos que esta carga es proporcionada y resulta justificada para que el mandato del artículo 22.2 de la LTAIBG no perjudique ni a quienes solicitan el acceso ni a aquellos que se oponen a él. El objetivo es que el interesado obtenga la información con la mayor rapidez posible en caso de que tenga derecho a ella, o que la tutela del tercero interesado que se opuso al acceso se otorgue con igual agilidad en caso de que discurran los plazos para reclamar o recurrir y la Administración que resolvió conceder el acceso no haya recibido comunicación por parte del órgano de control o del juzgado sobre la impugnación de su resolución. La experiencia demuestra que discurren incluso meses desde el agotamiento del plazo para reclamar o recurrir, hasta que existe certeza sobre la impugnación o firmeza de la resolución estimatoria de acceso. Los datos demuestran, por otro lado, que no son tantos los casos en los que la oposición del tercero manifestada en el procedimiento se mantiene o defiende ante el órgano de control y, menos aún, en vía judicial.

En la regulación de la reclamación potestativa se incorpora un trámite de mediación ante la Comisión de Transparencia, en términos similares al que existe en la normativa catalana, al que no podrá oponerse el sujeto obligado si los interesados así lo solicitan. Atendiendo a las características físicas de la Comunidad, su vasta extensión, y tras el aprendizaje que deja tras de sí la pandemia del coronavirus, se prevé que el trámite de mediación pueda realizarse a distancia siempre que la Comisión, el sujeto obligado, el reclamante y los terceros interesados que hubieran comparecido en el procedimiento de reclamación, estén todos ellos de acuerdo y se cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Un desarrollo tecnológico con enfoque a la reutilización

La regulación dedicada a la reutilización de la información pública, ámbito en el que la Junta de Castilla y León ocupa un lugar destacado desde la creación de su portal de datos abiertos en 2014 y con la concesión de diferentes distinciones en

los últimos años, se mueve en los estándares que establece la Open Data Charter a la que se adhirió nuestra administración en septiembre de 2019: dato abierto y procesable por defecto, dato único, compartido, accesible, georreferenciado y descrito semánticamente.

Además de avanzar en algunos aspectos que exige la más reciente normativa europea pendiente aún de transponer a nivel estatal, se hace una apuesta por extender la reutilización a todos los entes y organismos que forman parte del sector público autonómico, así como una apuesta clara por la gratuidad en la puesta a disposición de la información en estos formatos, salvo que excepcionalmente sea razonable repercutir determinados costes marginales.

Quizá la novedad más importante y que pensamos puede impulsar en mayor medida un avance global en la reutilización de la información en nuestra Comunidad es lo que hemos dado en denominar la cláusula “open data”. Según el artículo 48 del anteproyecto, en todo desarrollo informático que lleven a cabo los sujetos obligados por la futura ley y que integran la Administración autonómica, ya se acometan estos desarrollos con medios propios o ajenos, será obligatorio prever que la extracción de la información que se recopile, grabe o recoja en tales desarrollos deba hacerse, al menos, en formatos reutilizables. Para garantizar que esto finalmente sea así, este precepto prevé que la documentación que deba elaborarse previamente a la definición de los requisitos funcionales y técnicos de tales desarrollos necesite el informe favorable de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.

Instrumentos para garantizar el cumplimiento de la ley

Sin lugar a dudas, es el régimen sancionador el que ocupa el puesto más alto en el ranking de instrumentos normativos para garantizar la eficacia y ejecución de las leyes, pero existen otras alternativas de carácter no sancionador que, en este ámbito, tan plagado de “obligaciones de hacer”, pueden resultar igualmente efectivas y más rápidas.

En efecto, el texto del anteproyecto se cierra con una extensa regulación del régimen sancionador en las materias reguladas por la ley, atendiendo a los posibles responsables de las infracciones que se tipifican y a la gravedad de las acciones u omisiones que son consideradas como tal. Las sanciones aplicables a los representantes locales que hayan sido libremente elegidos por la comisión de alguna infracción muy grave tipificada en la futura ley no puede acarrear la destitución a que se refiere el artículo 30.4 de la LTAIBG, dado que esta consecuencia afecta al régimen electoral general y, por tanto, es de competencia estatal.

Pero como decíamos, el anteproyecto recoge a lo largo de su articulado otros mecanismos que procuran igual objetivo. Como ya vimos en otro epígrafe

de este capítulo, hay importantes sujetos obligados al suministro de información: beneficiarios de ayudas y subvenciones, prestadores de servicios públicos, colaboradores en el ejercicio de potestades administrativas y adjudicatarios de contratos. El incumplimiento de esta obligación de suministro podrá dar lugar, según dispone el anteproyecto, previo requerimiento en el que se otorgará un plazo de tiempo no superior a 15 días naturales para cumplir lo ordenado, a la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido dicho plazo sin que aquel hubiera sido atendido. Claro está, solo podrán recurrir a este medio de ejecución forzosa aquellos sujetos obligados por la futura ley que, de acuerdo con su naturaleza y régimen jurídico, puedan aplicarlas.

Estas multas serán reiteradas por períodos de 15 días hábiles hasta el suministro de la información y su cuantía será de 1.000, 2.000 y 3.000 euros, por cada periodo de 15 días hábiles que transcurra, siendo de 3.000 euros a partir del cuarto periodo. Su importe total no podrá exceder del cinco por ciento del importe del contrato o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios, y su imposición será independiente de la sanción que pueda dictarse por el incumplimiento de alguna obligación prevista en la ley y, por ello, son compatibles, tal como establece el artículo 103.2 de la LPAC.

Sin embargo, la imposición de multas coercitivas será incompatible, en su caso, con las penalidades o figuras equivalentes que se haya previsto imponer en el contrato o instrumento que corresponda por el incumplimiento del deber de suministro de información.

Además de este tipo de medidas y de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder, el anteproyecto prevé como posible el reintegro total o parcial de las ayudas y subvenciones por parte de los beneficiarios que incumplieran sus obligaciones de transparencia, todo ello en los términos que señalen las bases reguladoras, convocatorias o actos de concesión, y para los sujetos del artículo 4, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, en los términos que también se recojan en los pliegos del contrato o documentos equivalentes de que se trate.

La facultad de imposición de multas coercitivas también fue reivindicada por la Comisión de Transparencia y, por ello, en el artículo 41 del anteproyecto se establece que aquella podrá, en caso de incumplimiento de una resolución firme dictada en el ámbito de su competencia, requerir a quienes deban ejecutarla para que informen sobre ello en el plazo que se fije. Transcurrido tal plazo y si la Comisión apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá imponer multas coercitivas en los mismos plazos y cuantías que ya hemos visto a los sujetos responsables de cumplir con lo ordenado en su resolución.

Tal como decíamos al inicio de este epígrafe, el amplio cuadro de infracciones se ordena por razón de la naturaleza del posible responsable y la gravedad

de la infracción, y en el caso de las graves y muy graves, las resoluciones serán publicadas una vez sean firmes en las webs o portales de transparencia de los sujetos obligados y en el Boletín Oficial que corresponda por razón del sujeto responsable de que se trate. Las sanciones también se distinguen por los mismos criterios: la naturaleza del posible responsable y la gravedad de la infracción. No proceden las mismas según el responsable de que se trate como parece razonable. Tenemos desde las sanciones disciplinarias de la LTAIBG en materia de buen gobierno, hasta las disciplinarias aplicables a los empleados públicos, pasando por multas económicas e inhabilitaciones para ser beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas.

En cuanto al procedimiento, quizá lo más destacado es el protagonismo que se le confiere al Comisionado de Transparencia en dos momentos cruciales. En primer lugar, al tener la capacidad de instar el procedimiento sancionador. Previa las diligencias que él considere oportuno realizar y cuando tenga indicios suficientes de la presunta comisión de alguna infracción, requerirá al presunto infractor para que cese en el incumplimiento detectado en el plazo de 15 días hábiles. En el caso de que en dicho plazo el presunto responsable no acomode su actuación a lo requerido por el Comisionado, este instará el inicio del procedimiento y remitirá las actuaciones al sujeto obligado que corresponda para su incoación, instrucción y resolución. En este caso, el inicio del procedimiento será obligatorio.

Y, en segundo lugar, todas las resoluciones que pongan fin a los procedimientos sancionadores exigirán informe previo y preceptivo del Comisionado. De esta forma se asegura que la instrucción y propuesta de resolución por parte de los diferentes sujetos obligados, que son quienes tienen la competencia para ello, sea imparcial y objetiva, y no se escorde hacia la protección de los intereses propios de quienes los impulsan, que en muchos casos puede que hayan tenido algún tipo de responsabilidad, si no toda, en la comisión de la infracción que se persigue.

El principio de ruralidad

Ya lo habíamos anticipado en este trabajo. La planta local de la Comunidad de Castilla y León tiene un peso específico en la configuración de cualquier política pública que se despliegue en su territorio, y no podía ser diferente en materia de transparencia. El intenso debate generado a lo largo de la tramitación del anteproyecto con la Federación Regional de Municipios y Provincias de la Comunidad ha determinado la primera regulación especial para pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL) existente en esta materia en una ley autonómica de transparencia, lo que le añade a la iniciativa una posición singular como referencia

comparada. Ciertamente, no obstante, que no todas las Comunidades presentan las mismas peculiaridades que la de Castilla y León acerca del número de entidades locales y su tamaño reducido, pero también lo es que las leyes de transparencia que incorporan a las entidades locales a su ámbito de aplicación, que son las más, no prevén especialidad alguna con respecto a las PYMEL.

Al dato relativo al número de entidades locales al que ya hicimos mención al inicio de este capítulo, hay que añadir el de la baja población de estos núcleos (más del 94% de los municipios tienen menos de 2.000 habitantes) y una población muy envejecida. Por tal motivo, en el anteproyecto se establecen algunas especialidades, en concreto, la periodicidad de actualización de la información, la entrada en vigor demorada de determinados contenidos de la norma y el elenco de obligaciones de publicidad activa aplicables a las PYMEL por razón de su población.

Empezando por lo último, la futura ley establece que la publicidad activa que corresponderá realizar a las entidades locales por debajo de 5.000 habitantes (el 97,5% del total de ellas) será decidida por los plenos de las entidades locales, a excepción, claro está, de aquella que ya resulta obligatoria por establecerlo así la LTAIBG o cualquier otra norma de cumplimiento obligado. Esta decisión no será del todo “libre” dado que tendrán que tomarla tras escuchar a sus vecinos. Su participación deberá ser promovida con los medios de los que dispongan, ya sea de manera presencial, electrónica o a través de cualquier otra modalidad, se reiterará al inicio de cada mandato y su seguimiento corresponderá al Comisionado de Transparencia. De esta manera, el anteproyecto consigue así ligar los ejes de transparencia y participación ciudadana como ingredientes esenciales de todo proyecto de gobierno abierto.

Estos acuerdos deberán adoptarse en el plazo de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la futura ley y periódicamente en los 6 primeros meses de cada mandato, y se harán públicos en sus páginas web o sedes electrónicas al igual que el resultado del proceso participativo. Los contenidos a cuya publicidad ya se hubiera comprometido la corporación en un mandato anterior, seguirán publicándose salvo que expresamente se acuerde lo contrario. De esta manera se asegura que los contenidos que ya tienen publicidad y que en su día se consideraron relevantes de cara a su conocimiento por la ciudadanía, no dejen de publicarse y sigan teniendo continuidad.

La segunda medida es la frecuencia de actualización de los contenidos. En el anteproyecto se prevé una frecuencia trimestral “por defecto”, salvo que la normativa específica establezca un plazo mayor, cuando la información se genere necesariamente más allá del trimestre (por ejemplo, la aprobación del presupuesto), cuando se prevea expresamente en la futura ley o se concrete así en el catálogo de información pública. En el caso de las PYMEL la frecuencia de actualización general pasa a ser de 6 meses, al prever que la variabilidad de los contenidos también vaya a ser menor.

La tercera medida que se establece es la entrada en vigor demorada de los contenidos que pueden exigir mayor esfuerzo a las entidades locales, a fin de que puedan prepararse en condiciones óptimas para el cumplimiento de la norma. Para las entidades locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, la entrada en vigor de las obligaciones de publicidad activa no previstas en la LTAIBG (recordemos que la LTPCyL no les es aplicable), de las disposiciones relativas al trámite de mediación y del título dedicado al régimen sancionador entrarán en vigor en el plazo de un año desde la publicación de la futura ley.

Esta medida, unida a la previsión legal de asistencia de las diputaciones provinciales en favor de las PYMEL, obligatoria por normativa de régimen local, y al apoyo tecnológico y la formación de los empleados públicos locales, ambos comprometidos por la Administración autonómica, deberían ser suficientes para conseguir incorporar al mundo local a una transparencia más exigente. Para dar cumplimiento a este último compromiso, la Junta de Castilla y León está desarrollando actualmente con colaboración externa un portal de transparencia de fácil manejo, customizable y gratuito, para que las entidades locales puedan dar cumplimiento con poco esfuerzo a la publicidad activa que vayan a comprometer. En lo que respecta a la formación, ya se ha incorporado personal de administraciones locales a las actividades de formación en materia de transparencia impartidas por la Escuela de Castilla y León de Administración Pública, habiéndose llevado a cabo recientemente una edición dirigida exclusivamente a responsables de las diputaciones provinciales.

El anteproyecto de ley no presenta para las entidades locales especificidades en cuanto al derecho de acceso y reutilización de la información, dado que la regulación básica estatal tiene un alto grado de detalle y no admite margen ni modulación en aquellos aspectos que son más decisivos. No obstante, en los títulos dedicados a la regulación de dichas materias, hay algunas previsiones más exigentes que solo alcanzan a la Administración autonómica.

Impregnando todos los ámbitos de la vida social

El anteproyecto no solo pretende generar un profundo cambio en la vida interna en la organización, sabedor de la fuerza transformadora de la transparencia, sino que también considera importante hacer calar esta cultura en la sociedad, y para ello encomienda a la Consejería de Educación que analice las diferentes alternativas existentes para promover la educación en los distintos niveles de enseñanza y para las generaciones del futuro sobre la importancia de la transparencia para el fortalecimiento de los valores democráticos a través del acceso a la información pública y su reutilización. Las universidades públicas podrán promover también la enseñanza en estas materias a través de programas específicos o introduciendo

contenidos relacionados con la transparencia en estudios de carácter más generalista. Ahí está la iniciativa puesta en marcha por la Universidad de Valladolid para la creación de una cátedra institucional sobre transparencia y buen gobierno. Necesitamos ciudadanos activos, conscientes de su papel en la gestión de lo público y responsables en el ejercicio de su rol como tales. A este mismo fin responde la introducción de contenidos de este tipo en los programas y pruebas correspondientes a los diferentes procesos selectivos de acceso a la función pública, y en la formación de los que ya trabajamos en ella.

Para todo ello, se torna indispensable dotar de más medios a quienes dentro y fuera de la Administración trabajamos para que la transparencia impregne como un principio más la actividad pública. Para ello la futura ley da un espaldarazo definitivo a la creación de las unidades de transparencia, que quedaron en el tintero a pesar de estar previstas en la LTPCyL, y al incremento de medios del Comisionado y Comisión de Transparencia a fin de garantizar que estén en condiciones adecuadas de abordar todas las tareas que la futura ley les atribuye, entre otras, la evaluación externa de la gestión llevada a cabo en este campo por todos los sujetos obligados por esta ley. A estos efectos, el Comisionado deberá concretar la metodología a seguir, siendo destacable en este ámbito la utilizada por el Comisionado de Transparencia canario que se basa, a su vez, en el sistema MESTA diseñado en su día por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal en colaboración con la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Notas

¹ La tramitación completa de la norma puede seguirse a través de la huella normativa en la siguiente URL: <<https://gobiernoabierto.jcy.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100Detalle/1284995393750/HuellaNormativa/1284966330264/Redaccion>>. [Consulta: 05/08/2021].

US. SOLDIERS - 2009

COMMITTED SUICIDE

KILLED IN IRAQ

#####

#####

#####

#####

#####

#####

#####

#####

###

#####

##

#####

###

#####

304

149

SEBASTIAN ERRAZURIZ



**DAVID CABO CALDERÓN,
MIGUEL ÁNGEL GAVILANES**

Explotación de datos públicos

La experiencia de Civio

Exploiting public data

Civio's experience

*David Cabo Calderón, david@civio.es
Miguel Ángel Gavilanes, miguel@civio.es
Fundación Ciudadana Civio*

*Citación: Cabo Calderón, David; Gavilanes, Miguel Ángel (2021). "Explotación de datos públicos. La experiencia de Civio". *Tábula*, n. 24, pp. 165-180*

*Recibido: 15-1-2021. Aceptado: 26-2-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.878>*

Resumen analítico / Analytic summary

El periodismo fundamentado en datos públicos no se ciñe solo a los ya publicados. Civio, gracias a distintas técnicas y estrategias, obtiene información no estructurada o accede mediante la Ley de Transparencia –o gracias a los tribunales– a documentos públicos que le permiten reportar sobre asuntos de interés público. Las investigaciones de Civio, como organización sin ánimo de lucro, persiguen un impacto: mejorar las políticas públicas a través de la rendición de cuentas y la lucha contra la opacidad, pero también una optimización en el tratamiento de la información. Porque lo que no se mide no se gestiona.

INFORMACIÓN PÚBLICA | RENDICIÓN DE CUENTAS | PERIODISMO DE DATOS | PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN | LEY DE TRANSPARENCIA | DINERO PÚBLICO | GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN | LITIGACIÓN ESTRATÉGICA

Journalism based on public data does not only stick to what has already been published. Civio, thanks to different techniques and strategies, obtains unstructured information or accesses through the Transparency Law –or thanks to the courts– to public documents that allow us to report on issues of public interest. Civio's investigations, as a non-profit organisation, pursue a certain impact: to improve public policies, through accountability and the fight against opacity, but also an optimisation in the treatment of information. Because what is not measured is not managed.

PUBLIC INFORMATION | ACCOUNTABILITY | DATA JOURNALISM | INVESTIGATIVE JOURNALISM | TRANSPARENCY LAW | PUBLIC MONEY | INFORMATION MANAGEMENT | STRATEGIC LITIGATION

Son nuestros datos

Civio es una organización independiente y sin ánimo de lucro que vigila a los poderes públicos a través de investigaciones basadas en datos y hechos y arroja luz sobre los puntos ciegos del sistema, presionando y colaborando para lograr cambios. Nos encontramos cómodos en esta definición de lo que hacemos y lo que somos. La alternativa también podría ser la de redacción sin ánimo de lucro¹, algo menos común en nuestro país. Pero, en resumen, nuestro trabajo consiste en informar para mejorar nuestra sociedad y nuestras instituciones.

A veces una investigación, por sí sola, puede encender una mecha y hacer que aquellos que tienen la capacidad de proponer o enmendar las leyes o las instituciones, lo hagan. En otras ocasiones, Civio también actúa como lobby, presionando y colaborando, para exigir esos cambios. Siempre, desde nuestra experiencia en los asuntos que hemos trabajado a fondo. Y para ello, nuestra materia prima son los datos públicos.

Aeropuertos sin aviones

“Hay quienes dicen que estamos locos por inaugurar un aeropuerto sin aviones. No han entendido nada. Durante mes y medio cualquier ciudadano que lo desee podrá visitar esta terminal o caminar por las pistas de aterrizaje, algo que no podrían hacer si fueran a despegar o a aterrizar aviones”². Quizás el aeropuerto de Castellón fue un ejemplo paradigmático, entre otras muchas –demasiadas– cosas, de una inversión pública fotogénica pero inútil. El 25 de marzo de 2011, a dos meses de las elecciones y ante 1.500 personas, Carlos Fabra justificó así una infraestructura de más de 176 millones de euros –con un sobrecoste del 17%³–, que según sus propias palabras utilizarían 6 millones de pasajeros en sus primeros ocho

años de vida. El primer vuelo comercial aterrizó el 15 de septiembre de 2015⁴, cuatro años y medio después de su inauguración. Y en sus primeros ocho años de vida utilizaron el aeródromo poco más de 400.000 personas⁵.

La primera vez que Civio usó la comparación de los portales de datos abiertos con aeropuertos sin aviones fue en 2013. Lo hizo para alertar de que, en aquel momento –y hasta hoy, incluso– se utiliza con cierta frecuencia el número de portales existentes como ejemplo de la buena situación de los Datos Abiertos en España. Un argumento muy repetido que no por ello es menos erróneo. Como señalamos entonces, a veces se contaba como portal de datos abiertos lo que realmente era un página con una serie de enlaces a documentos en PDF, un formato cerrado y privativo que de ningún modo se puede caracterizar como abierto. Ejemplo de ello fue el portal www.extremadurareutiliza.es, presentado en el marco del Proyecto de Reutilización de la Información del Sector Público en Extremadura, conocido como “Proyecto Reutiliz@”, puesto en marcha por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación e inhabilitado poco tiempo después. También se contaba como portal de datos abiertos la web <http://risp.asturias.es/>, un catálogo semivacío que, en su versión del 6 de febrero de 2021, solo presentaba 7 conjuntos de datos.

Más allá de estos ejemplos, yendo al fondo del asunto, lo que argumentábamos entonces era que la métrica ‘número de portales existentes’ generaba y genera incentivos perversos que poco contribuyen al desarrollo de los datos abiertos. Más bien al contrario. La ‘fiebre portalista’ sobre la que llamamos la atención en 2013 guardaba, en nuestra opinión, muchas semejanzas con la de los aeropuertos: “del mismo modo que alcaldes y presidentes de toda España se apresuraron en levantar grandes obras de infraestructuras aeroportuarias hoy abandonadas, cada institución ha querido hacerse la foto con su propio portal para aparentar transparencia”, dijimos. Esta fiebre sería revivida, poco años después, con los portales de transparencia que brotaron, con abundante marketing y escasa atención a las necesidades del usuario, al albur de las normativas locales y regionales de transparencia y acceso a la información.

Entre los ejemplos más paradigmáticos de aquella ‘portalitis’ encontramos el de Open Data Córdoba. La web www.opendatacordoba.com fue encargada a la empresa Emergya y lanzada en 2011. Según los datos publicados, este encargo costó 382.000 euros⁶. Se diseñó y presentó sin ningún parecido remoto a lo que debería ser un verdadero portal de estas características, y se apagó un año después sin ofrecer explicación alguna a la ciudadanía.

Casos como estos no evitaron que encontrásemos en conferencias y eventos sobre Datos Abiertos y reutilización de información del sector público a administraciones que se colgaban medallas por estrenar una web y asignarle el vistoso nombre de “Datos Abiertos”, haciendo más difícil discernir entre meras operaciones o iniciativas *Open Data* de calidad y realmente valiosas. Entre estas

últimas señalamos entonces a Open Data Euskadi, para la que Civio realizó un servicio de visualización de datos presupuestarios en 2012 y que marcó el camino a otras comunidades autónomas como Cataluña, Navarra, Castilla y León o Aragón. También poníamos como caso de éxito el Catastro, que supo aplicar la tecnología y la apertura de información para agilizar sus trámites.

Falta de una apuesta política clara

Quienes trabajamos en Civio pensamos que el problema principal de España en este campo ha sido la falta de una visión y apoyo claro a nivel nacional. Mientras que el gobierno inglés veía los datos como fuente de crecimiento, en España se daban pasos hacia atrás, cobrando por ejemplo por datos meteorológicos que habían sido gratuitos hasta entonces y con potencial para estimular la investigación y la innovación. Una serie de pasos prometedores hubieran sido adoptar la determinación de publicar series de *datasets* críticos que permitieran a instituciones, colectivos, universidades, empresas y ciudadanos escrutar el desempeño y efectividad de políticas públicas en materias como salud, educación, huella legislativa o licitación. Y, sobre todo, haber puesto el foco en hacer que todo lo que hay detrás de la fachada de un portal de datos –procesos de recogida, almacenamiento y formateo de información– funcionase bien y tuviese las necesidades de los usuarios en el centro. A nivel teórico parece obvio y hasta fácil, pero desde luego no lo es.

Representativo de esta tradicional falta de visión fue la respuesta escrita que recibió Alberto Garzón, entonces diputado de Izquierda Unida, cuando pidió al Gobierno los datos de los Presupuestos Generales del Estado en formatos reutilizables. Aunque no debía de suponer un gran esfuerzo para la administración, la respuesta del Gobierno⁷ fue que “el concepto de transparencia se refiere a la suficiencia de información suministrada y no al mero aspecto formal de presentación de datos”. Era 2012. La Ley sobre reutilización de información del sector público entró en vigor en enero de 2008, cuatro años antes. Pese a que el concepto de datos abiertos no se plasmó en la norma hasta su actualización de 2015, el texto original⁸ contenía referencias a los formatos y su preámbulo vinculaba esta práctica a la transparencia de las administraciones. En otras palabras: no existía voluntad ni implicación con el Open Data.

Transparencia por diseño, un elemento a tener en cuenta

La Ley de Transparencia de 2013, pese a sus carencias, cumplía con nuestros anhelos de tener una regulación de ámbito general que diese ciertas garantías en el acceso a la información pública. Hasta su entrada en vigor, pudimos comprobar que esto era cuestión de voluntad. Civio mantenía tuderechoasaber.es, una adaptación

española del sistema Alaveteli⁹, desarrollado por mySociety. Este proyecto era, en resumen, un punto de acceso único a miles de administraciones públicas en las que el ciudadano, sin necesidad de identificación, podía hacer solicitudes de información pública en abierto. Cerramos la plataforma en 2015¹⁰, tanto por la inviabilidad de su mantenimiento –los sistemas de identificación implicaron un procesamiento manual de las peticiones de información, hasta entonces automatizado– como por los posibles problemas de legitimidad en los procesos de reclamación o judicialización al presentar en nombre de terceros estas peticiones de acceso. Hasta entonces, canalizó más de 1.800 peticiones e informamos de la apertura y opacidad de las administraciones públicas españolas. Así, mientras el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que venía de aplicar el convenio de Aarhus sobre información medioambiental, o la Junta de Castilla y León, con un empleado público que creía –y cree– en esto de la transparencia pública y los datos abiertos, estaban entre el grupo de los que sí respondían a las solicitudes de información, ministerios como Defensa o Interior eran practicantes acérrimos del silencio administrativo.

Desde su aprobación, Civio ha utilizado la Ley de Transparencia tanto para obtener información pública no publicada y aplicarla a la rendición de cuentas y vigilancia de lo público, para conocer cómo y porqué se toman las decisiones, cómo se usan los medios públicos, como, también, para ampliar los límites del derecho a saber al jugar en los márgenes de la Ley, para poner a nuestras administraciones frente a un espejo o comprobar cómo adaptan la normativa en comparación con otros países.

Este último caso es el que protagonizó una de nuestras investigaciones sobre inspecciones higiénico-sanitarias. El ejemplo de Estados Unidos, concretamente, del estado de New York, nos llevó a preguntarnos si era posible replicar su experiencia aquí. Allí, el trabajo de los inspectores, más allá de dirigirse al cumplimiento de la regulación y la prevención o investigación de intoxicaciones alimentarias, tiene una capa de transparencia pública en la que la ciudadanía conoce de forma directa si el local al que accede cumple, y en qué grado, con la normativa. Además, usuarios y medios disponen de dicha información en datos abiertos, con los que pueden conocer de antemano, antes de visitar un local, cuál es su situación higiénico-sanitaria.

El primer caso de éxito –aquí consideraremos éxito el acceso y publicación de la información– tuvo lugar en Barcelona. El País publicó en diciembre de 2016¹¹ un artículo sobre los resultados de las inspecciones higiénico-sanitarias, no sin antes acudir a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de Cataluña, tras negativas y trabas de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, competente en la materia. En paralelo, Civio venía solicitando esta información para la ciudad de Madrid. El objetivo, como decíamos, era comprobar la aplicación de la transparencia en este ámbito y para ello

nos centramos en la ciudad más poblada del país. La competencia de la seguridad alimentaria, transferida a las comunidades autónomas, corresponde a Madrid Salud, agencia perteneciente al ayuntamiento de la capital, a quién la Comunidad subroga esta tarea. Así, los inspectores de las juntas municipales de los 21 distritos de la ciudad y de Madrid Salud llevan a cabo los registros y evalúan, entre otras cosas, el estado higiénico-sanitario de cocinas, comedores e instalaciones anexas que visitan. El número de incumplimientos y su graduación marca el resultado final de la inspección, de acuerdo con su procedimiento de inspección.

Con todo, comenzamos a pedir los detalles de las infracciones detectadas en las inspecciones sanitarias a cada bar, restaurante, comercio alimentario, comedor público, y cualquier otro negocio o servicio de la ciudad de Madrid sujeto a esta normativa. Y lo hicimos al amparo de la Ley de Transparencia. Las primeras respuestas consistían en una serie de tablas con indicadores agregados del número de inspecciones por distrito y tipo de local. Tablas que, además, estaban disponibles en el portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid¹². Estas servían, entre otros usos, a las comisiones municipales para evaluar si este área había cumplido con los objetivos anuales o ver su evolución interanual o el distinto empeño de unos distritos frente a otros, pero que se alejaba de la petición que habíamos realizado: conocer, de forma pormenorizada, qué infracciones había cometido cada local, con indicación de su actividad, dirección, rótulo, etc. Es decir, que la respuesta no servía a nuestro propósito.

A partir de 2017, nuestra legitimidad para solicitar estos datos se vio fortalecida con la aprobación del Reglamento 2017/625 del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, donde se reconocía el derecho a conocer los resultados de las inspecciones. Con este argumento a nuestro favor volvimos a pedir esta información, sin éxito: Madrid Salud achacó la imposibilidad de entregar estos datos a su sistema de gestión de expedientes, no preparado para exportar esta información, pero dio una fecha para la puesta en marcha de una mejora del software que permitiera dar respuesta a nuestra petición.

Pasado este plazo, Civio volvió a solicitar esta información. Madrid Salud denegó nuestro derecho a conocer esta información y tuvimos que reclamar ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), con quien Madrid tiene un convenio para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública al no tener un organismo autonómico propio, que nos dio la razón. Cuando Madrid Salud debía ejecutar la instrucción del CTBG, nos convocaron a una reunión. Acudieron un periodista y un desarrollador de Civio tras leerse los pliegos de prescripciones técnicas particulares del contrato de actualización del sistema integral de gestión y seguimiento administrativo (SIGSA) de la agencia de Informática del Ayuntamiento de Madrid para desmontar, si se diese el caso,

los argumentos de que no era posible extraer la información de sus bases de datos. Tras distintos vaivenes, varios años persiguiendo estos datos y un debate interno sobre la publicidad de las infracciones, publicamos lo que consideramos información de servicio público. Así, contamos que más de la mitad de los centros sociales –residencias de mayores, centros de día o residencias infantiles, cuya custodia está en manos de servicios sociales– que suspendieron las inspecciones sanitarias eran de titularidad pública¹³ o que uno de cada diez centros educativos de la capital suspendió su última inspección¹⁴.

No solo el sistema se adaptó a la normativa, sino que nuestra perseverancia e insistencia nos permitió acceder a esta información. Y, además, hizo posible que también fuera accesible para aquellos que quisieran hacer la misma petición. De hecho, fueron varios medios los que replicaron o se hicieron eco de esta investigación. Lo que subyace no es tanto una falta de transparencia o de conciencia de que los datos generados u obtenidos por las administraciones son de todos –con las limitaciones lógicas como la protección de datos de carácter personal, por ejemplo–, sino una falta de visión o de necesidad de difundir información pública. El sistema no estaba preparado para hacer público estos datos. De hecho, los impedimentos no solo eran técnicos: la información registrada y grabada en SIGSA era deficiente, incompleta y concebida para un consumo interno, según nos confesó Madrid Salud en aquella reunión. Por todo ello, queda claro que una buena documentación y un registro íntegro de los datos mediante formularios normalizados son fundamentales para dar un cumplimiento más ágil y de mayor calidad a los requisitos de transparencia de las administraciones públicas. Para ello, estrategias como la transparencia por diseño pueden ayudar en este sentido.

Litigación estratégica

Las normas del juego, esas que tanto anhelábamos antes de 2013, contemplan mecanismos de intermediación entre el solicitante de información y las administraciones cuentadantes. En primer lugar, mediante una reclamación ante los consejos o comisionados de transparencia, sin perjuicio de los recursos que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de carácter potestativo y previo a, en segundo lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa. En el desarrollo de sus funciones, Civio tiene el deber, como fundación que persigue el bien común e intenta proteger el derecho a saber, de usar ambas vías. Por ello, recorreremos a menudo el primer camino pero no desatendemos el segundo.

El derecho a saber se ejerce, pero también se defiende. Por ello incorporamos a nuestra actividad la litigación estratégica: seleccionamos, de entre los procedimientos que tenemos en marcha durante el desarrollo de nuestras investigaciones,

aquellos que, dada su deriva a lo largo de la tramitación, pueden servir para apun-
talar el derecho de acceso a la información pública. Al fin y al cabo, tenemos una
Ley de Transparencia muy joven. No hace falta compararla con la trayectoria
sueca, cuya Ley sobre libertad de prensa, que contenía el derecho de acceso a in-
formación de documentos públicos, fue promulgada en 1766, o la Ley de Libertad
de la Información estadounidense¹⁵ de 1966; las legislaciones de nuestros
socios europeos datan de 1990 en el caso de Italia¹⁶, en 2006 entró en vigor la
Ley federal alemana¹⁷ sobre libertad de información o la Ley de acceso a docu-
mentos administrativos lusa¹⁸ se remonta a 2007. Nuestra norma data de 2013 y
se prevé su primera reforma a lo largo de la presente legislatura, según traslada el
Gobierno. Así las cosas, la Ley de Transparencia necesita, en ocasiones, solven-
tar sus primeras diferencias interpretativas en los tribunales. Esta, como decía-
mos, es una vía a la que Civio no renuncia.

“Con esta Ley de Transparencia, para qué queremos una Ley de Secretos Oficiales”

Una investigación sobre el uso de los aviones oficiales, con un incumplimiento
flagrante del procedimiento administrativo por parte del Ministerio de Defensa
en sus primeros compases, derivó en una batalla por asentar el alcance temporal
de la Ley de Transparencia. En 2015 nuestra intención era conocer cómo em-
pleaban las autoridades los aviones oficiales, entre los que se encuentra el famo-
so Falcon, que opera el Grupo 45 del Ejército del Aire. Pedíamos, en resumen,
las solicitudes de transporte aéreo enviadas a Defensa por los distintos ministe-
rios, unos documentos que incluyen información de los pasajeros previstos, con
nombre y cargo o su relación familiar con los altos cargos, así como las fechas,
destinos y escalas; o los controles realizados en el aeropuerto con información
real de quién subió a bordo.

Tras una primera negativa, Civio reclamó ante el Consejo de Transpa-
rencia, que nos dio la razón. Defensa debía acatar la resolución o llevarla ante la
jurisdicción contencioso-administrativa. Defensa transitó una opción interme-
dia: denegar de nuevo la información, tergiversando así el procedimiento. Final-
mente, la situación acabó en los tribunales, que afirmaron lo sostenido por el
CTBG. Sin embargo, en segunda instancia, la Audiencia Nacional añadió un lí-
mite temporal a la Ley de Transparencia: no se podía acceder a informaciones an-
teriores a su entrada en vigor en diciembre de 2014.

“Con esta Ley de Transparencia, para qué queremos una Ley de Secretos
Oficiales”, ironizó nuestro abogado y patrono, Javier de la Cueva, ya que de sen-
tar jurisprudencia, esta interpretación suponía, en la práctica, una restricción
brutal del derecho a saber que no figuraba en la redacción original. Así, el obje-
tivo de Civio se transformó. La necesidad era proteger, para todos, un derecho de
todos. Y por ello presentamos un recurso de casación que prosperó: el Tribunal

Supremo dejó claro que no se podía limitar el acceso a la información pública con motivo de la fecha de su creación. Su sentencia sirve para evitar diferencias interpretativas: la información pública –al menos la sujeta a la Ley de Transparencia, eso sí– no tiene fecha de caducidad.

Lo que no se mide no se gestiona

Hay un incentivo perverso en gestionar mal la información, o de no hacerlo, directamente. La Agencia Tributaria ha invertido muchos recursos en cruzar fuentes de información de millones de sujetos tributarios para detectar o prevenir el fraude fiscal. Sin embargo, este esfuerzo no se ve cuando lo que hay que asegurar es una correcta contratación pública. O cuando preguntamos por las reuniones de los ministros, todo son excusas: “no podemos contestar, porque no hay bases de datos”, “es muy difícil”, nos contestan. La elección de qué se mide y, por tanto, qué no, es vital. Vamos a ver cómo se gestiona la información y como nosotros actuamos para resolver esta falta de datos.

Uno de los enfoques más frecuentes en nuestras investigaciones es el de analizar un alto volumen de datos públicos para encontrar contexto, tendencias y explicaciones. En nuestro caso, lo anecdótico parte de lo general. Del *dataset* a las historias. Porque sí, el detalle sirve para personalizar, concretar o explicar mejor la información. Pero, ¿qué pasa cuando la administración no recoge datos de manera estructurada? Si es posible, buscamos la forma de capturar, consolidar y normalizarlos mediante el uso de la tecnología. Un ejemplo: la primera base de datos de indultos en España no la elaboró el Ministerio de Justicia, sino una fundación sin ánimo de lucro.

El indulto es una medida de gracia que está regulada en España desde el siglo XIX y que sirve, como sabemos, para anular, de forma parcial o total, una condena o para conmutarla por otro castigo. Esta decisión está reservada al poder ejecutivo que se inmiscuye así en el poder judicial. Hace ocho años, la división de Derechos de Gracia no sabía responder a los y las periodistas sobre cuántos habían sido concedidos por los distintos gobiernos. Sí, conocíamos indultos como los de Alfonso Armada, general que participó en la intentona golpista del 23F, los de condenados por su participación en los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) –terrorismo de Estado– como José Barriónuevo, ministro de Interior, y Rafael Vera, secretario de Estado de Seguridad, por el secuestro de un ciudadano francés, o al consejero delegado del Banco Santander, Alfredo Sáenz, en 2011, cuando el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero estaba en funciones. Y todo ello gracias a que el único requisito formal del indulto es su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). El Ministerio de Justicia los tramitaba, sí, pero, sencillamente, no los contabilizaba.

De nuestra lectura diaria del Boletín Oficial del Estado, que desgranamos en *El BOE nuestro de cada día*, surgió la iniciativa: usaríamos los decretos de indulto¹⁹, publicados en el BOE, para obtener respuestas. Mediante Ruby y expresiones regulares procesamos miles de resoluciones para localizar y extraer la información que necesitábamos: fechas (de publicación, de condena, de concesión...), el tribunal sentenciador, delito, tipo de indulto (parcial, total o conmutación de pena) o género del indultado (aquí sin obtener el nombre, por política de protección de datos personales, sino mediante el análisis del empleo del don o doña), entre otros. Aquí la poca originalidad e inflexibilidad de los textos jurídicos resultaron ser una ventaja.

Después de una fase de comprobación y limpieza de los resultados obtenidos por nuestro programa, de cálculo de datos secundarios no contemplados en los datos originales (como la comunidad autónoma donde se sitúa el tribunal sentenciador) y de clasificación de los delitos, conseguimos consolidar y publicar la primera gran base de indultos de nuestro país concedidos desde 1996 (desde cuando hay anuncios del BOE publicados en HTML). *El Indultómetro* es una base de datos con buscador, a la que, una vez publicados, incluso, se referenciaban a los periodistas que llamaban a Justicia.

Nosotros fuimos de los primeros en utilizarla, claro. No nos centramos ya en casos puntuales, sino en desgranar tendencias con la seguridad de contar con una base de datos de más de 20 años de información. Así, contamos que los delitos más perdonados²⁰ en términos relativos –esto es, frente al total de la población reclusa– fueron los cometidos por funcionarios contra la libertad individual o por prevaricación, delitos contra el medio ambiente o de malversación. También, que se concedieron 227 indultos a condenados por corrupción²¹ (esto en 2018, la cifra a día de hoy habrá subido). Y, usando la Ley de Transparencia, hablamos de las cofradías y hermandades religiosas más escuchadas cuando solicitan un perdón con motivo de Semana Santa²². Pero mantener esta información actualizada no es fácil: a día de hoy, Civio mantiene un contencioso contra Justicia²³ al no querer entregar unos datos que el anterior Ejecutivo sí que hizo públicos.

Con todas nuestras investigaciones buscamos un impacto: en este caso, poner freno a las decisiones arbitrarias. Tras la publicación de *El Indultómetro* vimos una enorme reducción del número de perdones desde el Gobierno.

Dinero público

El gasto público es otra de nuestras áreas de interés. “Sigan el dinero, y vean a dónde conduce”, que diría Mark Felt, subdirector del FBI, bajo el seudónimo de ‘Garganta Profunda’, a los reporteros Bob Woodward y Carl Bernstein del *Washington Post* para destapar el Watergate de Nixon. Esto, junto al conocer el cómo y el porqué de la toma de decisiones, nos llevaron a aclarar los presupuestos generales del Estado (PGE): explicar cómo funcionan, mostrar qué partidas

de gasto público existen y cómo evolucionan, etc. El tratamiento habitual en los medios consiste en hablar de grandes cifras, tan abultadas que pocas personas son capaces de situar en contexto o magnitud. Al hablar de varios miles de millones de euros, el común de los mortales pierde referencias, al estar alejado de las cantidades de la economía del día a día. Y así nació *Dónde van mis impuestos*²⁴: una herramienta visual, muy fácil de usar, para explicar, simplificar y facilitar la lectura de los presupuestos.

En este caso, la administración sí que publicaba datos, aunque en formatos no reutilizables²⁵. Además, son decenas de miles de ficheros y con nomenclaturas crípticas, difíciles de interpretar. El problema era que son datos liberados pero sin documentar ni explicar. Nos costó mucho tiempo entender lo que estaba publicado, tanto en forma como en contenido. Se trata de un puzle gigante de miles de piezas. Una información que, pese a ser pública, no se utilizaba. Por lo que cabe preguntarse la utilidad de algo que, de ser tan complejo, espantaba a cualquiera. Por ello, ante la queja de que la administración no publica en formatos reutilizables, muchas veces encontramos casos en los que lo que se hace es convertir un fichero en Excel o PDF a formatos como csv, pero sin cumplir con sus estándares, produciendo ficheros muy sucios e inoperables, salvo que se le dedique un esfuerzo extra en su limpieza y tratamiento posterior. Algo que no aporta, pero sirve para cumplir con el expediente o con la apariencia de la reutilización.

Mucho detalle, cero control

Además de los PGE, otra área objeto de nuestras investigaciones es la contratación pública. Un área muy compleja que requiere conocer la legislación en profundidad, por un lado, y trabajar bien con datos, por otro. Un ejemplo de nuestras investigaciones es el análisis que hicimos de los fraccionamientos ilegales de las licitaciones²⁶: dividir un posible contrato público en otros más pequeños cuya cuantía no supere los umbrales legales de transparencia y libre concurrencia, al ser considerados contratos menores. Para ello, descargamos decenas de miles de contratos de las distintas plataformas de Contratación del Estado. Así vimos como un 10% de las adjudicaciones eran por valor de 17.999€, justo por límite legal, y que, cuando este bajó de 18.000 a 15.000€, contratos con el mismo concepto experimentaron bajadas similares, en el entorno de los 14.900€.

Con esta experiencia adquirida, también revisamos la contratación de emergencia durante la pandemia de Covid-19. De nuevo, mediante la información de contratación de la administración central y de las comunidades autónomas. Revisamos así cómo se había gastado el dinero, o cómo habían gestionado los fondos las distintas administraciones²⁷, los retrasos en la publicidad de la información²⁸, sujeta a unos plazos por ley. También, nos fijamos en los precios unitarios²⁹ de productos como pruebas diagnósticas (PCR, antígenos o hisopos),

guantes o geles hidroalcohólicos, entre otros, para conocer cómo afectó la gran demanda y la escasa oferta ante una crisis sanitaria de gran envergadura.

No es un camino de rosas. Lidiar con los datos de contratación pública siempre supone un fuerte trabajo de revisión y limpieza manuales, porque la calidad de los datos es baja y no existe supervisión, aún cuando existen formularios muy detallados. Por poner un ejemplo, cuando el Ayuntamiento de Oviedo presupuestó en 30.000€ el mantenimiento de unos vehículos oficiales, el contrato apareció adjudicado por 250.000.000.000€, algo que, obviamente –la capital asturiana no dispone de esa cantidad de dinero–, es un error. Lo que esto delata es que nadie se ha dado cuenta de ello, pese a que está publicado, también, en la plataforma de contratación nacional. Y así, cualquier análisis que se quiera hacer se desvirtúa. O, al menos, se complica.

Otro de los fallos más frecuentes es la falta de consistencia en la grabación de los datos, algo que es fruto de los campos de texto libre y que se podría solventar con despleables o autocompletados. Encontramos más de una decena de variantes para nombrar a una misma empresa: frente a Abbott, hallamos Abott, Abbot, Abot... Eso sin contar con el añadido de su constitución en S.L., S.L.U., S.A., etc. En esta caso tuvimos la suerte de contar con un número de identificación fiscal (NIF), aunque no es frecuente. Si el registro mercantil estuviese abierto³⁰ o si a la hora de introducir estos datos se verificasen con un histórico o con fuentes externas, sería más fácil de evitar este tipo de fallos.

La falta de identificadores únicos tampoco ayuda. Cada administración codifica sus expedientes como quiere. Y, en general, no es algo que preocupe. Sin embargo, esto impide consolidar datos a nivel estatal. La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) utilizaba direcciones URL que caducaban, por ejemplo, en los hechos relevantes, por lo que era imposible volver a visitar un enlace y te obligaba a rehacer toda la búsqueda y navegación en página.

Hay mucha información no estructurada. Es un hecho y somos conscientes de ello. Por ello, estamos adentrándonos en el Procesamiento del Lenguaje Natural (o NLP, por sus siglas en inglés). Hicimos un experimento con *Verba*³¹, un análisis de los telediarios de la 1 de Televisión Española. Buceando un poco, ya que no está documentado, encontramos dónde se almacenan los subtítulos de los informativos. Lo que hicimos es crear una serie de programas que, en definitiva, descarga estos subtítulos a los que les aplicamos un tratamiento sencillo. Todo ello con un doble objetivo: aprender las técnicas del NLP, más desarrollado en el mundo anglosajón, pero también a fiscalizar, en cierta forma, el tratamiento de la información que hace la televisión pública. Por el momento, la herramienta facilita la búsqueda de términos y menciones para conocer ciertas coberturas, pero nuestro objetivo es calcular los tiempos que se dedican a unos u otros temas o a la agenda de unos u otros partidos, más allá de los periodos electorales, cuyos tiempos están tasados por la Ley Electoral. Es un ejemplo limitado,

pero con enorme potencial: desde analizar las ruedas de prensa de los consejos de ministros y sus actas, hasta los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados o de los parlamentos regionales, etc.

“The press is no substitute for institutions. It is like the beam of a searchlight that moves restlessly about, bringing one episode and then another out of darkness into vision. Men cannot do the work of the world by this light alone. They cannot govern society by episodes, incidents, and eruptions. It is only when they work by a steady light of their own, that the press, when it is turned upon them, reveals a situation intelligible enough for a popular decision.” Walter Lippman (Nueva York, 1889-1974).

Walter Lippmann, intelectual estadounidense nacido en el siglo XIX, decía que el periodismo es como la luz de una linterna, que permite explorar y sacar de las sombras un tema, dándole luz, y después pasar a otro. También, que la sociedad no podía gestionarse bien saltando de una a otra temática. Para ello, concluía, era fundamental un buen sistema de archivos, porque el periodismo es tan bueno como las fuentes con las que trabaja. Así, el periodismo de tribunales será bueno si la administración y gestión de la Justicia es eficiente. De lo contrario, el periodismo se quedará en la anécdota o en los casos curiosos, pero sin profundizar. Por ello, para un buen periodismo son necesarios buenos sistemas de gestión de la información. En paralelo, así la administración se gestionará bien. En Civio creemos que el buen periodismo requiere de un buen archivo y documentación. Por ello, consideramos imprescindible que se doten de los recursos necesarios para cumplir este objetivo. Por el bien del periodismo pero, también, por el bien de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Hogg, Peter (2006). “His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766)” En: Anders Chydenius Foundation et al. *The World’s First Freedom of Information Act* <https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf>. [Consulta: 29/07/2021].
- Lippmann, Walter (1922). “Chapter XXIV: News, Truth, and a conclusion”. En: *Public Opinion*. MacMillan.

Notas

- ¹ Schmidt, Christine (2018). “This Spanish data-driven news site thinks its work goes past publishing stories — to lobbying the government and writing laws”. En: NiemanLab. <<https://www.niemanlab.org/2018/11/this-spanish-data-driven-news-site-thinks-its-work-goes-past-publishing-stories-to-lobbying-the-government-and-writing-laws/>>. [Consulta: 29/07/2021]

- ² Campos, Miguel Ángel (2011). “Camps y Fabra inauguran un aeropuerto en el que no se puede volar” En: Cadena SER <https://cadenaser.com/ser/2011/03/25/espana/1301014211_850215.html>. [Consulta: 29/07/2021]
- ³ Intervención General de la Generalitat Valenciana (2016). Informe de auditoría de Aeropuerto de Castellón S.L. (Aerocas) En: *Informe General del Artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 5 de febrero*, p. 109-112 <<https://hisenda.gva.es/documents/90598696/163744860/03+-+Informe+Resumen+Plan+Auditorias+2015%2C%20ejercicio+2014/d1c97032-293e-43ee-8c30-2c27b6c51a26;sessionId=C0626EEA794FB38BD744D795D00D268A#page=111>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁴ David, Laura (2015). “Llega el primer vuelo regular al aeropuerto de Castellón” En: El Periódico. <<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20150915/llega-el-primer-vuelo-regular-al-aeropuerto-de-castellon-4509604>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁵ Aeroport de Castelló. “Movimientos de aeronaves y pasajeros” <<https://www.aeroportcastello.com/es/aeropuerto/estadisticas>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁶ Diario Córdoba (2011). “Nace la plataforma ‘Open data Córdoba’ para buscar empleo o crear empresas” En: Diario Córdoba. <<https://www.diariocordoba.com/cordoba-ciudad/2011/03/22/nace-plataforma-open-data-cordoba-37820501.html>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁷ Garzón Espinosa, Alberto (2016). Pregunta al Gobierno con respuesta escrita. Transparencia y acceso de la ciudadanía a los Presupuestos Generales del Estado. (184/002115). En: Congreso. <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=X&_iniciativas_id=184%2F002115>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁸ Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19814&tn=1&p=20071117>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ⁹ mySociety <<https://alaveteli.org/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁰ Civio, Access info <<https://tuderechoasaber.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹¹ Vidal, Neus (2016). “Inspecciones sanitarias en bares y restaurantes de Barcelona de los últimos cinco años”. En: El País <https://elpais.com/caa/2016/12/16/catalunya/1481907654_148804.html>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹² Ayuntamiento de Madrid <<https://datos.madrid.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹³ Gavilanes, Miguel Ángel; Torrecillas, Carmen (2019). “Más de la mitad de los centros sociales que suspendieron su última inspección alimentaria son públicos”. En: Civio. <<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/23/mas-de-la-mitad-de-los-centros-sociales-que-suspendieron-su-ultima-inspeccion-sanitaria-son-publicos/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁴ Gavilanes, Miguel Ángel (2019). “Uno de cada diez centros educativos de Madrid suspendió su última inspección higiénico-sanitaria”. En: Civio. <<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/10/uno-de-cada-diez-centros-educativos-de-madrid-suspendio-en-su-ultima-inspeccion-sanitaria/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁵ Office of Information Policy, U.S. Department of Justice. “Freedom of Information Act Statute” <<https://www.foia.gov/foia-statute.html>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁶ LEGGE 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=>>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁷ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Ley de Libertad de Información) <http://www.gesetze-im-internet.de/english_ifg/index.html>. [Consulta: 29/07/2021]

- ¹⁸ Lei n.º 46/2007 de 24 de Agosto. Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/640919/details/maximized>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ¹⁹ Civio. “Metodología de El Indultómetro” <<https://civio.es/el-indultometro/metodologia/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁰ Belmonte, Eva; Elosua, Juan; Cabo, David (2018). “Indultos vs. Condenados”. En: Civio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/04/04/relatividad/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²¹ Belmonte, Eva; Cabo, David (2018). “227 indultos a condenados por corrupción desde 1996”. En: Civio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/03/24/indultos-por-corrupcion/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²² Belmonte, Eva; Cabo, David; Díaz, Raúl (2018). “El Rico en Málaga y La Piedad en Zaragoza, las cofradías que siempre se llevan su indulto”. En: Civio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/03/27/el-rico-en-malaga-y-la-piedad-en-zaragoza-las-cofradias-de-semana-santa-que-siempre-se-llevan-su-indulto/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²³ Civio (2020). “El Gobierno sigue llevando a juicio por defecto las resoluciones que le obligan a ser más transparente”. En: Civio. <<https://civio.es/novedades/2020/07/09/el-gobierno-sigue-llevando-a-juicio-casi-por-inercia-las-resoluciones-que-le-obligan-a-ser-mas-transparente/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁴ Civio <<https://dondevanmisimpuestos.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁵ Civio. “Dónde van mis impuestos: Metodología” <<https://dondevanmisimpuestos.es/metodologia/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁶ Belmonte, Eva; Cabo, David; Torrecillas, Carmen (2020). “La invasión de los contratos menores de 14.999,99€”. En: Civio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2020/01/29/la-invasion-de-los-contratos-menores-de-14-dot-999-99eu/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁷ Belmonte, Eva; Cabo, David; et al (2021). “Cuatro empresas se llevaron uno de cada diez euros adjudicados de emergencia en 2020” En: Civio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/23/cuatro-empresas-se-llevaron-uno-de-cada-diez-euros-adjudicados-de-emergencia-en-2020/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁸ Belmonte, Eva; Cabo, David; Hernández, Antonio (2021). “Al menos la mitad de los contratos de emergencia de 2020 se publicaron con retraso”. En: Civio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/25/la-mitad-de-los-contratos-de-emergencia-de-2020-se-publicaron-con-retraso/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ²⁹ Belmonte, Eva; Cabo, David; et al (2021). “De 25 céntimos a 8 euros por una mascarilla, la guerra de precios que se saldó con millones de euros para los intermediarios”. En: Civio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/24/precios-unitarios-mascarillas/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ³⁰ Civio (2019). “Queremos que el Registro Mercantil sea abierto y gratuito”. <<https://civio.es/novedades/2019/11/04/queremos-que-el-registro-mercantil-sea-abierto-y-gratuito/>>. [Consulta: 29/07/2021]
- ³¹ Civio. <<https://verba.civio.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]



Albalá

La solución
para la gestión
integral del Archivo



**Media
Search**

La solución para
publicar y difundir
la documentación



baratz
Innovación documental.
www.baratz.es

Líderes en
la transformación digital





ANTONIO IBÁÑEZ PASCUAL

Gestión y visualización de datos abiertos gubernamentales

El caso de los datos sobre la pandemia
del COVID-19 en Castilla y León

Management and visualization
of government open data

COVID-19 pandemic data in Castilla y León

Antonio Ibáñez Pascual
antonio.ibanez@jcy.l.es
*Servicio de Transparencia y Reutilización de la Información
de la Junta de Castilla y León*

Citación: Ibáñez Pascual, Antonio (2021). "Gestión y visualización de datos abiertos gubernamentales. El caso de los datos sobre la pandemia del COVID-19 en Castilla y León". *Tábula*, n. 24, pp. 183-198

Recibido: 15-1-2021. *Aceptado:* 26-2-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.879>

Resumen analítico / Analytic summary

La Junta de Castilla y León ha creado un portal web donde informa diariamente sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León: <https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>

A través de tablas, visualizaciones y notas explicativas de fácil comprensión para todos, junto con una API de consulta y datos brutos descargables en formatos reutilizables, se ofrece toda la información de salud sobre el impacto de la pandemia. La información está estructurada en secciones que han crecido en número y datos a medida que evolucionaba la situación.

Se ha convertido en el portal de la Junta de Castilla y León más visitado de toda su historia.

DATOS ABIERTOS | DATOS GUBERNAMENTALES | DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS | COVID-19 | GESTIÓN DE DATOS ABIERTOS | VISUALIZACIÓN DE DATOS | CASTILLA Y LEÓN

Junta de Castilla y León has created a web portal where it reports daily on the situation of the coronavirus (COVID-19) in Castilla y León: <https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>

Through tables, visualizations and explanatory notes that everyone can easily understand, together with a query API and downloadable raw data in reusable formats, all health information on the impact of the pandemic is offered. The information is structured into sections that have grown in number and data as the situation evolved.

It has become the most visited portal of the Junta de Castilla y León in all its history.

OPEN DATA | OPEN GOVERNMENT DATA | COVID-19 | OPEN DATA MANAGEMENT | DATA VISUALIZATION | CASTILLA Y LEÓN

Transparencia: no hay otro camino para hacer frente a la crisis del coronavirus que no pase por mantener informada a la ciudadanía. En momentos tan duros como los que vivimos, la información se convierte en un recurso vital para todos. No es una falacia afirmar que la información en situaciones de crisis y emergencia sanitaria como la actual salva vidas y protege nuestra salud como una medicina más.

La Junta de Castilla y León ha desarrollado un portal web donde se informa diariamente sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León: <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>.

En este portal se aúnan las visiones de la transparencia y de los datos abiertos, gracias a una compleja y completa gestión de los datos.

Mediante tablas, visualizaciones y notas explicativas fácilmente comprensibles para toda la ciudadanía, junto con un API de consulta y los datos en bruto descargables en formatos reutilizables, se ofrece a la ciudadanía, en general, y a los reutilizadores, en particular, toda la información sanitaria sobre el impacto de la pandemia. La información se estructura en apartados que han ido creciendo a medida que la situación evolucionaba.

El proyecto es innovador en la medida que, con la implicación de diferentes consejerías, ofrece un volumen de información muy elevado sobre la pandemia, con multitud de datos oficiales y fiables actualizados cada día, explicados de forma clara y comprensible y, además, en formatos reutilizables. Se trata de uno de los proyectos colaborativos más importantes a nivel interno que se han desarrollado en los últimos tiempos en sus vertientes tecnológica, comunicativa y social.

INDICADORES DE RIESGO

Provincia	Tasa de incidencia acumulada de casos diagnosticados en 14 días (*)	Tasa de incidencia acumulada de casos diagnosticados en 7 días (*)	Tasa de incidencia acumulada de casos de más de 65 años diagnosticados en 14 días (*)	Tasa de incidencia acumulada de casos de más de 65 años diagnosticados en 7 días (*)	Positividad global de las pruebas diagnósticas por semana (*)	Porcentaje de casos con trazabilidad (*)	Ocupación de camas de hospitalización por casos de COVID-19 (*)	Ocupación de camas de cuidados críticos por casos de COVID-19 (*)	Indicador de nivel de alerta en Castilla y León
Ávila	121,14	62,16	51,06	17,02	6,99%	79,38%	4,52%	38,89%	4
Burgos	286,03	145,39	199,33	89,76	10,86%	58,72%	8,05%	24,72%	4
León	151,83	64,41	113,50	49,56	7,97%	52,02%	4,89%	24,44%	4
Palencia	186,50	87,95	113,78	43,58	9,82%	75,64%	5,48%	40,63%	4
Salamanca	189,52	84,44	135,90	62,29	6,61%	75,38%	8,14%	20,97%	4
Segovia	347,93	155,07	197,83	97,48	10,45%	79,06%	7,38%	45,16%	4
Soria	201,39	95,63	96,77	26,39	6,26%	80,61%	6,14%	52,38%	4
Valladolid	173,05	87,78	130,14	67,54	7,67%	73,73%	9,61%	31,01%	4
Zamora	124,28	53,93	109,33	41,47	5,68%	79,67%	8,54%	15,79%	4
Castilla y León	194,41	91,99	131,66	59,15	8,24%	68,71%	7,21%	29,53%	4

Niveles de riesgo: Nueva normalidad Bajo Medio Alto Muy alto

Figura 1. Detalle de la página principal del portal sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León (<https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>)

Necesidad: los retos de la COVID-19

La pandemia provocada por el coronavirus mantiene en vilo a todo nuestro planeta y a los gobiernos, que son quienes deben dar una respuesta ágil y suficiente ante los problemas y retos que se están planteando.

Por un lado, la ciudadanía necesita información fiable y puntual, clara y comprensible, para saber qué está sucediendo en cada momento. Los medios de comunicación, como canal transmisor de información a la sociedad, deben poder acceder al máximo caudal posible de datos para hacer el relato certero de la realidad. Y en igual medida, también los investigadores, científicos y, en general, los reutilizadores para poder explotarlos sin que su obtención les suponga un esfuerzo inasumible.

Por último, la propia administración también necesita poder explotar los datos para llevar a cabo una toma de decisiones motivada y basada en evidencias, que asegure en lo posible el acierto y con ello, proteja y salve vidas.

Tanto los fines descritos como sus destinatarios justifican con creces este proyecto.

Retos a la innovación

La Junta de Castilla y León ha tenido que enfrentarse en este proyecto a una serie de dificultades que muestran la envergadura del proyecto:

- Coordinación entre varias consejerías y múltiples usuarios para tratar datos de múltiples fuentes.
- Datos muy volátiles, cambiantes y complejos.
- Necesidad de actualización diaria.
- Imposibilidad de planificación y ausencia inicial de criterios para la extracción de información sanitaria. La irrupción de la pandemia sorprendió a todos sin una planificación adecuada ni el dimensionamiento de los servicios necesario. Hubo que improvisar un sistema de gestión de la información mínimamente estable en el tiempo, a pesar de los frecuentes cambios de estrategia a nivel nacional.
- Rápida reacción ante la demanda de datos. Hubo de publicarse un cuadro de mando el 16 de marzo de 2020 (el estado de alarma se declaró el sábado 14 de marzo), completándolo con nuevos conjuntos de datos y visualizaciones según surgían nuevas necesidades y se disponía de nueva información. Ha supuesto sin lugar a dudas un esfuerzo único y excepcional.
- Castilla y León es la región más extensa a nivel territorial en España –y de las más grandes de la Unión Europea–, cuenta con mayor número de provincias (9) y la que posee más municipios (2.248, más de la cuarta parte del total del país).

En definitiva, se ha tenido que hacer frente a un conjunto de retos por los que, unidos a las demandas de la ciudadanía, el proyecto ha tenido una complejidad y necesidad de reacción que lo han hecho único.

Objetivos perseguidos

El objetivo principal ha sido garantizar la transparencia. No hay otra forma de hacer frente a la crisis del coronavirus que no pase por mantener informada a la ciudadanía, y para ello es necesario:

- Información fiable: datos oficiales proporcionados por las Consejerías de Sanidad, la de Familia e Igualdad de Oportunidades, y la Consejería de Educación.
- Actualización diaria: se ofrecen datos actualizados manteniendo series históricas, lo que permite ver de forma clara la evolución de la pandemia.
- Claridad: se garantiza que la información se pueda entender fácilmente por cualquier persona, aun sin conocimientos previos o cualificados.
- Adaptación a las necesidades: los datos y las gráficas son las que han sido más demandadas desde la sociedad y los medios de comunicación. También se han reutilizado internamente al realizarse visualizaciones que sirven

para la toma de decisiones de los propios profesionales que dentro de la administración están actuando sobre la pandemia.

- *Responsive*: acceso a la información desde cualquier tipo de dispositivo (ordenador, Tablet o móvil).
- Datos reutilizables (open data): datos en bruto (sin procesar), desglosado por áreas geográficas reducidas (respetando la protección de datos) y por edad y sexo cuando ha sido posible. Además, está disponible un API de consulta de datos.
- Gráficos reutilizables: una de las principales vías de difusión del proyecto es la posibilidad de embeber las gráficas en otros portales. Este hecho se ha sido muy utilizado por medios de comunicación.

No es posible cumplir con estos requisitos sin una adecuada gestión de los datos dentro de la organización, lo que ha implicado un esfuerzo de transformación cultural y digital trascendental.

Destinatarios

Un proyecto que aúna la transparencia (lanzamiento de una visualización clara y comprensible para toda la ciudadanía) y los datos abiertos (publicación de ficheros de datos en bruto –conjuntos de datos–) permite dar respuesta a los diferentes tipos de destinatario.

Por un lado, este portal ha posibilitado que cualquier persona pueda ver de forma clara la información, pero también que los medios de comunicación utilicen esas gráficas para incorporarlas a sus ediciones digitales o impresas.

Los investigadores están descargando los datos que se proporcionan para hacer sus propios análisis y estudios, poniéndose en contacto con los responsables de la iniciativa para resolver dudas, plantear mejoras o para la apertura de nuevos datos.

No menos importante es la reutilización interna por la propia administración autonómica, puesto que las visualizaciones generadas han servido a los responsables sanitarios para tomar mejores decisiones sobre cómo afrontar la pandemia.

Definición del proyecto

Desde un inicio, se identificaron estas tareas o fases como esenciales, para dar cabida al gran volumen y variedad de información que se ha ido generando al mismo ritmo que la pandemia:

1. Adecuación de los sistemas de información para permitir la recogida de datos relacionados con la pandemia.
2. Análisis de la información extraíble de las bases de datos disponibles y de la demanda de información para dar respuesta suficiente y ágil a las necesidades planteadas.
3. Establecimiento de canales y protocolos adecuados para el traslado de la información desde las diferentes consejerías hacia la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.
4. Selección de las visualizaciones y redacción de los textos más adecuados para comunicar verazmente la información.
5. Confección y mantenimiento de los conjuntos de datos para su puesta a disposición en abierto y para la carga en la aplicación.
6. Verificación de los datos sobre una muestra, publicación y posterior comunicación a través de redes sociales.

Estas tareas se han realizado de manera iterativa, ya que progresivamente se han ido poniendo a disposición cada vez más conjuntos de datos y visualizaciones: de los 7 datasets publicados a finales de marzo de 2020 se pasó a 21 a finales de mayo, 27 en noviembre y 33 en abril de 2021.

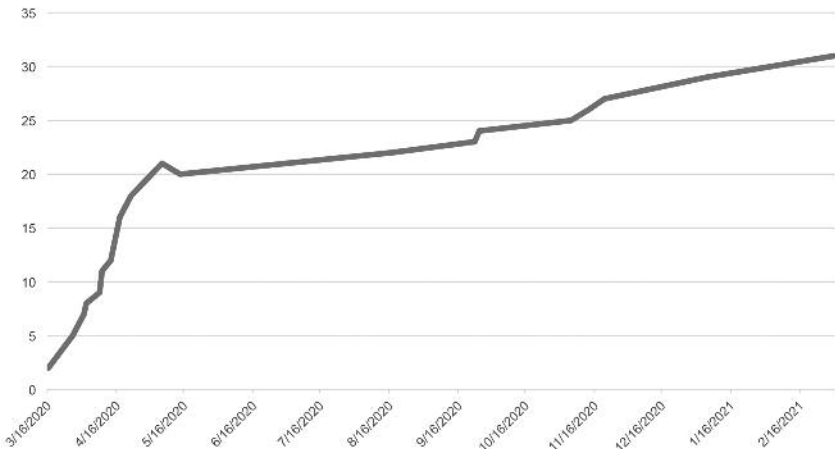


Figura 2. Evolución de conjuntos de datos publicados en el portal sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León (<https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>)

Resultado de la innovación

Para garantizar la transparencia se diseñó como se ha comentado el portal web donde se informa diariamente sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León: <https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>

En el portal se ofrece múltiple información organizada por categorías:

- Indicadores de riesgo, mostrando tanto por provincias como por municipios los 8 indicadores principales para la evaluación del riesgo, acordados en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, se incluye el número reproductivo básico por provincias (promedio de personas a las que puede contagiar cada enfermo) y el nivel de alerta.
- Vacunas recibidas (por marca), dosis administradas y personas que han completado el ciclo de vacunación (información diaria y provincializada), y suministros de material sanitario (tanto existencias como consumo semanal). La información se ofrece provincializada.
- Zonas básicas de salud (mapas de incidencia acumulada, casos activos, total de PCR realizadas y positivas por cada zona). También se ofrece información sobre los rastreadores y su distribución provincial en comparación con la sugerida por el Ministerio de Sanidad.
- Situación actual en hospitales (hospitalizados en planta y unidades UCI, altas y fallecimientos). Se incluye información desglosada a nivel de cada hospital público.
- Ocupación hospitalaria, tanto en planta como en UCI, estimada sobre la capacidad inicial y la habilitada para esta situación, por hospital. Incluye los indicadores de camas por habitantes tanto en planta como en UCI.
- Test rápidos, PCR (tanto los comunicados por la Dirección General de Salud Pública al ministerio, como las que se suministran con inmediatez por el Servicio de información de Laboratorios) y test de antígenos. La información se ofrece provincializada.
- Atención primaria (incidencia acumulada, casos activos, incremento porcentual diario, tasa de enfermos por población, incidencia por tramos de edad y sexo). La información se ofrece provincializada.
- Capitales de provincia y otros grandes municipios (evolución de las PCR positivas con desglose por zonas básicas –centros– de salud).
- Mortalidad (total y por COVID-19, ofrecida también por sexo y tramos de edad a nivel provincial). Mapa de mortalidad acumulada total y por COVID-19 en cada zona básica de salud. Gráficas de mortalidad total y en residencias en los meses enero-abril de 2017 a 2020 por provincia.

- Centros de enseñanza (nuevos positivos en alumnado y en profesorado, acumulado de positivos en alumnos y en profesorado, nuevas aulas en cuarentena y total de aulas en cuarentena activas, así como centros en cuarentena). La información se ofrece provincializada.
- Centros de carácter residencial (mortalidad total, mortalidad tanto con COVID-19 confirmado como compatible, personas enfermas, en aislamiento y sin síntomas, pero también en aislamiento). La información se ofrece provincializada. Por otro lado, se publica el número de residentes y trabajadores vacunados por residencia.
- Profesionales (con PCR realizada, positivos, en aislamiento y altas por categoría profesional y provincia). Porcentajes de PCR realizadas y positivas, por provincia, categoría, sexo y tramo de edad.

SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN CASTILLA Y LEÓN (DATOS A 25/04/2021)



Figura 3. Secciones del portal sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León (<https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>)

- Pacientes desplazados (personas que se han desplazado de otras Comunidades autónomas a Castilla y León). También se ofrece el detalle de las personas que ha recibido cada provincia de las Comunidades limítrofes.
- Análisis de aguas residuales, que ofrece el nivel de circulación del virus y su tendencia para las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) de poblaciones con población igual o superior a 10.000 habitantes.
- Criterios y documentación para la desescalada (fase en la que se encontraba cada zona básica de salud durante la vigencia del primer estado de alarma y la documentación presentada para solicitar ese cambio de fase).

En cada uno de los apartados se pueden ver indicadores, tablas, gráficas y mapas que muestran en cada caso la información de forma clara y comprensible para cualquier ciudadano.

Adicionalmente se contempla un último apartado de descargas que permite descargar los datos de las visualizaciones en diferentes formatos (EXCEL, CSV y JSON). Además, se dispone de un API de consulta que permite buscar y descargar registros con diversos criterios. De esta forma los reutilizadores más especializados pueden realizar diferentes tratamientos a los datos.

Pero entre los servicios proporcionados para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19 también se han elaborado otros de especial relevancia hoy en día y demandados por la sociedad como son los datos de ERTE vinculados a la COVID-19, los comercios con entrega a domicilio –información que se prepara a partir de la información que suministra la Consejería de Empleo e Industria–, servicios de restauración con comida para recoger o llevar en Castilla y León –con información de la Consejería de Cultura y Turismo–, o la contratación de emergencia vinculada a la COVID-19.

Recursos empleados

Por un lado, hasta que los datos llegan a publicarse en el portal web resultado del proyecto, pasan diariamente por diferentes fases en un proceso complejo en el que intervienen multitud de empleados públicos:

1. Profesionales que introducen los datos en los sistemas de información de la administración (personal sanitario y de administración).
2. Desde las Consejerías de Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, y Educación se extrae, valida y consolida la información. De esta forma se garantiza la fiabilidad y coherencia de los datos.
3. Se analiza la información extraída de los sistemas de información disponibles y de la demanda de información para dar respuesta suficiente y ágil a las necesidades planteadas.

4. El personal de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno centraliza la recepción de todos los datos y los examina, y a la vista de ellos concreta la estructura y formatos adecuados, seleccionando las gráficas, tablas y textos que se ofrecerán.
5. Se confeccionan y actualizan los conjuntos de datos para su puesta a disposición en abierto y para la carga en la aplicación.
6. Finalmente, tras la carga en pruebas se verifican los datos sobre una muestra, y se publica y comunica a través de redes sociales (@transparencia).
7. Asistencia permanente para la resolución de dudas y aclaraciones (medios de comunicación y ciudadanía) a través de correo electrónico corporativo y a través de redes sociales.

Este proceso demuestra la complejidad del proyecto pero, a su vez, garantiza la fiabilidad y coherencia de los datos.

Por otro lado, además de los recursos humanos, para realizar las visualizaciones y puesta a disposición de los datos se ha utilizado la plataforma tecnológica en la nube *OpenDataSoft*, que permite:

- Descargar la información en diferentes formatos.
- Consultar los conjuntos de datos mediante un API, de manera que se puedan obtener datos concretos sin necesidad de descargar la información completa.
- Filtrar la información, hacer vistas, gráficos o cuadros de mando de forma sencilla sin conocimientos informáticos.
- Exportar dichas gráficas y mostrarlas en otras páginas web o aplicaciones.

Resultados obtenidos / consecución de objetivos

Con la incorporación de nuevos contenidos al portal se ha ido generando una mayor demanda cada día traducida en un incremento del número de visitas, y se ha fortalecido el hilo directo entre la Administración autonómica y los ciudadanos a los que sirve, generando confianza en la organización. Visitas que se han producido tanto accediendo de forma directa a la web del proyecto, como a las noticias de diferentes medios de comunicación que han utilizado como fuente de información, los datos, gráficas y mapas disponibles para mostrar de forma más clara y precisa la información.

La comparativa de los datos de tráfico (visitas) en los días previos a la irrupción de la crisis y los posteriores habla por sí sola, y otro tanto sucede con la comparativa con el año anterior: el impacto y la acogida de esta página ha superado cualquier previsión y, sin duda, es el portal más visitado entre todos los portales

web corporativos de la Junta de Castilla y León en su historia y los portales similares de otras administraciones como se verá.

En los 12 meses que transcurrieron entre la puesta en producción el 16 de marzo de 2020 y el 15 de marzo de 2021, un total de 4.006.008 usuarios han realizado 22.742.570 visitas (sesiones) al portal de análisis de datos, con 42.770.251 páginas vistas. Cabe destacar las 278.467 visitas recibidas el 15 de mayo de 2020, coincidiendo con el inicio de la desescalada.

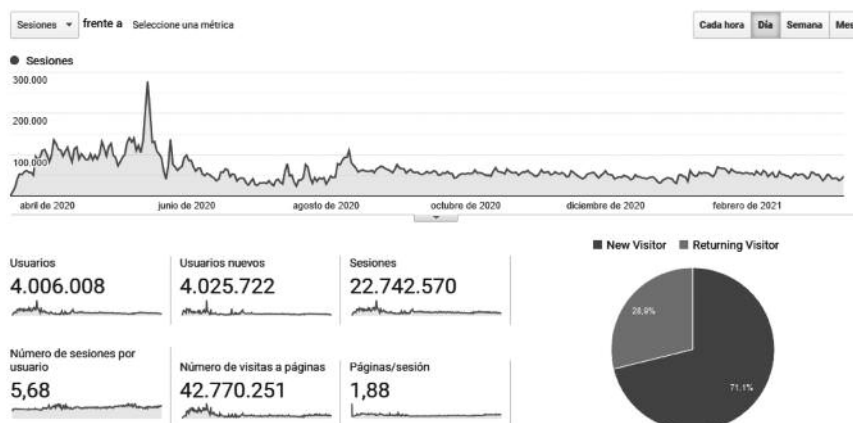


Figura 4. Estadísticas de uso del portal sobre la situación del coronavirus (COVID-19) en Castilla y León (<https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>)

Los 33 conjuntos de datos publicados acumulan a 3 de mayo de 2021 más de 1.142.000 registros. Se entiende por ‘registro’ cada muestra de datos que se ofrece. Por ejemplo, “El 8 de marzo de 2021 se recibieron en Segovia 3.400 vacunas de Moderna”.

Esos 33 conjuntos de datos han superado las 927.000 descargas a esa misma fecha de referencia. Como ‘descarga’ se entiende que el usuario solicita el fichero con toda la información (registros) del conjunto de datos.

Para verlo con mayor perspectiva, el portal de análisis de datos se convirtió en 2020 en el portal más visitado entre todos los portales corporativos de la Junta de Castilla y León, con 2,6 veces las visitas acumuladas por el siguiente portal (Comunicación).

Pero los beneficios han ido mucho más allá del propio incremento del portal de análisis. El mayor conocimiento de los datos abiertos, la transparencia y el

gobierno abierto en general han servido para que las visitas a otros dos portales se hayan visto incrementadas.

Así, el portal de gobierno abierto (<https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/gobierno-abierto-castilla-leon.html>), donde se aloja toda la información de transparencia, además de participación y redes sociales, vio incrementadas las sesiones (visitas) en un 62,42% en el mismo periodo antes indicado.

El portal de datos abiertos, donde se alojan todos los conjuntos de datos de nuestra administración –580 a 12 de marzo de 2021, de los cuales 31 son relativos a la COVID-19– también vio incrementadas sus sesiones en un 370%.

Tanto en los medios de comunicación regionales como nacionales como también por los mejores periodistas de datos de nuestro país se ha destacado este portal como uno de los de mayor calidad por la información que se ofrece, por su detalle, su claridad, actualización y puesta a disposición de conjuntos de datos. Solo a título de ejemplo, *EL PAÍS* publicaba el 16 de abril de 2020 que “Castilla y León “se ha distinguido por ofrecer datos detallados y comprensibles que otras no facilitan” y poco después en su edición de 26 de abril afirmaba que Castilla y León publica “la mejor información”. Por otro lado, *El Confidencial* en su edición del 3 de mayo de 2020, manifestaba que “Castilla y León se ha erigido como el paradigma de la transparencia con un portal de datos abiertos envidiable”. Este medio dedicó el pasado 22 de octubre un artículo en su edición nacional al trabajo llevado a cabo por la Junta de Castilla y León con la publicación de este portal, al que califica como el mejor portal público de datos de la COVID-19.

El 12 de septiembre *Newtral* afirmaba que la región “ha demostrado estar por encima del resto de comunidades en cuanto al acceso a la información sobre la COVID-19” y que “es la única comunidad que ofrece toda la información evaluada en este ejercicio de transparencia”. El 12 de abril de 2021 publicaba otro artículo que titulaba “Castilla y León es la única comunidad que ha hecho públicas las actas de las reuniones de los comités de expertos por el COVID-19”.

Estas referencias le han valido a la Comunidad estar situada a la cabeza de todas las administraciones autonómicas en el único ranking sobre transparencia de la información sanitaria relacionada con la COVID-19 elaborado en nuestro país (*Dyntra*) y el reconocimiento de las Fundaciones *Novagob* y *FUNDOS* como el mejor proyecto de innovación social pública.

Transformación de la institución

La Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, como centro directivo encargado de impulsar la transparencia y la apertura de datos en la administración autonómica, ha sido el órgano impulsor de la iniciativa, pero no cabe duda de que la publicación de una información de este calado requiere siempre

de la concurrencia y colaboración de más actores. Es inviable publicar datos sin la implicación y compromiso de otros órganos directivos, pues son realmente ellos quienes generan la información vinculada a sus competencias, quienes aportan la materia prima que hay que trabajar para luego publicar.

En el proyecto más destacado (visualización de datos del coronavirus) ha contado con la colaboración de la Dirección General de Sistema de Información, Calidad y Prestación Farmacéutica, que ha permitido que los datos fluyan entre diferentes consejerías diariamente, pero también de la Dirección General de Salud Pública, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y de Educación.

Pero las Consejerías de Empleo e Industria, Economía y Hacienda, y Cultura y Turismo también han sido parte activa para publicar el resto de visualizaciones que hemos presentado.

Sostenibilidad

Este proyecto se enmarca en la iniciativa de gobierno abierto de la Junta de Castilla y León, lanzada desde 2012. Desde entonces se han publicado cientos de conjuntos de datos y creado diferentes visualizaciones (<https:// analisis.datos.abiertos.jcyl.es/pages/visualizaciones/>) lo cual demuestra que son prácticas consolidadas y el compromiso de la organización con los datos abiertos.

Dado que el proyecto se ha llevado a cabo por parte del personal que ya estaba al servicio de la administración, los únicos condicionantes presupuestarios corresponden al gasto que supone el mantenimiento de la plataforma en la nube donde se aloja el portal de análisis de datos. Se trata de un gasto –19.375,13 euros anuales– que ya se venía efectuando con anterioridad al proyecto. Por tanto, no ha sido preciso realizar ningún gasto adicional.

A pesar de su envergadura, se puede asegurar que se ha hecho una gestión sostenible de los recursos y permite que el proyecto no dependa de fuentes de financiación adicionales para su mantenimiento y evolución.

Evidentemente sí que requiere un importante esfuerzo de dicho personal en la gestión de datos y su publicación, pero en todo caso la excelente relación entre el coste y el impacto hacen que el proyecto sea una de las iniciativas estrella de nuestra administración, puesto que ha logrado aumentar la reputación de esta.

La iniciativa que se ha presentado se puso en marcha el 16 de marzo de 2020. Desde entonces la actualización de los datos se ha producido de forma diaria, incluyendo fines de semana y festivos. Desde entonces, dada la relevancia del tema y el gran impacto, el cuadro de mando ha ido incorporando más información.

A pesar de que con el paso del tiempo se ha llegado a publicar 33 conjuntos de datos, se han conseguido optimizar los procesos de elaboración y carga

de los datos para que el tiempo dedicado a este proyecto no se haya visto incrementado respecto a hace un año. Más información, pero con una gestión más optimizada gracias a la automatización de tareas mediante envíos automáticos o procesado de datos mediante fórmulas, por ejemplo.

La importancia de la práctica, basada en la transparencia, la rendición de cuentas y los datos abiertos, ha supuesto la implicación de múltiples consejerías además de la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior. Siete de las diez consejerías se han visto implicadas de una u otra forma en la publicación de información relativa al coronavirus, lo que muestra el consenso conseguido en el seno de la organización.

La Junta de Castilla y León lleva desde 2012 promoviendo políticas de gobierno abierto, orientadas a lograr una mayor transparencia y una mayor y mejor gestión de la información, donde la gestión de los datos haya cobrado un valor estratégico. La cultura de la transparencia y los datos abiertos ha calado en todos los niveles de la administración, lo que la hace mucho más resistente y sólida frente a cambios que puedan producirse desde el punto de vista organizativo y de dirección política.

Conclusiones

La correcta gestión de los datos en las administraciones es un paso esencial para prestar servicios de calidad. Lo hemos comprobado en este proyecto en el que cientos de profesionales introducen día a día datos en los sistemas de información para su validación y consolidación. Por último, la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno centraliza la recepción de los datos y los analiza, definiendo la estructura, formatos, visualizaciones y conjuntos de datos que se ofrecerán.

Las principales dificultades a las que la Junta de Castilla y León ha tenido que enfrentarse en este proyecto han sido:

- Coordinación entre varias consejerías y múltiples usuarios para tratar datos de múltiples fuentes.
- Necesidad de actualización diaria, sin excluir fines de semana ni festivos.
- Rápida reacción ante la demanda de datos. Tener preparado un cuadro de mando desde el 16 de marzo, completándolo con nuevos conjuntos de datos y visualizaciones según surgían nuevas necesidades y se disponía de nueva información, ha supuesto sin lugar a dudas un esfuerzo único y excepcional.

En cuanto al coste, más que el tecnológico (dado que ya se contaba con la infraestructura tecnológica, aunque ha habido que potenciar al máximo y optimizar sus funcionalidades) ha sido el humano. Este trabajo de desarrollo y carga

de datos ha sido un esfuerzo muy importante teniendo en cuenta la limitación de personal disponible y capacitado para ello.

Como Administración, debemos ofrecer el mejor servicio público posible, respondiendo a las demandas de la sociedad. Y creemos haberlo conseguido dado el impacto y acogida de este portal que ha superado cualquier previsión y es el más visitado de todos los portales corporativos de la Junta de Castilla y León en su historia y de otros portales similares de otras administraciones.

El resultado es coherente con la estrategia de gobierno abierto:

- Supone un importante ejercicio de transparencia puesto que la creación de portal web ha servido para informar más y mejor a la ciudadanía
- Busca la participación de todo tipo de actores, al ofrecer todos los datos en formatos reutilizables, y gracias a la interacción a través de redes sociales y formularios de contacto.
- Además, se ha realizado una rendición de cuentas real, no solo al informar de forma puntual de la situación de evolución del coronavirus, sino comunicando de forma precisa las actuaciones que estaban siendo llevadas a cabo por parte de la administración.



DataLib
www.datalib.es

Archivos a tu medida

DATALIB APUESTA POR EL SOFTWARE LIBRE CON LA IMPLANTACIÓN DE ICA-AtOM EN ARCHIVOS

ICAAtOM

- ❑ Instalamos tu ICA-AtOM en remoto o en servidores propios
- ❑ Parametrizamos y desarrollamos nuevos módulos
- ❑ Interfaces personalizadas
- ❑ Migración de datos y soporte técnico
- ❑ Formación







JULIÁN VALERO TORRIJOS

Datos abiertos y reutilización en el contexto de la Estrategia europea de datos

Open data and reuse in the context of the European Data Strategy

Julián Valero Torrijos
julivale@um.es
Universidad de Murcia

Citación: Valero Torrijos, Julián (2021). "Datos abiertos y reutilización en el contexto de la Estrategia europea de datos". *Tábula*, n. 24, pp. 201-213

Recibido: 18-2-2020. *Aceptado:* 5-10-2020
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.880>

Resumen analítico / Analytic summary

En los últimos años hemos asistido a un importante proceso de modernización tecnológica en España que ha afectado a las Administraciones Públicas. Más allá de las limitaciones en la regulación, en este proceso se percibe la importancia de los datos en general y de los datos abiertos en particular como uno de los ejes principales para reforzar las exigencias y principios del Gobierno Abierto. En esta ponencia se pretende analizar la evolución del marco normativo aplicable en España y ponerlo en relación con las recientes iniciativas que está impulsando la Unión Europea para promocionar la reutilización de la información del sector público y los datos abiertos.

DATOS ABIERTOS | REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO | UNIÓN EUROPEA

In the last few years we have witnessed a significant process of technological modernisation in Spain that has impacted on Public Administrations. Beyond the limitations in the regulation, in this process the importance of data and open data particularly is perceived as one of the main axes to strengthen the requirements and principles of Open Government. This lecture aims to analyse the evolution of the regulatory framework applicable in Spain and to connect it with the recent initiatives being promoted by the European Union to foster the reuse of public sector information and open data.

OPEN DATA | REUSE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION | EUROPEAN UNION

De la transparencia a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público en el contexto de la transformación digital del sector público y del Gobierno Abierto

La transparencia constituye una exigencia ineludible desde la exigencia actual de renovación de los fundamentos constitucionales de la configuración de los poderes públicos. Por una parte, el carácter democrático de los mismos ya no se concibe sin una dimensión ético-jurídica que reclama la transparencia como pilar que justifica la rendición de cuentas de los representantes de los ciudadanos y, en general, de quienes están llamados a servir con objetividad los intereses generales desde el ámbito político-administrativo. Por otra parte, la proyección del Estado de Derecho sobre el control jurídico de la actividad de los poderes públicos –en especial desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción– reclama de forma intensa un reforzamiento de la transparencia y el acceso a la información del sector público, tanto por lo que se refiere a la función de prevención general de conductas ilícitas como, asimismo, a la vinculación del acceso a la información en tanto al presupuesto para el eventual ejercicio de posibles acciones judiciales.

La regulación legal del derecho de acceso a la información del sector público y la transparencia en España se ha abordado con cierto retraso respecto de otros Estados de la Unión Europea a través de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información del Sector Público y Buen Gobierno (LTAIBG). A pesar de su limitado planteamiento por lo que respecta al objeto de nuestro análisis (Muñoz, Bermejo, 2014, p. 203), con carácter general la aprobación de la LTAIBG ha supuesto sin duda un avance relevante que ha de reconocerse debidamente (Guichot, 2014, p. 33).

Por otro lado, ya con los avances legislativos tras la reforma de 2007 en materia de acceso electrónico a los servicios públicos y, sobre todo, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), se ha producido un impulso definitivo en relación con la modernización tecnológica de la gestión documental que, en última instancia, incide directamente sobre las condiciones del acceso y la difusión de la información en manos de las entidades que integran el sector público.

Sin embargo, ambos procesos normativos no se han visto afectados de manera sustancial y definitiva por las exigencias y principios propios de los datos abiertos, de manera que la inspiración de la reforma es ciertamente restrictiva desde la perspectiva de la transformación digital que se demanda del sector público.

En este sentido, aun cuando la transparencia de los poderes públicos pasa necesariamente hoy día por el uso de medios electrónicos y la propia LTAIBG establece importantes obligaciones en cuanto a la denominada publicidad activa –capítulo II del título I–, desde el punto de vista de la innovación tecnológica su planteamiento es limitado (Martín, 2014, p. 391). Así, por lo que respecta a los principios de los datos abiertos, el artículo 5.4 únicamente establece una mera preferencia por el uso de formatos reutilizables sin mayores exigencias, dejando así en manos de cada Administración la decisión al respecto. En consecuencia, aun cuando la información se encuentre disponible en soporte electrónico no se facilita su reutilización por terceros y, en consecuencia, las potenciales funcionalidades de control por parte de la sociedad se reducen notablemente.

Más aún, aunque tanto la Administración electrónica como la transparencia y el acceso a la información en manos del sector público son temáticas íntimamente vinculadas, sin embargo, no suelen analizarse de manera conjunta y, menos aún, desde la perspectiva de las implicaciones jurídicas que conlleva la innovación tecnológica. En última instancia, más allá de la limitada visión que normalmente se adopta en los estudios jurídicos realizados desde el ámbito académico, lo cierto es que los limitados planteamientos del legislador también se convierten en un condicionante de cierta relevancia cuya influencia no es posible desdeñar.

Así, cuando observamos la razón última que ha motivado la promulgación en los últimos años de las principales leyes referidas a la temática objeto de esta ponencia la conclusión inicial es evidente: no solo no ha habido el más mínimo intento porque sus respectivas previsiones estuviesen mínimamente coordinadas sino que, más bien al contrario, se han desconocido mutuamente o, como ha sucedido en algún caso, simplemente se limitan a establecer regulaciones conscientemente paralelas, caso de las disposiciones sobre reutilización y sobre acceso a la información y transparencia. Todo ello ha conducido a una regulación fragmentaria

en cuanto a su objeto que, en definitiva, impide contemplar la modernización tecnológica de la gestión administrativa desde una perspectiva unitaria causando dificultades interpretativas relevantes (Muñoz y Bermejo, 2014, p. 212) y, por tanto, aboca a que en no pocas ocasiones los proyectos que se han emprendido solo tengan como objetivo principal el mero cumplimiento de las previsiones que contiene una de tales disposiciones sin tener en cuenta el resto.

En efecto, cuando hace ocho años se aprobó la LTAIBG, el propio legislador reconocía la importancia de las herramientas tecnológicas a la hora de canalizar la publicación de la información, pero se limitó a consagrar la necesaria existencia de un Portal de la Transparencia y a afirmar que “la información sujeta a obligaciones de transparencia será publicada en las sedes electrónicas o las páginas web [...] preferiblemente en formatos reutilizables”. Resulta sorprendente que sea la única referencia a la reutilización cuando tan solo unos meses antes, es decir, en pleno proceso de tramitación parlamentaria de la citada ley, la Unión Europea había aprobado la Directiva 2013/37/UE, de 27 de junio, con el objetivo reconocido de “establecer la obligación inequívoca para los Estados miembros de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo si el acceso está restringido o excluido en virtud de normas nacionales sobre acceso a los documentos y sometido a las demás excepciones establecidas en la presente Directiva”.

Sin embargo, a pesar de que se trataba de una oportunidad inmejorable para adaptar la regulación ya existente desde la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (en adelante LRISP), lo cierto es que fue necesario esperar todavía dos años más hasta que, ya próxima la finalización del plazo de transposición otorgado por la citada Directiva, se aprobase la Ley 18/2015, de 9 de julio, de modificación de la LRISP, todavía en vigor en tanto no se proceda a la transposición de la regulación europea de 2019. Ahora bien, desde la perspectiva que ahora nos interesa, el alcance de la modificación se limita a exigir de las Administraciones Públicas y demás organismos bajo su ámbito de aplicación que promuevan el uso de medios electrónicos en la puesta a disposición de los documentos y la tramitación de las solicitudes, así como que procuren “siempre que sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto y legible por máquina”. Finalmente, en este proceso reformador en relación con la modernización tecnológica del sector público, sólo tres meses después se promulgaron la LPAC y la LRJSP.

Pues bien, salvo alguna tímida y excepcional referencia al resto de las normas citadas, lo cierto es que las relaciones entre ellas se caracterizan por su recíproca ignorancia a pesar de que, como resulta evidente desde la perspectiva de nuestro análisis, habría resultado preferible una regulación integradora que tuviera en cuenta la gestión documental avanzada de la información en tanto como elemento vertebrador que permitirá una aprovechar el potencial innovador de la tecnología. Resulta por tanto imprescindible hacer una interpretación sistemática

que tenga en cuenta el conjunto del marco normativo, objetivo que pretendemos abordar en este trabajo: se trata, en última instancia, de dotarle de una mínima coherencia que permita aprovechar las iniciativas y proyectos que se pongan en marcha para dar cumplimiento a las previsiones de la reforma sobre Administración electrónica, de manera que la modernización tecnológica que pretende auspiciar sirva, igualmente, para impulsar el acceso a la información y la transparencia desde la perspectiva de la reutilización y el open data. Todo ello partiendo de una premisa indiscutible en cuya base se encuentra la principal dificultad a superar: que la normativa española solo ha incorporado tímidamente los principios en los que se sustentan los datos abiertos (Cerrillo, 2014, p. 65).

La importancia de los datos en el proceso de transformación digital de las Administraciones Públicas: de los datos a los documentos

Uno de los principales rasgos característicos de las sociedades actuales consiste en la necesidad de disponer de datos a partir de los que adoptar las decisiones. Se trata de una exigencia que no solo se plantea en el sector privado, sino que, por lo que ahora nos interesa, adquiere una singular relevancia en el contexto de la actividad de las Administraciones y el resto de las entidades que forman el sector público.

Tradicionalmente se ha utilizado el soporte papel para los documentos, de manera que las garantías de integridad y autenticidad han sido en gran medida la firma manuscrita y los sellos oficiales. Por otra parte, el conjunto de documentos referido a un mismo asunto se ha organizado a través de expedientes ordenados según un criterio cronológico, conformando de este modo una serie estructurada que, en muchos casos, se incorporaba a un registro público. Por lo que se refiere a su conservación y, en concreto, a la constancia de los actos y otras circunstancias fácticas y jurídicas, la documentación generada se ha incorporado en archivos y registros, estos últimos con una importante finalidad de justificación frente a terceros.

Ahora bien, en el referido proceso de modernización tecnológica vivido en los últimos años el documento ha cedido parte de su protagonismo a los datos, de manera que las garantías y exigencias tradicionales han tenido que adaptarse igualmente a esta nueva realidad (Valero, 2018). En efecto, en el análisis de los diferentes escenarios de la transformación digital que ha de afrontar el sector público encontramos fundamentalmente dos elementos cuya incidencia sobre las implicaciones jurídicas del fenómeno anteriormente presentado adquieren una singular importancia. Así, desde un punto de vista objetivo resulta imprescindible partir de la superación del modelo de gestión basado en los documentos,

avance que solo se puede concebir a partir de la generalización del uso del soporte electrónico. Si bien los documentos como tales siguen resultando imprescindibles (Bustos Petrel, 2018, p. 59) en tanto que permitan reflejar con plenas garantías ciertos actos jurídicos, lo cierto es que desde las posibilidades de la innovación tecnológica no basta simplemente con la sustitución de su versión en soporte papel por la correspondiente en soporte electrónico. De hacerlo así seguiríamos asumiendo una perspectiva excesivamente rígida que impediría aprovechar las ventajas de un planteamiento más dinámico como el que ofrece la gestión basada en los datos, sin duda más adecuado a las exigencias de la buena regulación (Canals Ametller, 2016, p. 19-20).

En efecto, sin perjuicio de que a partir de los datos puedan generarse documentos formalizados cuando resulte preciso e incluso que dicha conversión se lleve a cabo de manera automatizada, la verdadera posibilidad de transformación digital de la actividad administrativa solo se concibe desde el abandono del documento como eje a partir del cual articular la gestión de la actividad y, asimismo, las relaciones con otros sujetos. A este respecto, a pesar de que las nuevas tecnologías permiten formas alternativas de creación de innovaciones más allá de las reglas burocráticas y sus constreñimientos (Criado y Villodre, 2016, p. 102), lo cierto es que la desproporcionada importancia que tiene el procedimiento administrativo como eje formal esencial de la actividad administrativa (Martín, 2018, p. 187-188) ha determinado que el expediente adquiera una trascendencia en la práctica y la cultura de las entidades públicas que, sin duda, supera ampliamente su efectiva y originaria razón de ser (Rivero, 2007, 183-194; Sanz Larruga, 2017, p. 965-967).

Más aún, la tradicional aproximación jurídica a la gestión documental realizada en el seno de las entidades públicas se ha articulado a partir de una premisa esencial: la documentación se generaba con el fin de ofrecer soporte a una determinada actuación, de manera que su utilización para finalidades adicionales en gran medida se encontraba limitada a las necesidades de control y supervisión previamente establecidas normativamente, generando una concepción excesivamente restrictiva que se ha plasmado legalmente (Valero Torrijos, 2018, p. 386). En otras palabras, ni la concepción legal ni la práctica administrativa se muestran muy proclives a una decidida apertura de la información en poder del sector público, lo que obedece no solo a premisas –y en algunos casos prejuicios– ideológicas y culturales al margen del Derecho sino, con frecuencia, a un planteamiento condicionado por el origen último de la gestión documental: asegurar la constancia de las actuaciones realizadas, de los trámites cumplimentados y, en definitiva, de las decisiones adoptadas. En consecuencia, en general, todavía es infrecuente que el diseño de las aplicaciones y los sistemas de información se realice teniendo en cuenta la necesidad de, en un momento posterior, suministrar datos a otros sujetos para finalidades distintas de la actuación principal que se vaya a realizar.

En definitiva, el uso avanzado de medios electrónicos requiere inexcusablemente desvincular los datos del documento original donde se pudiesen contener, de manera que la unidad básica de gestión no sean los documentos entendidos como el soporte donde se incorporan los datos o, en su caso, los expedientes donde se integran los documentos. Solo desde esta premisa será posible facilitar el acceso automatizado conforme a las exigencias de los datos abiertos conforme a criterios de interoperabilidad (Muñoz y Bermejo, 2014; Campos, 2017) y, de este modo, adaptar el modelo de transparencia a la innovación tecnológica que reclama la transformación digital.

Esta dimensión se ha puesto de manifiesto de manera especialmente cruda durante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, donde la falta de transparencia, la no disponibilidad de datos fiables y actualizados, así como la incapacidad de la Administración Pública de afrontar los desafíos planteados sin la colaboración del sector privado nos obligan a replantear el modelo de gestión. A este respecto resulta imprescindible tener en cuenta las exigencias y posibilidades no solo de la tecnología sino, en particular, del Gobierno Abierto como plasmación actual del Estado democrático occidental según las exigencias actuales en el comienzo de la tercera década del siglo XXI.

Como veremos más adelante, se trata, en definitiva, de un debate imprescindible en el actual contexto de la «Estrategia Europea de Datos», un ecosistema donde la mayor transparencia y disponibilidad de datos que demandan el *big data* y la Inteligencia Artificial están llamados a desempeñar un papel esencial (Zlotnik, 2019, p. 27). Y en este debate no puede menospreciarse la necesaria integración de la variable jurídica como presupuesto para la legitimidad de la innovación tecnológica, en particular por lo que se refiere al cumplimiento normativo vinculado a los derechos fundamentales (Martínez, 2019, p. 75-78) y a los riesgos derivados de los aspectos ético-jurídicos (Martínez, 2017, p. 155-159).

El contexto normativo de la Unión Europea

El presente: la nueva Directiva sobre datos abiertos y reutilización de la información del sector público

Hace más de quince años la Unión Europea aprobó 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. Con dicha norma se pretendía “disponer de un marco general para las condiciones de reutilización de los documentos del sector público con el fin de garantizar que dichas condiciones sean equitativas, proporcionadas y no discriminatorias”. Diez años después, a través de la Directiva 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio

de 2013, se procedió a su reforma ante la constatación de que los cambios tecnológicos requerían una actualización del marco normativo. Pero, sobre todo, la reforma tenía como uno de sus principales fundamentos “establecer la obligación inequívoca para los Estados miembros de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo si el acceso está restringido o excluido en virtud de normas nacionales sobre acceso a los documentos”; así como reforzar la regla del coste marginal a la hora de que los Estados fijaran una tarifa por la reutilización de los documentos.

Con la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, se pretende actualizar el marco normativo europeo y, de este modo, afrontar los desafíos que suscita la innovación tecnológica para el futuro de la competitividad en Europa, en particular por lo que se refiere a la Inteligencia Artificial (IA), el Internet de las Cosas (IoT) y las tecnologías de registro descentralizado. En concreto, se anima a los Estados miembros para que promuevan iniciativas de apertura de los datos generados en la actividad que realizan las entidades públicas –la llamada misión de servicio público–, basándose para ello en el principio de datos «abiertos desde el diseño y por defecto».

¿Cuáles son las principales novedades de esta regulación? Por lo que se refiere a los tipos de datos se han incorporado tres categorías desde la perspectiva del ámbito objetivo:

a. *Datos dinámicos*

Se trata de aquellos que constan en soporte digital y están sujetos a actualizaciones frecuentes o, en su caso, se suministran en tiempo real debido a que su utilidad está ligada a un momento temporal concreto.

b. *Metadatos*

En la nueva definición de documento a los efectos de este régimen jurídico no solo se hace referencia a “cualquier contenido” sino, además, a “cualquier parte de tal contenido”. Constituye una novedad de gran importancia ya que, según la normativa española sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, los metadatos mínimos obligatorios son requisito esencial para la validez de los documentos administrativos electrónicos que, por exigencia legal y salvo aquellos supuestos en que resulte más adecuada otra forma de expresión y constancia, es el único soporte admisible para los actos administrativos.

c. *Datos derivados de resultados de la investigación*

En línea con anteriores iniciativas europeas, la regulación de la Directiva también se aplica a los datos que se generen en actividades investigadoras financiadas con fondos públicos. No obstante, se alude expresamente a la protección de ciertos bienes jurídicos como la confidencialidad derivada

de la existencia de intereses comerciales legítimos o, en su caso, la protección de los datos de carácter personal, de manera que los datos serán “tan abiertos como sea posible, tan cerrados como sea necesario”.

d. *Datos de alto valor*

Sin duda una de las principales aportaciones de la Directiva consiste en la creación de un nuevo tipo de datos para los cuales contempla un régimen jurídico singular que intenta impulsar su apertura. Efectivamente, esta categoría se refiere a aquellos que pueden generar relevantes beneficios socioeconómicos y medioambientales, dinamizar servicios innovadores, beneficiar a un gran número de personas o a las *pymes*, así como ser combinados con otros conjuntos de datos. En consecuencia, salvo algunas excepciones, se exige que los mismos se suministren de manera gratuita y, sobre todo, en un formato tal que sean legibles de manera automatizada, se suministren a través de API y, cuando proceda, se facilite su descarga masiva. A tal efecto se contempla un listado inicial de materias que se extiende a los ámbitos geoespacial, ambiental, meteorológico, estadístico, movilidad, así como a la titularidad de las sociedades. No obstante, los concretos conjuntos de datos que se verán sometidos a la regulación específica que establece la Directiva serán determinados por la Comisión a través de los correspondientes actos de ejecución.

Una mirada hacia el futuro: la propuesta de regulación sobre gobernanza de los datos en el marco del Espacio Europeo

La Unión Europea pretende convertirse en un modelo de referencia en lo que se refiere al importante papel que han de jugar los datos en la adopción de las mejores decisiones, tanto en el ámbito empresarial como en el sector público. A tal efecto, a principios de 2020 se publicó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada *Una Estrategia Europea de Datos*¹. La Unión Europea se ha planteado como uno de los principales objetivos la adopción de un sólido marco jurídico, en particular por lo que se refiere a la relevancia del respeto a los derechos fundamentales y, de manera muy especial, a la protección de datos, sin que por ello se vea afectado el objetivo de reforzar sólidamente el mercado interior. Sin embargo, se han identificado una serie de problemas relevantes que, en última instancia, constituye importantes desafíos para la consecución de tales objetivos, en concreto:

- Una excesiva fragmentación entre los Estados miembros, que dificulta la consecución de un espacio común de intercambio de los datos.
- La insuficiencia de los datos disponibles para una reutilización innovadora, en particular en el caso del desarrollo de la Inteligencia Artificial.

- Los inconvenientes derivados de la concurrencia de otros derechos y bienes jurídicos, tanto desde la perspectiva subjetiva del titular de los datos como, desde una consideración objetiva, teniendo en cuenta la naturaleza de los datos.

Aun cuando se han producido importantes avances en la legislación sectorial específica sobre el acceso a los datos en determinados ámbitos —es el caso del sector de la automoción, los proveedores de servicios de pago, la información en materia de medición inteligente, los datos de la red eléctrica o los sistemas de transporte inteligente—, lo cierto es que se ha considerado prioritario generar un espacio jurídico donde la legislación europea pueda aplicarse con eficacia y en el que todos los productos y servicios basados en que los datos cumplan las normas pertinentes del mercado único de la UE.

Para ello se ha planteado la necesidad de reforzar la regulación con un planteamiento basado en la adopción de un modelo de gobernanza, con lo que se pretende asegurar una mayor disponibilidad de datos. En este sentido, a finales de 2020 se hizo pública la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gobernanza de los datos en el ámbito europeo (*Data Governance Act*)².

¿Cuáles son las principales claves de esta nueva propuesta normativa?

- A diferencia de las anteriores normas, se trata de un Reglamento y no una nueva Directiva a fin de garantizar que sus previsiones sean directamente aplicables en toda la Unión Europea por las razones antes apuntadas. Ahora bien, la propuesta confiesa la necesidad de respetar las competencias de los Estados miembros, en particular por lo que se refiere a los aspectos organizativos y la legislación sobre derecho de acceso.
- Nos encontramos ante una norma complementaria de la Directiva de 2019 con el fin de intentar superar sus limitaciones, sobre todo cuando concurren derechos de terceros que dificultan su reutilización, tal y como sucede singularmente con la protección de los datos de carácter personal, la propiedad intelectual o, entre otros bienes jurídicos, la confidencialidad estadística o comercial.
- Por último, se establecen una serie de mecanismos idénticos en toda la Unión con los que impulsar la reutilización, tal y como sucede con el régimen de notificación de los proveedores de servicios de intercambio de datos, los mecanismos de altruismo y el establecimiento de una estructura organizativa mínima, tanto a nivel estatal —puesta en marcha de un sistema de ventanilla única para las solicitudes de acceso a los datos— como europeo, con la importante novedad de la creación de un comité de expertos.

Reflexión final

En los últimos años hemos asistido al proceso de puesta en marcha de una novedosa regulación sobre modernización tecnológica de las Administraciones Públicas y las entidades del sector público. Por otra parte, también han sido relevantes los avances regulatorios en el ámbito de la transparencia y acceso a la información del sector público. Ahora bien, como se ha tratado de argumentar en las páginas anteriores y durante la exposición de la ponencia con ocasión del Congreso, cabe calificar tales previsiones normativas de excesivamente restrictivas en cuanto al objeto, las limitaciones y, sobre todo, las garantías que establecen por lo que respecta a los datos abiertos y la transformación digital del sector público. En todo caso, más allá del simple acceso a documentos es imprescindible avanzar en la transparencia informativa basada en los datos y la automatización conforme a los parámetros de la reutilización (Cotino, 2021).

Tales exigencias de transparencia y control adquieren una singular transcendencia en los ecosistemas de datos abiertos y, en particular, el caso de los programas y aplicaciones de *big data* e inteligencia artificial, así como en los proyectos de ciudades inteligentes. Con la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, se abre una nueva oportunidad para que la legislación española apueste de manera decidida y definitiva por un marco normativo donde la reutilización de la información del sector público y los datos abiertos adquieran el protagonismo que exige el proceso de transformación digital en marcha. Y en dicho desafío el colectivo profesional de la archivística está llamado a jugar un papel esencial y cada vez más relevante.

Bibliografía

- Bustos Petrel, G. (2018). “El documento electrónico en el centro del mundo digital”. En G. Bustos (Coord.). *La gestión del documento electrónico*. Madrid: Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos, p. 45-62.
- Campos Acuña, M.C. (2017). “Transparencia y reutilización: algunos comentarios sobre la relación entre tecnología y Derecho”. En I. Martín (Dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 459-472.
- Canals Ametller, D. (2016). “El acceso público a datos en un contexto de transparencia y buena regulación”. En D. Canals, ed., *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, p. 11-52.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014). “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, *Internet, Derecho y Política*, n. 19, p. 62-77.
- Cotino Hueso, L. (2021). “Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y *big data* para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias

- constitucionales”. En C. Ramió (dir.), *Administración digital e innovación pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 169-196
- Criado, J.I. y Villodre, J. (2016), “Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las Administraciones Públicas. ¿Hacia un *wikigovernment*?”. En J.I. Criado, ed., *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 88-111.
- Guichot, E. (2014), “El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. En E. Guichot (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, p. 17-34.
- Martín Delgado, I. (2018). “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración digital auténticamente innovador”. En T. de la Quadra y J.L. Piñar (dirs.), *Sociedad digital y Derecho*. Madrid: BOE-Red.es, p. 179-202.
- Martín Delgado, I. (2014). “Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública”, En J. Valero y M. Fernández (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, p. 367-406.
- Martínez Martínez, R. (2019). “Inteligencia artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo”. *Revista catalana de Derecho Público*, n. 58, p. 64-81.
- Martínez Martínez, R. (2017). “Cuestiones de ética jurídica al abordar proyectos de Big Data. El contexto del Reglamento general de protección de datos”. *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, n. 24, p. 152-164.
- Muñoz Soro, J.F. y Bermejo Latre, J. (2014). “La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público”. En J. Valero y M. Fernández (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, p. 189-240.
- Rivero Ortega, R. (2007). *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- Sanz Larruga, F.J. (2017). “Gestión documental”. En E. Gamero (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 913-995.
- Valero Torrijos, J. (2018). “La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público”. En T. De la Quadra y J.L. Piñar (dirs.), *Sociedad digital y Derecho*, Madrid: BOE-Red.es, p. 375-396.
- Zlotnik, A. (2019). “Inteligencia Artificial en las Administraciones Públicas: definiciones, evaluación de viabilidad de proyectos y áreas de aplicación”. *Boletic*, n. 84, p. 24-32.

Notas

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=ES> [Consulta: 30/06/2021]

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0767> [Consulta: 30/06/2021]





JAVIER DE LA CUEVA

Open Science y FAIR data

Open Science and FAIR data

Javier de la Cueva
javier.delacueva@javiardelacueva.es
Abogado

Citación: Cueva, Javier de la (2021). "Open Science y FAIR data". *Tábula*, n. 24,
pp. 215-229

Recibido: 15-1-2021. *Aceptado:* 26-2-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.881>

Resumen analítico / Analytic summary

En el presente artículo se hace un repaso del concepto de ciencia abierta y sus componentes, explicando las causas de las que procede la necesidad de su implementación. Se detallan los conceptos desde la perspectiva institucional tanto de la Comisión Europea como de la UNESCO y se describe el desarrollo de la European Open Science Cloud (EOSC). Asimismo, se introducen los principios FAIR (encontrables, accesibles, interoperables y reutilizables) aplicados a los datos científicos, poniéndose de manifiesto las posibilidades de interacción mutua entre la ciencia abierta y la archivística y el enriquecimiento que pudiera surgir de la colaboración entre ambos campos.

CIENCIA ABIERTA | FAIR DATA | METADATOS | EOSC | DATOS CIENTIFICOS

This article reviews the open science concept and details its components, explaining the reasons that makes its implementation necessary. The concept is analysed from the institutional perspectives of both the European Commission and UNESCO, describing the development of the European Open Science Cloud (EOSC). It also introduces the FAIR guiding principles for scientific data management, highlighting the possibilities for mutual interaction between open science and archival science and the enrichment that could arise within the collaboration of both fields.

OPEN SCIENCE | FAIR DATA | METADATA | EOSC | DATA SCIENCE

Una de las discusiones

que se está produciendo en la actualidad en el ámbito científico es el de la ciencia abierta o, en la terminología en inglés que se ha impuesto, el de la Open Science. Como se explicará a continuación, se trata de un movimiento propugnado desde organizaciones supranacionales como la UNESCO y la Unión Europea que, en síntesis, busca que la ciencia se comparta, propugnando para ello su mayor apertura a través de la eliminación de los obstáculos que la impiden.

Ahora bien, sea cual fuere el grado de apertura o de publicidad de la actividad científica, de lo que no cabe duda es que la ciencia, para ser tal, ha de tener un soporte documental y ser objeto de unas técnicas archivísticas. La ciencia no se puede entender sin su documentabilidad; ciencia y archivos se hallan íntimamente ligados. Esta relación es recíproca. Tal y como señala Cruz Mundet, “la gestión científica tiene su equivalente en la gestión archivística: el control sistemático de los documentos y de la información” (2011, p. 21). Así pues, la ciencia sirve a la archivística y la archivística sirve a la ciencia,¹ aun cuando tradicionalmente la acepción de archivo se hubiera reservado a aquellos que se formaban en el ejercicio de una actividad administrativa, y sin perjuicio de la nunca acabada discusión sobre si la archivística es una técnica o una ciencia (Heredia Herrera, 1991, pp. 45-46; Cruz Mundet, 1994, pp. 58-64).

La aparición del movimiento de la Open Science es interesante para el mundo archivístico puesto que se están planteando en el seno de la documentabilidad de la ciencia problemas que ya han sido tratados por las personas estudiosas de los archivos. Por ejemplo, actualmente sería difícil, quizás imposible, encontrar una parcela científica donde no se utilicen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como una de sus herramientas. En la aplicación de estas tecnologías, una de las acciones que se realizan en los proyectos de

investigación es la de representar el conocimiento científico mediante taxonomías y ontologías que, a su vez, sirven como las plantillas con las que etiquetar los datos de investigación y vincularlos entre sí. Tal labor de clasificación no es sustancialmente distinta de la que lleva haciendo la archivística desde los archivos de Ugarit (siglos XII a XIII a. C.). Asimismo, el cambio de paradigma de entender la archivística más como una labor dirigida a procesos que a la salvaguardia de objetos (Cook, 2001, p. 4) se alinea con la naturaleza dinámica de la ciencia. De esta manera, la reflexión sobre lo dinámico del archivo es aplicable a las necesidades documentales de los proyectos de investigación. Esta mutabilidad es aplicable especialmente a uno de los componentes de la ciencia abierta, los denominados principios FAIR, acrónimo de *findable*, *accessible*, *interoperable* y *reusable* (encontrable, accesible, interoperable y reutilizable), acrónimo que se aplica a los datos de investigación.

El contenido de esta ponencia tiene por objeto explicar los orígenes e implantación de la Open Science, de la que se citarán las iniciativas europeas y de la UNESCO, enumerando brevemente sus componentes, y describir en qué consisten los datos FAIR, para de esta manera evidenciar las posibles conexiones entre la archivística y esta novedosa forma de hacer ciencia y cómo pueden ambos campos ayudarse mutuamente.

Open Science

Abordar el concepto de Open Science no es una tarea sencilla y lo que se pueda entender por tales términos depende de la fuente elegida. Tomando como referencia a Antonio Lafuente y a Andoni Alonso, la respuesta es directa, pues la ciencia abierta consistiría simplemente en “mostrar el trabajo que uno hace en ciencia” (Lafuente y Alonso, 2011, p. 40). Estos autores lo vinculan con el *derecho a saber* que el público tiene, derecho cuya legitimidad trae causa del hecho de que las actividades de la comunidad científica le afectan directamente, como se demostró, por ejemplo, en el caso de las vacas locas, donde inicialmente se ocultó a la población el problema con la excusa de no producir alarma. Y afirman que la Open Science no es un sistema novedoso de hacer ciencia, sino que es el mismo sistema de siempre que está reaccionando a los procesos de cierre a los que se ha enfrentado en los últimos años. Para autoras como Eva Méndez, el término Open Science es un pleonasma, puesto que, si la ciencia no es abierta, entonces no es ciencia.²

Si bien la ciencia siempre se ha desenvuelto entre procesos de apertura y de cierre (Eamon, 1986), a principios de este siglo un grupo de personas de los ámbitos académico y bibliotecario señalaron que se estaba produciendo una deriva hacia lo cerrado que no era compatible con la misión de la diseminación del

conocimiento. La declaración de Budapest³ de 14 de febrero de 2002, sobre el acceso abierto a las publicaciones científicas, denunciaba que, si bien existe una herramienta, internet, con la que se puede difundir el conocimiento sin límites, sin embargo, el régimen de propiedad intelectual lo impide ya que los derechos de publicación de los textos científicos se hallan atrapados bajo la potestad de la industria editorial. En el mismo sentido se firmaron las declaraciones de Bethesda⁴ y de Berlín,⁵ respectivamente el 11 de abril y el 22 de octubre de 2003. Estas tres declaraciones abrían el camino en la reivindicación del Open Access o libre acceso a las publicaciones científicas.

La ciencia no se desenvuelve bien en el contexto denunciado por las tres declaraciones fundacionales del Open Access ya que se caracteriza como un conocimiento compartido sobre el que se llega a un consenso. Dificultar el intercambio de ideas y de las demostraciones experimentales no solo atenta contra las necesidades de la actividad científica, sino que limita la posibilidad de su refutación. A la cuestión de la dificultad de producir ciencia en entornos que dificultan la transmisión del conocimiento se une la ilegitimidad de la apropiación de la ciencia cuando los fondos de los que procede son públicos. No tiene justificación alguna que una actividad pagada con los impuestos de la ciudadanía acabe en régimen de oligopolio bajo la propiedad y el control de unos entes privados cuyo interés no es el conocimiento, sino los beneficios de su comercialización (Buranyi, 2017).

Hay muchas otras razones para la apertura de la ciencia, que no serán objeto de esta ponencia, pero sí que ha de señalarse su relación con la dignidad humana. El derecho a la ciencia es un derecho fundamental incluido en los tratados internacionales. En este sentido, el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ estipula el derecho “a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” y el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷ dispone que “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: [...] b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.” La ciencia, por tanto, es patrimonio de la humanidad y no de los grupos editoriales ni, tampoco, únicamente de la comunidad científica.

Open Science en Europa

En la actualidad, la Unión Europea se halla desarrollando la EOSC (European Open Science Cloud) que, a pesar de su nombre, no es una nube que sirve de almacén de los repositorios científicos, sino que se trata de un conjunto de redes de personas, instituciones, infraestructuras y prácticas dedicadas a hacer ciencia. Los inicios de la EOSC pueden remontarse a 2007, cuando la Comisión Europea adoptó la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la información científica en la era

digital: acceso, difusión y preservación {SEC(2007)181}”.⁸ Del contenido de dicha Comunicación puede destacarse el reconocimiento de que “Toda investigación se apoya en los trabajos anteriores y depende de las posibilidades que tengan los científicos de consultar y compartir las publicaciones científicas y los datos de la investigación” (Comisión Europea, 2007). Esta visión suponía el reconocimiento de continuar por las sendas abiertas por las declaraciones sobre Open Access, de las que expresamente se citaba en la Comunicación a la Declaración de Berlín, presumiblemente por ser la única de las tres practicada en el territorio de la UE.

El proceso comenzado en 2007 se potencia en el año 2012 con dos documentos de trabajo de la Comisión, ambos de fecha 17 de julio; se trata de los SWD (2012) 211 final (Comisión Europea 2012a) y SWD (2012) 221 final (Comisión Europea 2012a). El primero de ellos reconoce que existen tres problemas de la documentabilidad de la ciencia que requieren una política para resolverlos: “un acceso subóptimo a las publicaciones de investigación científica”, “un acceso subóptimo a los datos de las investigaciones” y “la ingente marea de datos científicos, que hace necesaria la preservación a largo plazo de esta información” (Comisión Europea 2012a, pp. 4-5). El segundo de los documentos de trabajo plantea qué políticas públicas pueden tomarse para resolver los problemas descritos y, de entre las opciones posibles, se resuelve reforzar el Espacio Europeo de Investigación. De esta manera se traza un plan para seguir los progresos y evaluarlos para recomendar los cambios que fueren pertinentes (Comisión Europea 2012b, pp. 4-6).

Entre julio y septiembre de 2014, la Comisión Europea realizó una consulta pública⁹ para analizar el grado de conocimiento de las personas e instituciones implicadas en actividades científicas sobre el cambio en los sistemas de producir ciencia, sobre los retos que deberían afrontarse ante este cambio, acerca de las acciones necesarias para lograr una mayor competitividad y, finalmente, sobre la denominación de este nuevo modelo. En el resultado de la consulta fue elegida la terminología de Open Science, que es la utilizada a partir de entonces.

Posteriormente y hallándose la UE bajo la presidencia holandesa, se celebraron en Amsterdam el 4 y 5 de abril de 2016 las jornadas “Open Science – From vision to action”, que incluyeron como uno de sus postulados finales la siguiente descripción de la ciencia abierta:

La ciencia abierta trata de cómo los investigadores trabajan, colaboran, interactúan, comparten recursos y difunden resultados. Nuevas tecnologías y datos, una creciente demanda social para afrontar retos societarios de nuestros tiempos y la disposición de la ciudadanía de participar en actividades de investigación conducen a un cambio sistémico hacia la ciencia abierta.¹⁰

La conferencia propugnaba dos retos para el año 2020: por un lado, se planteaba el pleno acceso a todas las publicaciones científicas y, por otro, se postulaba un nuevo acercamiento al tratamiento de los datos de investigación.

Siguiendo esta línea, y no sin dificultades (Burgelman, J. C., 2021), en el año 2016 la Comisión Europea propone la creación de la European Open Science Cloud (EOSC) (Comisión Europea, 2016), cuya misión consistiría en federar las diferentes infraestructuras de investigación repartidas entre disciplinas y Estados miembros de la Unión. En el año 2018 se publica el documento de trabajo para desarrollar la EOSC (Comisión Europea, 2018), realizándose las primeras labores bajo el seno de la EOSC Executive Board desde 2018 hasta 2020 y pasando el testigo a partir del año 2021 a la Asociación EOSC, con sede en Bruselas, que se encarga en la actualidad de su coordinación y desarrollo a través de grupos de trabajo bajo la guía proporcionada por 20 informes previos de la EOSC Executive Board y por un documento, denominado Strategic Research and Innovation Agenda (SRIA) of the European Open Science Cloud (EOSC) (EOSC Executive Board, 2021), que es la guía central.

A pesar de su rol como guía, el documento SRIA no contiene una definición propia de ciencia abierta sino que reenvía a los contenidos de la Wikipedia¹¹ (p. 21) y del proyecto FOSTER¹², para el cual “La ciencia abierta trata acerca de cómo extender los principios de apertura a todo el ciclo de la investigación [...], promoviendo compartir y colaborar tan pronto como sea posible, generando un cambio sistémico en los modos de hacer ciencia e investigación”.^{13,14} La ciencia abierta supone pues un término paraguas que abarca un conjunto de prácticas sobre los diferentes apartados de la actividad científica.

La propuesta que se realiza desde las instituciones europeas se fundamenta en postulados tradicionales propuestos por Robert K. Merton en 1942 en su texto *The Normative Structure of Science* (Merton, 1974, pp. 270-278), según se reconoce explícitamente en el documento SRIA (EOSC Executive Board, 2021, p. 23). Dichos postulados son el universalismo, el comunismo, el desinterés y el escepticismo organizado, cuatro características de la ciencia que siguen vigentes y que suponen una guía para la actual producción y actividad científica. El universalismo mertoniano se refiere a que las aportaciones realizadas para el conocimiento científico no dependen de los atributos personales o sociales de quien las propone y, aun cuando puedan existir reivindicaciones nacionalistas, éstas no influyen en el resultado final. Por su parte, lo que Merton entiende por comunismo hace referencia a que la ciencia genera una titularidad compartida de bienes, dado que los hallazgos que se obtienen mediante la colaboración social se asignan a la comunidad. La reclamación que se hace de los derechos sobre propiedad intelectual se limita al reconocimiento que se le otorga al autor, poniendo Merton como ejemplos el sistema de Copérnico o la ley de Boyle. El postulado del desinterés no trae causa de una previa característica de la personalidad de quienes

hacen ciencia, sino que se fundamenta en el escrutinio público al que la actividad científica se halla sometida; de esta forma se genera una especial integridad. Por último, el postulado del escepticismo organizado consiste tanto en un método como en un mandato institucional: en cuanto al método, se trata de una suspensión temporal del juicio, separando las creencias personales para realizar el análisis y en cuanto a lo institucional, los descubrimientos científicos pueden invalidar dogmas institucionalizados en la sociedad, generando de esta manera conflictos o, en palabras de Kuhn, una necesidad de modificación de los paradigmas imperantes hasta una determinada fecha y su sustitución por otros de carácter novedoso. (Kuhn, 2001).

El Proyecto de recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta

La segunda de las iniciativas a las que se ha de hacer referencia es la de la UNESCO, cuyo Comité ejecutivo aprobó el 7 de agosto de 2019 un plan para realizar una recomendación sobre la ciencia abierta. Tras los trabajos preliminares que incluyeron consultas a las instituciones de los Estados miembros, se presentó el 30 de septiembre de 2020 un borrador de recomendación (UNESCO, 2020). En el texto del documento propuesto se define el término de la ciencia abierta y se enumeran sus componentes:

6. A los efectos de la presente Recomendación, la ciencia abierta se define como un constructo inclusivo que combina diversos movimientos y prácticas con el fin de que los conocimientos científicos estén abiertamente disponibles y sean accesibles para todos, así como reutilizables por todos, se incrementen las colaboraciones científicas y el intercambio de información en beneficio de la ciencia y la sociedad, y se abran los procesos de creación, evaluación y comunicación de los conocimientos científicos a los agentes sociales más allá de la comunidad científica tradicional. Abarca todas las disciplinas científicas y todos los aspectos de las prácticas académicas, incluidas las ciencias básicas y aplicadas, las ciencias naturales y sociales y las humanidades, y se basa en los siguientes pilares clave: acceso abierto al conocimiento científico, infraestructuras de la ciencia abierta, comunicación científica abierta, participación abierta de los agentes sociales y diálogo abierto con otros sistemas de conocimiento.

La definición de la UNESCO se aproxima al concepto de ciencia abierta desde una perspectiva finalista con cuatro objetivos: (1) un conocimiento a disposición global, (2) que dicho conocimiento pueda ser reutilizado también globalmente, (3) el incremento de las colaboraciones científicas e intercambio de información y (4) la apertura de los procesos de creación, evaluación y comunicación de la ciencia a todas las personas que no integren la comunidad científica.

Además, se identifican los elementos constitutivos de la ciencia abierta, que son: (1) el acceso abierto a las publicaciones científicas, (2) datos de investigación abiertos, (3) programas informáticos de código abierto y código fuente abierto (free and open software), (4) equipos informáticos abiertos (open hardware), (5) infraestructuras de investigación compartidas, (6) participación abierta de los agentes sociales, (7) diálogo abierto con otros sistemas de conocimiento y (8) comunicación científica abierta.

El texto de la UNESCO es un borrador en el momento de escribir estas líneas¹⁵ y será objeto de votación en la siguiente asamblea general de la institución prevista para noviembre de 2021. Su redacción ha pasado ya por todos los trámites que pudieran sugerir modificaciones, por lo que, salvo imprevistos de última hora, es difícil que su literalidad se aparte de la aquí transcrita. En todo caso, la aproximación que la UNESCO realiza al fenómeno de la ciencia abierta evidencia la multiplicidad de frentes que se hallan abiertos hoy en día con respecto a la actividad científica. No se trata simplemente de un problema que afecte a quienes trabajan en ciencia, sino a la humanidad en su conjunto, como recientemente estamos comprobando con los efectos de la pandemia. El texto incluye las preocupaciones objeto de las declaraciones de Budapest, Bethesda y Berlín sobre el acceso abierto a las publicaciones científicas, que 20 años después siguen sin haber producido los frutos necesarios, e incluye junto con los antiguos problemas otros contextos de la ciencia donde se necesitan reformas, entre ellos el de los datos de la investigación objeto del próximo apartado.

Los principios FAIR

Tal y como se señaló en la introducción, el acrónimo FAIR (*findable, accessible, interoperable y reusable*) hace referencia a cuatro principios aplicables a la gestión y administración de datos, concretamente a la posibilidad de que los mismos puedan ser encontrados, sean accesibles, interoperables y reutilizables. Se busca que los datos de investigación estén al alcance de cuantas más personas mejor.

El análisis efectuado por la comunidad científica en cuanto a las condiciones en que se hallan los datos de investigación parte de dos premisas fácticas iniciales. En primer lugar, los datos se tratan de forma tanto manual como automatizadamente mediante máquinas. Los dos tipos de tratamiento tienen sus características y se precisa la concurrencia de ambos, puesto que el tratamiento manual permite una mayor sutileza lingüística por parte de quien trata los datos mientras que el tratamiento automatizado permite una mayor complejidad de cálculo, la utilización de datos masivos y una mejor búsqueda, entre otras posibilidades. En segundo lugar, si bien existen bases de datos bien administradas que continuamente enriquecen su contenido mediante nuevas aportaciones y cuya

utilización por parte de la comunidad científica se facilita mediante herramientas a su alcance, también existen otras disciplinas científicas donde la norma es la heterogeneidad de los datos, su dispersión y la dificultad de la reutilización.

Los problemas cotidianos que presenta este sistema heterogéneo y disperso de datos suelen darse en forma de preguntas que se hacen quienes han de utilizarlos: ¿Puedo integrar datos de una tercera parte en mi investigación? ¿Dónde encuentro datos sobre mi disciplina? ¿Existen datos anteriores que yo pueda utilizar? ¿Puedo comercializar mi investigación si he utilizado datos de una tercera parte? En realidad, no se trata de preguntas novedosas, sino que se pueden enmarcar en la tradición que iniciaron Charlotte Hess y Elinor Ostrom cuando en el año 2001 estudiaron los derechos de propiedad intelectual sobre los textos académicos. Frente a un sistema tradicional en el que la propiedad suponía una visión sobre un objeto material, en el mundo digital la facilidad de compartir la información obligaba a replantearse la pregunta sobre en qué consiste la propiedad, en este caso sobre un archivo que es una lista de unos y ceros. La respuesta que Hess y Ostrom obtuvieron de sus colegas de la academia les permitió diferenciar cinco actividades sobre las publicaciones científicas que eran las que les interesaban a quienes investigan: el acceso a las publicaciones, la posibilidad de extracción textos o datos de las mismas, su gestión, la posibilidad de excluir usos y la alienación de las anteriores actividades, esto es, transmitir derechos para efectuar las anteriores actividades (Hess y Ostrom, 2003). De esta manera, ante un sistema de información digital, la granularidad de las diferentes actividades que se podían efectuar sobre el mismo implicaba que la pregunta sobre la *propiedad* de la información ya no era relevante. Lo decisivo para poder construir conocimiento sería, no ya la propiedad sobre un objeto, sino la posibilidad de acceder, extraer, gestionar, excluir y alienar el mismo. Un ejemplo puede ser más clarificador: para gozar de las posibilidades que ofrecen unas webs como las de Wikipedia u Openstreetmap no es necesario ser el propietario de su contenido, puesto que las licencias de las mismas permiten descargar sus bases de datos, extraer de las mismas los datos que se considera, dividirla en cuantas otras bases de datos se tenga por conveniente, transformarlas e incluso venderlas... El derecho de propiedad, tan importante sobre aquellos objetos compuestos por átomos, pasa a un segundo plano cuando de información digitalizada se trata. La capacidad de excluir a otros del uso, que es una de las características principales del derecho dominical sobre un objeto material, pasa a segundo plano cuando se trata de información en soporte electrónico.

Para encontrar soluciones a la heterogeneidad en la que se hallan las bases de datos de uso científico, la comunidad investigadora comenzó a elaborar unos principios que pudieran luego solidificarse en prácticas. Tras un taller en la ciudad de Leiden (Holanda) celebrado en el año 2014 se publicó un borrador de los principios FAIR, borrador que luego se refinó y que dio lugar a un artículo

seminal, *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship* (Wilkinson et al. 2016) en el que se detallan y se desarrollan cada uno de los principios (ver Tabla 1).

To be Findable:	<ul style="list-style-type: none"> F1. (meta)data are assigned a globally unique and persistent identifier F2. data are described with rich metadata (defined by R1 below) F3. metadata clearly and explicitly include the identifier of the data it describes F4. (meta)data are registered or indexed in a searchable resource
------------------------	--

To be Accessible:	<ul style="list-style-type: none"> A1. (meta)data are retrievable by their identifier using a standardized communications protocol <ul style="list-style-type: none"> A1.1 the protocol is open, free, and universally implementable A1.2 the protocol allows for an authentication and authorization procedure, where necessary A2. metadata are accessible, even when the data are no longer available
--------------------------	---

To be Interoperable:	<ul style="list-style-type: none"> I1. (meta)data use a formal, accessible, shared, and broadly applicable language for knowledge representation. I2. (meta)data use vocabularies that follow FAIR principles I3. (meta)data include qualified references to other (meta)data
-----------------------------	--

To be Reusable:	<ul style="list-style-type: none"> R1. meta(data) are richly described with a plurality of accurate and relevant attributes <ul style="list-style-type: none"> R1.1. (meta)data are released with a clear and accessible data usage license R1.2. (meta)data are associated with detailed provenance R1.3. (meta)data meet domain-relevant community standards
------------------------	---

Tabla 1. Fuente: Wilkinson et al. (2016)

Tal y como mencionan Wilkinson *et al.*, el tratamiento de datos de forma automatizada persigue como fin que una máquina pueda llevar a cabo las siguientes tareas de la forma más parecida a lo que una persona las realizaría: a) identificar el tipo de objeto digital que está tratando, b) determinar mediante el análisis de los datos o metadatos si el objeto es útil para la tarea que se está llevando a cabo, c) determinar su uso es posible de acuerdo con la licencia, consentimiento o cualquier límite existente sobre el contenido y d) realizar la acción que corresponda. Los cuatro principios FAIR guiarían la adaptación que los conjuntos de datos, las herramientas y los métodos necesitarían realizar para que las

decisiones anteriores pudieran tomarse sin intervención humana. Wilkinson *et al.* cuidan señalar que los principios FAIR no son un estándar, sino un conjunto de intervenciones tecnológicamente agnósticas que puede realizar quien gestione y administre los datos de la forma que entienda más conveniente. Bajo un punto de vista práctico, se trataría de que quien tuviera la posibilidad de alterar un conjunto de datos analizara si tal conjunto cumple con los principios y lo modificase para mejorar sus condiciones de ser hallado, de acceder al mismo, de su interoperabilidad y de su reutilización.

En los diferentes proyectos que integran la EOSC se han abrazado los principios FAIR de forma unánime, existiendo incluso alguno de ellos cuya única razón de ser es ayudar a consolidarlos y estudiar sus derivadas, como pudieran ser la creación de métricas evaluadoras. El propio EOSC Executive Board ha mantenido durante sus dos años de existencia un grupo de trabajo para la implementación de estos principios, grupo que por sí solo ha emitido cuatro informes, a los que hay que sumar otros dos en colaboración con el grupo de trabajo de arquitectura.¹⁶

Por otra parte, el proyecto FAIRsFAIR ha desarrollado 17 indicadores con los que comprobar el grado de utilización de los principios (Devaraju *et al.*, 2020). Los indicadores pueden referirse a datos, metadatos o documentación (licencias, instrucciones, guías que se acompañan al conjunto de datos) y también a aquellos elementos que permitirían la adquisición de características FAIR, como pudieran serlo las infraestructuras necesarias para que dichos datos puedan seguir estando accesibles durante un período de tiempo. No obstante, a pesar de estas métricas, quedarían tres cuestiones pendientes de estudio y análisis. La primera cuestión hace referencia a la calidad de los datos, aspecto del que los principios FAIR nada dicen; la segunda es la ventaja de la que siempre gozarán quienes crean los datos, puesto que su contacto con la realidad estudiada y su decisión sobre los parámetros con los que se efectúa la catalogación les colocan en una posición de privilegio (Paschetto, Borgman y Wofford, 2019). Y por último, el aspecto de cuáles son los datos que merecen ser conservados, lo que supondría tomar una decisión sobre su ciclo de vida que, al tratarse de un formato electrónico, no serían aplicables las viejas normas archivísticas del expurgo sobre valoración, selección y eliminación de los archivos, sino que consistiría en la utilización de los principios FAIR pero en sentido inverso, esto es, dificultar la posibilidad de hallar el conjunto de datos y acceder al mismo, evidenciando en todo caso que dichos datos se hallan obsoletos mediante las pertinentes modificaciones de sus metadatos.

Conclusión

Para concluir la presente ponencia, simplemente señalar que el panorama actual de la ciencia abierta, su documentabilidad y los principios FAIR, presenta interesantes desarrollos que pueden verse beneficiados de los conocimientos y experiencia acumulados por la archivística. Sería muy interesante y productiva una mirada cruzada entre ambas, ciencia y archivística, por el enriquecimiento recíproco que pueden aportarse.

Bibliografía

- Buranyi, S. (2017, junio 27). "Is the staggeringly profitable business of scientific publishing bad for science?" *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/science/2017/jun/27/profitable-business-scientific-publishing-bad-for-science>
- Burgelman, J. C. (2021). "Politics and Open Science: How the European Open Science Cloud Became Reality (the Untold Story)". *Data Intelligence. Volume 3, Issue 1 Winter 2021*. https://doi.org/10.1162/dint_a_00069
- Comisión Europea (2007). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la información científica en la era digital: acceso, difusión y preservación {SEC (2007)181} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0056>
- Comisión Europea (2012a). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0221:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2012b). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0211:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2016). Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European cloud initiative -building a competitive data and knowledge economy in Europe. COM (2016) 178 final. http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15266
- Comisión Europea (2018). Commission Staff Working Document. Implementation Roadmap for the European Open Science Cloud SWD (2018) 83 final. https://ec.europa.eu/research/openscience/pdf/swd_2018_83_f1_staff_working_paper_en.pdf
- Cruz Mundet, Pedro (2011). Manual de archivística. Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Devaraju, A.; Huber, R.; Mokrane, M.; Herterich, P.; Cepinskas, L.; de Vries, J.; L'Hours, H.; Davidson, J.; White, A. (2020). FAIRsFAIR Data Object Assessment Metrics (Version 0.4). <https://zenodo.org/record/4081213>
- EOSC Executive Board (2021) Strategic Research and Innovation Agenda (SRIA) of the European Open Science Cloud (EOSC) https://www.eosc.eu/sites/default/files/EOSC-SRIA-V1.0_15Feb2021.pdf

- Gallego Domínguez, Olga y López Gómez, Pedro (1989). Introducción a la archivística. Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones.
- Hess, C., & Ostrom, E. (2003). “Artifacts, Facilities, and Content: Information as a Common-pool Resource”. *Law & Contemporary Problems*, 66 (Winter/Spring 2003), 111-145.
- Kuhn, Thomas S. (2001). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lafuente, Antonio y Alonso Puelles, Andoni (2011). *Ciencia expandida, naturaleza común y saber profano*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Merton R. K. (1974). *The sociology of science: Theoretical and empirical investigations*. University of Chicago Press.
- Pasquetto, Irene V., Christine L. Borgmann y Wofford Morgan F. (2019). “Uses and Reuses of Scientific Data: The Data Creators’ Advantage”. *Harvard Data Science Review* 1.2. DOI: 10.1162/99608f92.fc14bf2d
- UNESCO. (2020). First draft of the UNESCO Recommendation on Open Science. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374837.locale=en>
- Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, Ij. J., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N., Boiten, J.-W., da Silva Santos, L. B., Bourne, P. E., Bouwman, J., Brookes, A. J., Clark, T., Crosas, M., Dillo, I., Dumon, O., Edmunds, S., Evelo, C. T., Finkers, R., Mons, B. (2016). “The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship”. *Scientific Data*, 3(1), 160018. <https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18>

Notas

¹ Gallego Domínguez y López Gómez distinguen entre dos tipos de archiveros, los *científicos* y los *técnicos* (1989, p. 38).

² En entrevista personal con el autor.

³ <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/read>

⁴ <https://legacy.earlham.edu/~peters/fos/bethesda.htm>

⁵ <https://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>

⁶ <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁷ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0056&from=EN>

⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/final-report-science-20-public-consultation>

¹⁰ Traducción propia.

¹¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Open_science

¹² <https://www.fosteropenscience.eu/>

¹³ <https://www.fosteropenscience.eu/content/what-open-science-introduction/>

¹⁴ Traducción propia.

¹⁵ Julio de 2021.

¹⁶ Pueden accederse en el siguiente enlace: <https://www.eoscsecretariat.eu/eosc-governance/eosc-executive-board-outputs>.



FRANCESC GIMÉNEZ MARTÍN

El archivero/a como DPD

The archivist as DPD

Francesc Giménez Martín
francescgimenez@santcugat.cat
Ajuntament de Sant Cugat del Vallès

Citación: Giménez Martín, Francesc (2021). "El archivero/a como DPD". *Tábula*, n. 24, pp. 231-251

Recibido: 2-3-2020. *Aceptado:* 5-10-2020
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.882>

Resumen analítico / Analytic summary

¿Es el archivero/a realmente una opción para que las organizaciones piensen en él como delegado/a de protección de datos? ¿Está el archivero/a capacitado y listo para asumir ese cargo, llegado el momento? Estas cuestiones son las que se plantearán en el presente artículo, en un intento de esclarecer dudas de terceros y de la profesión, sobre la figura del archivero/a-DPD. Se incidirá en las funciones y competencias de ambos y, por último, se aportará un ejemplo práctico de elaboración de una herramienta fundamental tanto para la gestión documental como para el RGPD: el Registro de actividades de tratamiento.

ARCHIVERO | ARCHIVERA | GESTIÓN DOCUMENTAL | DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS | DPD | RGPD

Is the archivist really an option for organizations to think of him/her as a Data Protection Officer? Is the archivist trained and ready to take on that role, when the time comes? These questions are those that will be raised in this article, in an attempt to clarify doubts, from third parties and from the profession, about the figure of the archivist-DPO. The functions and competencies of both will be emphasized and, finally, a practical example of the development of a fundamental tool for both document management and the RGPD will be provided: the Record of processing activities.

ARCHIVIST | RECORDS MANAGEMENT | DATA PROTECTION OFFICER | DPO | RGPD

¿Es el archivero/a realmente una opción para que las organizaciones piensen en él como delegado/a de protección de datos? Está el archivero/a capacitado y listo para asumir ese cargo, llegado el momento? Estas cuestiones son las que se plantean en el presente escrito, en un intento de esclarecer dudas, de terceros y propias de la profesión, sobre la figura del archivero/a-DPD.

En esa voluntad de dar respuestas, vamos a plantear el artículo en los siguientes apartados:

- Los datos son la clave
- La figura del responsable de tratamiento
- Protección de datos desde el diseño y por defecto
- Posición del DPD en la organización
- Creación del Registro de actividades de tratamiento a partir del Cuadro de clasificación
- Conclusiones

Los datos son la clave

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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (de ahora en adelante, RGPD) incluye en su articulado elementos clave para entender la posición e importancia de los y las profesionales de la archivística en los fundamentos de dicha normativa.

En el RGPD los datos son la clave. De hecho, si hacemos un vaciado rápido de los términos “dato”, “documento”, “información” o “archivo” tal y como aparecen en el RGPD, obtenemos el resultado de:

- Documentación – 6 veces
- Archivo– 20 veces
- Información –169 veces
- Datos – 825 veces

Es evidente que la focalización está en los datos. Pero los datos en sí no son información, y esa es la primera premisa que la profesión tiene clara. Los datos se organizan y gestionan en un contexto organizativo y social. La asociación de datos a una persona es lo que los configura, en sí mismo, como datos personales. Estamos hablando de relaciones entre datos y atributos. Un dato sin un atributo que lo asocie a una persona, no le otorga ninguna característica personal, y queda fuera del marco de tratamiento del RGPD. El considerando 6 del RGPD indica:

«La tecnología permite que tanto las empresas privadas como las autoridades utilicen datos personales a una escala sin precedentes, cuando desarrollan sus actividades. Las personas físicas difunden un volumen cada vez mayor de información personal a escala mundial» (RGPD, considerando 6).

La difusión de datos personales confluye en un contexto social y tecnológico que propicia que dichos datos se reutilicen, se exploten, sean materia de negocio y se conviertan, por consiguiente, en valiosos activos de información. Los datos tienen su valor en su contexto atributivo, en su proposición como información de un momento, de unos sujetos, de una situación. El gran cambio con el RGPD es centrarse no en los ficheros que contienen datos, sino en los tratamientos que se hacen con los datos. Centramos la atención, así pues, en aquellos procesos administrativos que conllevan el tratamiento de datos. ¿Y qué es tratamiento? El artículo 4 del RGPD lo define como: «cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción» (el subrayado es propio). De este redactado hay que tener en cuenta que el concepto de tratamiento es mucho más amplio que el de “gestión”. Sólo una visualización de datos ya es tratamiento. Por ejemplo, si una persona recoge físicamente una instancia cumplimentada, ya está tratando los datos, aunque solo los traslade a un tercero que los gestione. Acceso a datos es tratamiento de datos.

Es importante, por otro lado, destacar los procesos que detecta la definición de “tratamiento”. No hace falta incidir demasiado, pero estamos hablando,

claramente, de procesos de gestión de la información. Vamos a ver el subrayado: recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción. Por supuesto, como muchas ya habréis deducido, coinciden con las fases de tratamiento de la gestión de documentos. Si nos centramos en las que identifica ISO 30301 (apartado 8.2), para recurrir a un estándar internacional: captura de documentos por cada proceso de negocio, determinación del contenido, el contexto y la información del control (metadatos), establecer la forma y la estructura de la creación y captura de los documentos y la tecnología necesaria para su creación. Así mismo, elementos de control como su vinculación a la preservación del diseño, usabilidad e integridad, disposición y condiciones de administración y mantenimiento de las aplicaciones de gestión documental. Es, por consiguiente, vinculante la relación entre los procesos de gestión documental y los procesos de tratamiento que indica el RGPD. Desde la recogida (o captura) de los datos, a los que su contexto (externo e interno) nos situará dentro de un proceso específico, hasta su utilización, estructuración y conservación, los procesos de gestión documental están intrínsecamente relacionados con dichos tratamientos.

Por otro lado, aunque la atención recae en el tratamiento, los ficheros aún tienen presencia en el RGPD. Un fichero es cualquier conjunto estructurado de datos personales accesibles de acuerdo con criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica (artículo 4). Aunque ya no se habla de ficheros de datos personales, estos aún existen, entendidos como conjunto estructurado de datos personales. Observemos aquí como solo consideran fichero, en este entorno, si hay acceso. Pues hablamos de datos con atributos, datos referentes a una persona, y ya no se considera solo un archivo



Figura 1. Concepto de datos personales dentro de sistemas, en el RGPD

entendido como una propiedad de un organismo o ubicación geográfica, sino que un fichero puede descentralizarse, puede vincularse a una función transversal, pero sigue siendo contenedor de datos estructurados.

La figura del responsable de tratamiento

Otro gran concepto que hay que resaltar, para contextualizar la importancia de la figura del archivero/a como DPD, es la consideración de responsable de tratamiento. En el RGPD, artículo 4, se define dicha figura como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento. La figura del responsable de tratamiento nos acerca a la definición de productor en el entorno de la gestión documental: persona/as o entidad/es que generan documentación por razón de su actividad. Es, a grandes rasgos, el mismo concepto que emplea el RGPD. En la gestión documental empero se centraba en el documento, en la evidencia documental de un proceso. Aquí, el centro es el propio tratamiento. Un cambio que hay que valorar en nuestro entorno: no nos centramos en el resultado, sino en lo que genera este.

Y, aparte del responsable, otra figura relacionada es la del encargado de tratamiento, entendido como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que trata datos personales por cuenta del responsable del tratamiento. En este punto, es muy importante considerar los encargados de tratamiento como productores de información, ya que, aunque actuando en nombre del responsable, generan información por razón del tratamiento que este les ha encargado. Por lo tanto, la responsabilidad es la misma, a nivel de tratamiento, que en el caso del responsable.

Protección de datos desde el diseño y por defecto

El artículo 25 del RGPD es de especial interés para la gestión de la información y entra directamente en las consideraciones que desde la profesión siempre atendemos en materia de procesos y políticas de gestión documental. Este artículo es especialmente importante porque coloca la gestión de datos en el diseño mismo de los tratamientos y por defecto. Esto sitúa las consideraciones de los responsables de protección de datos de la organización (y, en su defecto, del delegado de protección de datos) en un entorno de definición tanto de sistemas de gestión como de proyectos. Aquí la diferencia es importante: no estamos hablando de bases de datos que se quieran contratar, sino de tratamientos de datos, es decir, de proyectos, que, en sí mismo, pueden llevar la adquisición de software, pero también el tratamiento de datos ya existentes en la organización para fines nuevos

no detectados. Estar, por ley, en estos procesos, es clave para poder actuar antes de la generación del tratamiento.

Centremos la atención en el art. 25.2: «... El responsable del tratamiento debe aplicar las medidas técnicas y organizativas adecuadas con la intención de garantizar que, por defecto, únicamente se tratan los datos personales necesarios para cada una de las finalidades específicas del tratamiento. Esta obligación se aplica a la cantidad de datos personales recogidos, al alcance del tratamiento, el plazo de conservación y la accesibilidad de los datos.»

El considerando 78 también insiste en esta cuestión, centrándose en la garantía de sistemas gestionados desde el diseño de acuerdo con el RGPD:

«La protección de los derechos y las libertades de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales exige que se adopten las medidas técnicas y organizativas adecuadas con el fin de garantizar que se cumplen los requisitos de este Reglamento. Para poder demostrar la conformidad con este Reglamento, el responsable del tratamiento debe adoptar políticas internas y aplicar medidas que cumplan los principios de protección de datos desde el diseño y por defecto.» (RGPD, considerando 78).

«Hay que alentar a los productores de las aplicaciones, los productos y los servicios basados en el tratamiento de datos personales para que tengan en cuenta el derecho a la protección de datos cuando los desarrollan, diseñan, seleccionan y usan.» (RGPD, considerando 78).

Como ven, estamos hablando de calidad de los datos: qué datos, qué cantidad, cómo se recogen, por qué, en qué sistemas, cuánto tiempo se conservarán y quién podrá acceder a estos datos. Esto, claramente, es gestión documental en esencia.

El repaso por el articulado es un repaso centrado en aquellos elementos que se pueden considerar intrínsecamente relacionados con las competencias y funciones de un o una profesional de la archivística o la gestión documental. No es un repaso exhaustivo ni intensivo, pero sirve para dar contexto a la importancia del conocimiento que desde los profesionales del sector podemos aportar a toda organización que tenga en consideración dicha figura como un elemento central de su estructura de gobierno de los datos personales.

Posición del DPD en la organización

Una vez hecho un repaso por la normativa, vamos a centrar la atención en la posición del DPD dentro de la organización. Es posible que muchos de los lectores no sean DPDs, pero por sus funciones, tanto en empresa privada como en entorno público, pueden solicitarlos para algunas de las funciones asociadas a la seguridad

de los datos. Asimismo, conocer las funciones y la relación con las funciones del archivero/a, puede ayudar a fortalecer este segundo frente de la organización.

La Sección 4ª del RGPD entera se dedica a la figura del DPD. En primer lugar, vamos a analizar funciones, competencias y posición orgánica. Empezamos situando la obligatoriedad de la figura. Es obligatoria cuando el tratamiento se efectúa por una autoridad o un organismo público, salvo los tribunales que actúan en el ejercicio de su función judicial. Pero también cuando las actividades principales del responsable o del encargado consisten en operaciones de tratamiento que, por razón de su naturaleza, de su alcance y/o de sus fines, requieren una observación habitual y sistemática de interesados a gran escala; o, finalmente, cuando las actividades principales del responsable o del encargado consisten en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos, de conformidad con el artículo 9, o de los datos personales relativos a condenas e infracciones penales a que se refiere el artículo 10.

Posición del DPD

Cabe indicar que el delegado de protección de datos puede formar parte de la plantilla del responsable o del encargado del tratamiento o ejercer sus funciones en el marco de un contrato de servicios. Por lo tanto, puede ser personal de la empresa o contratarse externamente. En todo caso, su posición ocupa un lugar central en las decisiones estratégicas de la organización, siempre que en estas se incluya el tratamiento de datos personales.

El art. 38 determina que «el responsable y el encargado del tratamiento deben garantizar que el delegado de protección de datos participa de manera adecuada y en el momento oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales.»

En este artículo hay que destacar los recursos, humanos, económicos y técnicos que se incluyen como responsabilidades del responsable de tratamiento en relación con el DPD:

«Deben facilitar los recursos necesarios para cumplir estas tareas y para acceder a los datos personales y las operaciones de tratamiento, así como para mantener su conocimiento experto».

Por otro lado, hay que garantizar su independencia orgánica. No se puede entender el DPD que, en el marco de sus funciones, actúe bajo ninguna orden directa que pueda incurrir en sus tareas:

«(...) el delegado de protección de datos no reciba instrucciones sobre el ejercicio de estas tareas. El responsable o el encargado no lo puede destituir ni sancionar para ejercer sus funciones. El delegado de protección de datos debe rendir cuentas directamente al nivel jerárquico más alto del responsable o del encargado».

Esta posición lo convierte en una figura con suficiente capacidad para poder emitir informes sin estar condicionado. Asimismo, su posición hace que deba tener acceso a información que puede tener carácter de confidencial, así como recibir peticiones personales, por las que está obligado a mantener el secreto o la confidencialidad en todo lo que se refiere al cumplimiento de las sus funciones.

Por último, el DPD puede no ser un cargo de dedicación exclusiva, depende del volumen y tipología de empresa o administración pública, las tareas que desarrolla se pueden combinar con otras. Eso sí, entre ambas funciones no puede haber conflictos de intereses. ¿Y cuando hay conflicto de intereses? Cuando por su función en la empresa determinase las finalidades de los tratamientos de datos personales de una empresa. En especial, esto se refiere a los altos cargos: dirección general, de operaciones, financiero, jefe de recursos humanos o jefe del departamento TIC. En ningún lugar aparece el conflicto de intereses directo con la figura del archivero/a. Las dudas razonables están, ya que, en los tratamientos vinculados a la gestión del archivo, es el archivero/a quien decide los usos. En todo caso, la influencia a nivel estratégico es mucho menor. Solo el archivero/a que decide en el diseño puede tener conflictos, pero si este es a la vez DPD, estas decisiones se toman justamente teniendo en cuenta la protección de los datos desde el diseño y por defecto. Capacidad de decisión que va directamente ligada al código deontológico de los archiveros. Aquí hay que recordar la Declaración Universal de los Archivos (DUA), que nos compromete a trabajar para que:

- los archivos sean gestionados y preservados en las condiciones que aseguren su autenticidad, su fiabilidad, su integridad y su uso;
- los archivos sean accesibles a todos, respetando las leyes pertinentes y las relativas a los derechos de las personas, de los productores, de los propietarios y los usuarios

Es por tanto una diferencia clave respecto a otras profesiones, el acceso con el respeto a la protección de los datos está en el propio “ser” archivístico. En todo caso, como dice el GT29 (3.5), es recomendable que la propia institución determine los lugares que son incompatibles y haga una declaración conforme que su DPD no tiene ningún conflicto de intereses.

Competencias y funciones del DPD

A un DPD se le requieren competencias específicas, sobre todo conocimiento en derecho y protección de datos (art. 37.5 RGPD). Pero el GT29 aclara algún aspecto más:

- Conocimientos especializados en legislación nacional y europea en protección de datos y conocimiento del RGPD.
- Comprensión de las actividades de tratamiento.

- Comprensión de las tecnologías de la información y de la seguridad de datos.
- Conocimiento del sector empresarial y de la organización.
- Capacidad para fomentar una cultura de protección de datos dentro de la organización.

En relación con las funciones del DPD, éstas están indicadas en el art. 39 del RGPD:

- Informar y asesorar de sus obligaciones al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupan del tratamiento.
- Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos.
- Ofrecer el asesoramiento que se le solicite sobre la evaluación de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación.
- Cooperar con la autoridad de control.
- Actuar como punto de contacto de la autoridad de control para cuestiones relativas al tratamiento.

Entramos en más detalle a dos de las funciones:

- Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos.

Supervisar no significa ser responsable. Como parte de la supervisión, el DPD ha de recoger información del tratamiento, analizar si se adecua a la finalidad y normativa, e informar y asesorar al respecto. El análisis de procesos es necesario para la elaboración del Cuadro de clasificación corporativo, por lo tanto, si asociamos tratamiento con proceso, podemos llegar a retroalimentar las dos funciones, archivero/a y DPD, y en realidad, reforzar la tarea del primero/a.

- Ofrecer el asesoramiento que se le solicite sobre la evaluación de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación.

El DPD no debe hacer la evaluación de impacto, pero su asesoramiento es necesario o muy recomendable. Sobre todo, es necesario contar con el DPD para decidir si el tratamiento requiere EIPD (evaluación de impacto). También se recomienda que se le consulte la metodología y las recomendaciones para mitigar el riesgo, así como si las conclusiones y las medidas tomadas son correctas conforme el RGPD. Contar con el DPD en este momento, significa que debe formar parte de la toma de decisión de un nuevo tratamiento, situándolo en el momento en el que se puede decidir el modelo de datos necesario.

Hemos visto las funciones del DPD, claramente enfocadas a convertirse en una especie de órgano de control de la gestión interna sobre la calidad del tratamiento de datos personales. Incluyendo, por este propósito, tanto el diseño de nuevos tratamientos, por tanto, proyectos o nuevas contrataciones de sistemas de gestión, incidiendo en el modelo de datos, como en el continuo del tratamiento, las incidencias en el mismo, el acceso y la protección de los datos, hasta su valoración de tiempo de conservación.

Competencias y funciones del profesional de gestión documental y archivo

Como se ha visto, el control de la gestión de la información, angular de la gestión documental, está en todo el articulado del RGPD-LOPDGDD y normativas derivadas. Pero, y el archivero/a, ¿puede encajar con este rol? ¿O podría, al menos, ser una pieza clave del análisis de la gestión de los datos personales y los tratamientos correspondientes?

Seguro que ya sabéis la respuesta, pero vamos a verlo mejor analizando las funciones de un técnico/a de gestión documental y archivo. Nos basaremos en el análisis que la Associació d'Arxivers-Gestors de documents de Catalunya ha hecho recientemente, sobre el puesto de técnico superior archivero (<https://arxivers.com/mon-laboral/model-de-fitxa-de-lloc-de-treball/>).

En primer lugar, observaremos el objeto de puesto de trabajo:

- Garantizar la gestión eficiente y el acceso a la información corporativa de acuerdo con las competencias municipales atribuidas por la ley en materia de gestión de documentos y patrimonio cultural.
- Dirigir el sistema único de gestión de la información pública municipal que abarcará el diseño de los sistemas de producción, la captura, la tramitación, el control, la evaluación y la conservación de los datos y los documentos, y el acceso a estos.
- Asegurar que la producción documental de la corporación sea accesible, usable, íntegra, de calidad, y se garantice su confidencialidad y conservación.
- Administrar la plataforma de gestión de documentos electrónicos, elaborar planes estratégicos de preservación digital y realizar tareas de control continuas en la producción y gestión de los documentos para auditar el buen funcionamiento del sistema, además de asesorar al personal en el uso de la plataforma.
- Analizar los procesos de gestión administrativa desde la perspectiva documental para su racionalización, simplificación y mejora continua.

En segundo lugar, observaremos las funciones asociadas:

- Promoción y dirección técnica de la implantación y el mantenimiento del sistema de gestión integral de la documentación municipal.
- Formar parte integrante, con voz y voto, de todo organismo creado para la gestión de la calidad y el desempeño del ordenamiento jurídico en materia de gestión documental, protección de datos de carácter personal, acceso a los documentos, identificación electrónica del ciudadano, procesos de digitalización de procedimientos administrativos, seguridad de la información digital, transferencia masiva de datos para actualización de estándares u otra evolución tecnológica.
- Definir, implantar y mantener, con el resto de las áreas implicadas, las condiciones técnicas requeridas para cumplir las medidas mínimas para una correcta interoperabilidad.
- Dirección técnica, creación y mantenimiento del cuadro de clasificación municipal.
- Definir el listado de documentos esenciales.
- Proponer y actualizar las normas de acceso y consulta pública de la documentación.
- Definir y mantener el vocabulario de metadatos.
- Definir, supervisar y administrar el gestor documental.
- Definir, gestionar y supervisar la creación y captura de documentos.
- Supervisar el sistema de digitalización segura de la documentación.
- Controlar el buen uso de formatos de la documentación electrónica y su migración para garantizar el acceso a lo largo del tiempo y su conservación.
- Realizar las transferencias de documentación.
- Analizar los sistemas que gestionan documentación e información.
- Garantizar que se apliquen medidas de seguridad en la conservación de los documentos.
- Definir y gestionar el tratamiento archivístico integral de los documentos.
- Elaborar normas, reglamentos, protocolos.
- Participar activamente en el cumplimiento de la legislación vigente en materia de transparencia y rendimient de cuentas democrático.
- Participar activamente en el cumplimiento de la legislación vigente en materia de protección de datos y su gestión.
- Proteger la propiedad intelectual y otros derechos que afecten a la documentación gestionada.

- Participar y proponer a los organismos competentes la creación de órganos consultivos y comisiones asesoras y de trabajo en todo lo relacionado con la gestión documental y el patrimonio cultural municipales.
- Definir y gestionar los documentos que forman parte del fondo municipal y los fondos privados integrados en el Archivo.
- Elaborar las propuestas de eliminación documental.
- Disponer de unidades documentales compuestas y simples para la consulta interna y su préstamo.
- Atender las consultas externas e internas.
- Elaborar copias de planos y otros documentos.
- Informar y asesorar a los usuarios del servicio de archivo.
- Asegurar la conservación del patrimonio documental.
- Proteger la memoria corporativa, personal y colectiva.
- Difundir los fondos documentales.
- Colaborar con el servicio de informática en preparar y formular directrices encaminadas a la informatización del patrimonio documental municipal.
- Organizar, con otras concejalías, actividades de difusión del patrimonio documental del municipio.
- Asesorar y proponer la adquisición de nueva documentación.
- Asumir la búsqueda y el salvamento de documentos de archivo de instituciones o de particulares.
- Programar y presupuestar las actividades del servicio.
- Contratar, o participar en la contratación, obras, servicios o suministros necesarios según varias líneas de trabajo o requerimientos del servicio.

Vistas las funciones del DPD y de lo que podrían ser un modelo de funciones de un/a técnico/a archivero/a, vamos a resaltar aquellas funciones que justifican atenderle como un/a posible DPD o como un miembro del equipo o comisión de seguridad del organismo (Figura 2).

Como acabamos de ver, la correlación, si no exacta, sí que es coincidente, en parte o, en algunos casos, en su totalidad.

Pero si nos fijamos en las competencias, aún es más evidente (Figura 3).



Figura 2. Comparación de funciones DPD y Archivero/a



Figura 3. Comparación de competencias DPD y Archivero/a

Tres conocimientos clave comparados

Analizamos finalmente, tres conocimientos clave comparados: tecnológico, organizativo y legislativo.

- A nivel tecnológico. Un/a archivero/a requiere de un alto conocimiento tecnológico, ya que el conocimiento de los sistemas de programación y el lenguaje ayuda a la capacidad de entender los sistemas que crean datos. Un DPD, por su lado, requiere el conocimiento tecnológico necesario para comprender los datos a tratar o gestionar en los sistemas de la organización.
- A nivel organizativo. Un archivero/a requiere un conocimiento organizativo actualizado y transversal, ya que el mantenimiento de un CdC y las herramientas de gestión documental adaptadas y adecuadas a la evolución de la organización es una condición básica para un buen control y gestión de la información. Un DPD requiere el conocimiento organizativo necesario para saber qué datos personales se procesan, en qué sistemas, para qué fines y tipologías y bajo qué regulaciones o empoderamiento legal.
- A nivel legislativo. Un archivero/a requiere un conocimiento normativo tanto sobre confidencialidad, preservación, acceso a la información, transparencia, conservación documental, así como en materia de protección de datos personales, tanto en archivos históricos como administrativos. Un DPD requiere un amplio conocimiento normativo en la protección de datos, pero también de las normas sectoriales más comunes y que condicionan el posible acceso y gestión de datos. El conocimiento de la transparencia y el acceso también se convierte en clave para la gestión del RGPD.

Esta comparación deja en clara consideración la pareja relación entre archivero/a y DPD. Competencias básicas iguales, funciones y competencias asimilables.

Vamos a ver ahora, una de las herramientas básicas del RGPD y su estrecha relación con otra de las herramientas básicas de la gestión documental: el Cuadro de clasificación.

Creación del Registro de actividades de tratamiento a partir del Cuadro de clasificación

El Registro de actividades de tratamiento (RAT) es un elemento fundamental del RGPD. En él se establecen con vocación transparente, los procesos en los que hay datos personales asociados, para que un tercero, interesado o no, pueda ver todos los tratamientos de datos personales de una organización. Y no solo el listado,

sino la tipología de datos, las funciones, los accesos, la normativa que le afecta, partes interesadas, etc. Y es que, de conformidad con el artículo 30.1 del Reglamento, cada persona a cargo, y en su caso su representante, deberá llevar un registro de las actividades de tratamiento (RAT) realizadas bajo su responsabilidad.

Una de las tareas más complejas como organización, cuando se considera adaptarse al RGPD, es la realización del RAT. Detectar en qué actividades hay datos personales, y de toda la empresa o institución, puede ser un proceso que requiere meses de análisis. Si nos fijamos en los campos que debe tener el RAT, veréis lo específico y necesario que es saber, por lo tanto, cómo se procesan los datos.

¿Qué información debería tener según el art. 30 GDPR? (modelo de datos)

- El nombre y los datos de contacto de la persona a cargo
- Los fines del procesamiento
- Categorías de partes interesadas
- Categorías de datos personales
- Categorías de destinatarios a los que se han comunicado o comunicarán los datos personales
- En su caso, las transferencias de datos personales a terceros
- Si es posible, los plazos para eliminar las diferentes categorías de datos
- Si es posible, una descripción general de las medidas de seguridad técnicas y organizativas a que se refiere el artículo 32, sección 1.

Vamos a ver en detalle, alguno de los datos indicados:

- Base jurídica de los datos de tratamiento: es decir, en relación con el art. 6 del RGPD, indicar en qué os legitimáis para recoger los datos. Por qué os basáis en una ley, cuando más exacto sea, más transparente será para el usuario.
- Finalidades de tratamiento. Siempre bajo una base determinada, explícita y legítima. No se podrán tratar los datos para otros fines de los expresados, a excepción de los de archivo en interés público, de investigación científica e histórica y los fines estadísticos, como ya hemos visto.
- Categorías de interesados: es decir, de quién recogemos los datos. Hay que ser precisos y al mismo tiempo lo suficientemente generales para incluir la mayor parte de la población de quien se cojan los datos. Cuenta especialmente con los colectivos vulnerables.
- Descripción de los datos: En este punto, pueden ser más generales o concretos. En todo caso, los datos deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo que es necesario en relación con las finalidades para las que se tratan, así como exactos y, si es necesario, deben actualizarse. Se puede

- quedar en esta generalidad, o entrar en el detalle de cada tipo de dato recogido dentro de las categorías. Es recomendable ser lo más transparente posible, pero depende del nivel de detalle al que se quiera llegar.
- Categorías de destinatarios: estamos hablando de las comunicaciones de datos, no de las transferencias internacionales. Es decir, del traspaso de datos muy vinculado a la interoperabilidad o el necesario traspaso de datos por el cumplimiento de la finalidad misma.
 - Transferencias internacionales: transferencia a otros países. Si la transferencia internacional de datos a un tercer país o una organización internacional se realiza mediante garantías adecuadas, hay que hacerlo constar en este registro y aportar la documentación de estas garantías.
 - Plazos previstos para suprimir los datos: este es el punto más claramente relacionado con las políticas de evaluación de la gestión documental. El vínculo con las TAAD podría ser un sistema de garantizar la supresión por razón de unos criterios técnicos y de determinación de los valores de los documentos y la información.
 - Descripción de los criterios técnicos y organizativos de seguridad: siguiendo el art. 32 del RGPD, es necesario que el responsable y el encargado del tratamiento apliquen las medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, que en su caso incluya, entre otros: a) La pseudoanonimización y el cifrado de datos personales; b) La capacidad de garantizar la confidencialidad, la integridad, la disponibilidad y la resiliencia permanentes de los sistemas y de los servicios de tratamiento; c) la capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales de manera rápida, en caso de incidente físico o técnico; d) Un proceso para verificar, evaluar y determinar regularmente la eficacia de las medidas técnicas y organizativas establecidas para garantizar la seguridad del tratamiento.
 - Procedencia de los datos: en este punto se ha de concretar las personas, instituciones u órganos que facilitarán los datos personales que se quieren recoger.
 - Evaluación de impacto: Apartado para indicar si se ha hecho una evaluación de impacto de algún tratamiento, incluso, algún órgano de control proponer colgar el informe de la evaluación con relación al tratamiento.
 - Encargado de tratamiento: En este punto, se incluye si hay nombrado algún encargado de tratamiento, y, en su caso, vuelve a abrirse la posibilidad de añadir el contrato, acuerdo o convenio que se firma con él.

¿Qué datos podemos aportar desde la archivística?

El vínculo evidente que hemos ido destacando a lo largo de este artículo es, sin duda, el Cuadro de clasificación funcional. El CDC, en primer lugar, funcionará si se tiene en cuenta desde su vínculo directo con el proceso administrativo. Por eso no puede funcionar con un CDC orgánico o plenamente vinculado a la estructura política.

¿Y cómo entenderemos el CDC?

La clasificación, siguiendo ISO 15489:2016, es el sistema basado en una estructura jerárquica y lógica que permite la identificación de los procesos de la organización, la identificación de la documentación generada y la agrupación física o intelectual de la información; enfocando su finalidad en el acceso y la recuperación de la información documentada generada por la organización. Las actividades de tratamiento, como actividades, no se definen en el RGPD, pero sí el tratamiento en sí, como una operación sobre datos personales. La actividad, por tanto, va ligada al tratamiento.

Así pues, ¿podemos asociar series (entendidas como procesos) como actividades de la organización? Y si las series son actividades (nos pueden venir aquí reminiscencias robergianas), ¿podríamos decir que las series con datos personales son, en sí mismas, actividades de tratamiento según el RGPD? Si os fijáis en los campos que debe tener el RAT, veréis cuán importante y necesario es conocer, por tanto, cómo se tratan los datos. Esta tarea, sin embargo, es casi comparable a la elaboración de un CDC.

La realización de un CDC parte de unas premisas básicas:

- Revisamos el contexto externo y la normativa que le afecta
- Revisamos el contexto interno (normativa)
- Revisamos la historia de la organización
- Revisamos la estructura organizativa, las funciones y la documentación
- Establecemos la jerarquía entre procesos y funciones

La elaboración del CDC, por tanto, nos aporta por cada serie: contexto legal, social, histórico y productivo, y además nos relaciona las evidencias documentales del proceso, los documentos y los datos generados. Exactamente esto es lo que necesitamos para construir un RAT. Es más, para el RAT, basta las series que tratan datos personales, pero si ya tenemos un CDC, esto ya lo podemos tener detectado; o, al menos, nos es mucho más fácil de detectar.

Por otro lado, está claro que el proceso de construcción del RAT nos aporta valor también al CDC. La obligación de vincular por cada nuevo tratamiento, una leyenda informativa y ligarla al RAT, nos envía a revisar nuestras series del CDC, transformarlas, adaptarlas o, incluso, crearlas explícitamente. Esto sólo

lo podremos ligar, pero, si lo hacemos controlando el RAT. Y es que, si controlamos el CDC, ¿por qué no podemos controlar el RAT? ¿Qué otro técnico/a del organismo conoce mejor el sistema productivo de la organización?

Si os he convencido de la importancia de vincular RAT y CDC, y que el primero refleje el segundo, así como que el segundo alimente el primero, y viceversa, el segundo paso es unificarlos. ¿Cómo?

Asociando cada actividad con el código del CDC para agilizar y racionalizar la gestión de las dos herramientas. Una gestión conjunta simplifica y da contexto a cada actividad, unifica esfuerzos y estrategias. Además, si unificamos, damos más valor al CDC, porque conseguimos controlar la entrada y la difusión de los datos siguiendo un único modelo organizativo, estable y contrastado. Por este motivo, tendremos nuevos campos a los ya vistos:

- Código de tratamiento = Código del CDC
- Nombre del tratamiento = nombre de la serie

Y si hacemos este paso, en la estructura o modelo de datos que usamos para gestionar nuestro CDC, podemos incluir también qué series tienen datos personales.

Pero podemos llegar más lejos. Recordemos que hay un dato que el RGPD nos obliga a aportar en el RAT: Plazos previstos para eliminar información. Exacto, como ya hemos dicho, aquí tenemos la puerta abierta al vínculo con las tablas de retención de las comisiones correspondientes. Un nuevo campo para nuestro modelo de datos de RAT, ya que el plazo es un campo de tiempo, necesitaremos añadir:

- Número de tabla
- Nombre de la tabla
- Política aplicada de retención

Quizá algunas ya lo piensan, y sí, estamos uniendo una nueva herramienta derivada del CDC: el calendario de conservación. De nuevo, ya teníamos el trabajo hecho (tal vez), solo basta atarlo.

¿Y aún podemos asociar más datos?

Hay que tener en cuenta que el RAT es una herramienta muy potente de información, tanto que lo acerca a las herramientas de transparencia y que las leyes como las de transparencia, no contemplaron. Curiosamente, el RGPD sí. Con todo, hay siempre partir de la información clara, sencilla y fácil para la ciudadanía. Se pueden añadir campos extras como los circuitos administrativos asociados a cada actividad, las unidades administrativas que intervienen (acceso interno), los trámites de la web por donde entra parte de la información, el vínculo entre actividades relacionadas... y podemos asociar el cuadro de acceso, si lo tenemos definido. Todo este conjunto se podrá entender si tenemos un sistema de gestión documental y gobernanza de la información establecido y estable.

Finalmente, en una organización madura desde el punto de vista de gestión informacional, se pueden informar de los documentos, tipo documental, asociados a cada actividad, dando información así de los formatos, soportes, y tramitación administrativa. Es decir, más allá de las puertas de entrada, estamos enseñando directamente la casa por dentro.

Finalmente, una vez construido el RAT-CDC hay que mantener la estructura; por este motivo, se recomienda que un equipo interdisciplinario vigile su actualización y conformidad, así como los cambios y mejoras. Este equipo debería ser el mismo que ejerce similares funciones sobre el CDC y debe incluir, por supuesto, el DPD y el archivero/a, así como equipo jurídico, organizativo y tecnológico.

Un modelo de RAT construido desde esta vertiente, es el que hemos construido en Sant Cugat del Vallès, y se puede ver en: <https://www.seu-e.cat/es/web/santcugatdelvalles/registre-de-les-activitats-de-tractament-de-dades-personals>

Conclusiones

La asunción del rol de DPD por parte del archivero/a, como resumen, queda claramente justificado. Ahora es el momento de jugar esta carta, valorar pros y contras, ver las ventajas de su posicionamiento orgánico y de la posible posición dentro del cuadro de mando donde se elaboran las políticas de datos de la organización. Es cuestión de redefinir esfuerzos, poner en balanza los recursos y los objetivos, y decidir cuál será el siguiente paso.

¿Cuáles son los elementos clave antes de aceptar el cargo? Aquí un resumen final:



Figura 4. Escalera de pasos antes de aceptar el cargo de DPD

Pactar una posición orgánica diferenciada, que no conlleve conflictos con ningún cargo. La posición del DPD no puede condicionarse a ninguna estructura organizativa intermedia. En segundo lugar, asociar a la asunción del cargo, recursos humanos y económicos, dimensionados al tamaño y características de la organización, y a las funciones de gestor documental que ya tienes asociadas y que retroalimentan, como hemos visto, el nuevo cargo. Con relación a esto, elaborar un plan de redimensionamiento de tareas y, si es el caso, una compensación horaria, ya que el volumen de trabajo asumido por la nueva posición requiere de una reconsideración del servicio o del puesto de trabajo. Este aspecto es muy importante para una auténtica fiabilidad y garantía de calidad en las competencias y funciones asumidas. Finalmente, y como garantía, es esencial pactar un tiempo de prueba, que permita evaluar la carga de trabajo y redimensionar, si es necesario, el proyecto.

En conclusión, como hemos visto a lo largo de esta exposición, el archivero/a está capacitado, tanto por funciones como por competencias, además de por sus herramientas de gestión y por su conocimiento, para ejercer el cargo de delegado/a de protección de datos. Como expertos en gestión de la información, tenemos el deber de establecer políticas para su definición, gobierno y preservación. La del DPD es una de las funciones asociadas que podemos desempeñar, una de muchas otras que pueden relacionarse con otros cargos que la gestión de datos está generando (Chief Data Officer, Data Steward, Data Governance, ...). Tenemos que saber visualizar estos nuevos puestos como oportunidades, tanto para asumirlas como para establecer alianzas, y, sobre todo, no perder la ocasión para hacer resaltar nuestras capacidades para aportar en equipos multidisciplinares. El futuro se configura en cada decisión tomada hoy. Como dice el dicho: no esperes a mañana lo que puedas hacer hoy, si no quizá ya sea tarde.

Bibliografía

- Declaración Universal de los Archivos (DUA), ICA, 10 de noviembre de 2011. <https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_press_SP.pdf> [Consulta: 12/07/2021].
- Cataluña. Modelo de ficha de lugar de trabajo de técnico superior archivero, AAC, 2019. <<https://arxivrs.com/mon-laboral/model-de-fitxa-de-lloc-de-treball/>> [Consulta: 12/07/2021].
- Unión Europea. 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (de ahora en adelante, RGPD)
- UNE-ISO 15489-1:2016. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios. AENOR. 2016.





IGNACIO ALAMILLO DOMINGO

Los libros mayores electrónicos distribuidos, blockchain y la gestión de documentos de archivo

Distributed electronic ledgers, blockchain, and records management

Ignacio Alamillo Domingo

nacho@astrea.cat

Grupo de investigación iDerTec, Universidad de Murcia

Citación: Alamillo Domingo, Ignacio (2021). "Los libros mayores electrónicos distribuidos, blockchain y la gestión de documentos de archivo". *Tábula*, n. 24, pp. 253-267

Recibido: 2-3-2020. *Aceptado:* 5-10-2020

DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.883>

Resumen analítico / Analytic summary

Las tecnologías de libro mayor distribuido y, en especial, las cadenas de bloques ofrecen oportunidades muy relevantes para la transformación de los procesos digitales, al sustentar tratamientos de datos y documentos que hasta la aparición de estas tecnologías requerían de bases de datos de terceros. En este trabajo abordamos los rasgos fundamentales de estas tecnologías y su aplicación como soporte para la gestión de documentos, e introducimos la novedosa regulación propuesta en relación con las mismas en el derecho de la Unión Europea.

LIBRO MAYOR DISTRIBUIDO | CADENA DE BOQUES | eIDAS

Distributed ledger technologies and, especially, blockchains offer very relevant opportunities for the transformation of digital processes, by supporting data and document processing that until the appearance of these technologies required third-party databases. In this work we address the fundamental features of these technologies and their application as a support for records management, and we introduce the new regulation proposed in relation to them in the law of the European Union.

DISTRIBUTED LEDGER | BLOCKCHAIN | eIDAS

Una breve introducción a las tecnologías de libro mayor distribuido

Las tecnologías de libro mayor distribuido (*distributed ledger technologies* o DLT, en inglés) y, en particular, la tecnología de cadenas de bloques (*blockchain*, en inglés), permiten la creación de una suerte de libro mayor inalterable y gestionado de forma absolutamente descentralizada (*distributed ledger*, en inglés), que posibilita nuevas aplicaciones, con un potencial transformador muy importante en todos los órdenes, que afecta necesariamente a la gestión de documentos.

Como se explica en el borrador de norma ISO 23257:2021, en fase final de desarrollo en el TC 307 de ISO, un libro mayor electrónico (ésta es la traducción más precisa del término inglés “ledger”, adoptada en la propuesta de Reglamento europeo a que luego me referiré, aunque parece haberse adoptado más el término “registro”) es un almacén de información que mantiene registros finales y definitivos de transacciones. Si bien el concepto de libro mayor fue definido originalmente en la práctica contable y financiera, se puede emplear para el registro de cualesquiera tipos de transacciones, como los movimientos y transferencias de bienes muebles.

Una propiedad muy deseable de un libro mayor es la resistencia a la manipulación; es decir, que los registros de transacciones, una vez ingresados en el libro mayor, sean extraordinariamente difíciles de alterar por diseño y no puedan modificarse sin que la alteración sea claramente evidente, sea ésta deliberada o accidental, maliciosa o benigna. Aunque normalmente se parte de que la información incluida en la *blockchain* es inalterable, en realidad existen mecanismos que permiten su modificación controlada, mediante técnicas como el empleo de

hashes camaleónicos, por ejemplo, a emplear cuando deba legalmente procederse a la eliminación de informaciones, por lo que debemos referirnos a una inmutabilidad relativa.

Un libro mayor distribuido tiene sus entradas almacenadas en una serie de nodos en una red, en lugar de en una sola ubicación. De esta forma, los diferentes nodos de la red pueden ser propiedad de diversas entidades que interactúan entre ellas, disponiendo de una copia del libro mayor.

Las tecnologías de libro mayor distribuido (DLT) permiten el funcionamiento y uso de libros mayores distribuidos. Un libro mayor distribuido se define en la ISO 22739:2020 como un libro mayor que se comparte entre un conjunto de nodos DLT y se sincroniza entre los nodos DLT mediante un mecanismo de consenso.

Desde un punto de vista abstracto, la tecnología de libro mayor distribuido permite la actualización de todos los nodos de una red, en un entorno de computación distribuida, del estado actual del mundo, por lo que permite conferir un estado compartido de confianza a un sistema distribuido; es decir, que cuando se registra una actuación empleando estas tecnologías, lo que realmente sucede es que ese registro es realizado en una gran cantidad de lugares diferentes, en lugar de un único lugar centralizado, por lo que podemos considerar que dicho registro es auténtico.

ISO 23257 también explica que los sistemas DLT están diseñados para implementar libros mayores distribuidos, un desafío importante debido a la necesidad de acordar y mantener los registros de transacciones en el libro mayor distribuido. En un sistema DLT, el consenso asegura que cada versión replicada de una transacción sea la misma en todos los nodos donde se almacena, y que su contenido sea generalmente acordado entre las partes involucradas en la transacción. Asimismo, el conjunto de registros en el libro mayor distribuido debe ser verificable y auditable, siendo uno de los principales objetivos de DLT el proporcionar registros de transacciones en línea no repudiables entre las partes.

Por lo que se refiere al nodo DLT a que nos hemos referido ya, el mismo se define en ISO 22739:2020 como un dispositivo o proceso que participa en una red y almacena una réplica completa o parcial de los registros del libro mayor, y un registro del libro mayor se define como un registro que contiene registros de transacciones, valores resumen de transacciones, de registros o de referencias a registros de transacciones registrados en un libro mayor distribuido.

Nuevamente, de acuerdo con ISO 23257, los sistemas *blockchain* son un subconjunto de tecnologías de libro mayor distribuido en el que el estado de un libro mayor distribuido se mantiene procesando lotes de transacciones en estructuras de datos seguras criptográficamente conocidas como bloques.

En la ilustración 1 se muestra la estructura de un bloque de Ethereum, para cuyo análisis detallado remitimos a:

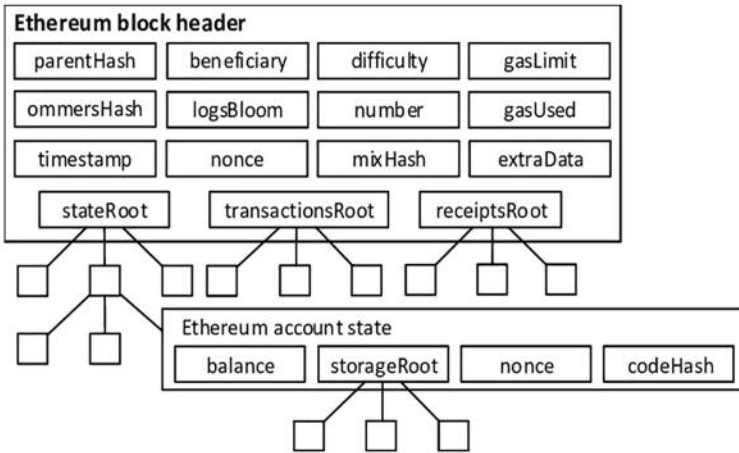


Figura 1. Estructura de bloque de Ethereum

Un protocolo válido debe garantizar que cada bloque esté vinculado criptográficamente a un bloque inmediatamente anterior que forme una secuencia única de bloques en el tiempo. La secuencia completa de bloques asociados criptográficamente forma una estructura de datos de solo anexo accesible globalmente, la cadena de bloques, que proporciona la versión canónica del historial de transacciones global.

Para garantizar que el proceso de actualización del libro mayor dé como resultado un solo estado del libro mayor para un bloque determinado, los protocolos de *blockchain* incluyen un mecanismo de consenso que proporciona un orden total de todas las transacciones dentro del bloque. La acción colectiva de todos los nodos en el sistema *blockchain* funciona como un servidor de marca de tiempo que valida las transacciones pendientes y actualiza el estado actual del libro mayor agregando bloques secuencialmente al *blockchain*.

Para implementar un libro mayor distribuido, por tanto, los sistemas de cadena de bloques requieren un mecanismo para distribuir nuevos bloques a todos los nodos, un mecanismo para validar transacciones y un mecanismo para garantizar la coherencia de todas las copias de la cadena de bloques. Existe una rica variedad de mecanismos de consenso, incluyendo prueba de trabajo, empleado en redes abiertas, como Bitcoin y Ethereum, o prueba de autoridad, empleado en redes permissionadas, públicas o privadas, como Alastria o la European Blockchain Services Infrastructure (EBSI), a la que posteriormente nos referiremos.

Finalmente, es importante recordar que el término *blockchain* se aplica comúnmente tanto a la estructura de datos como a la implementación completa de

un libro mayor distribuido que utiliza la estructura de datos *blockchain*. Desde este punto de vista, resulta indudable el interés que presenta el libro mayor, en tanto objeto documental.

El libro mayor distribuido en la gestión de documentos de archivo

Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema en el que podemos escribir cualquier información que queramos, remitiendo una transacción, bien sea actuando como nodo de la red o a través de un nodo de esta; desde ese momento, dicha transacción, y la información que contiene, se va a copiar a todos los restantes nodos de la red, por lo que ninguno de ellos va a poder eliminar dicha información de forma unilateral. Solo con el concurso de un gran número de nodos se podría eliminar una inserción en la red en cuestión, por lo que no resulta preciso confiar en ninguno de ellos en particular, y que se considere que una inserción de información, o el resultado de la ejecución de una transacción, que se ha propagado dentro de la red, sea considerada “verdadera”.

Esto no significa, por supuesto, que la información en sí sea verdadera, sino que es verdad que se registró esa información, y no otra información diferente, o que se realizó ese movimiento entre cuentas, y no otro diferente. Del mismo modo sucede cuando se emplea la firma electrónica avanzada basada en certificado electrónico para autenticar un documento privado: el contenido del documento resulta atribuible al firmante, con independencia de que dicho contenido sea verídico o no. Por ejemplo, cuando se realiza y se firma una declaración falsa, el documento es auténtico porque es imputable al firmante, pero su contenido es falso. Lo mismo sucede, en el fondo, con las tecnologías de registro distribuido.

Lo que verdaderamente diferencia ambos casos tiene que ver con una de las más singulares particularidades del documento electrónico, y consiste en la posibilidad de realizar infinitas copias idénticas del mismo, todas ellas con la condición de original, de forma simultánea.

En efecto, imaginemos que redactamos un contrato en un fichero PDF, y lo firmamos electrónicamente. En papel sería original el ejemplar físico en el que se contiene la firma, y dada la imposibilidad de duplicarlo, necesitaremos al menos dos ejemplares, cada uno de ellos firmados por ambas partes, para formalizar el contrato (que, por este motivo, se firma “por duplicado ejemplar”), teniendo cada uno de ellos esta condición de forma exclusiva. Por el contrario, en el citado soporte electrónico y formato PDF, solo es preciso firmar un ejemplar, que puede ser reproducido infinitas veces, mediante el simple copiado del correspondiente fichero informático, como por ejemplo cuando se almacena en un disco duro o removible, cuando se remite por correo electrónico o se carga en un servicio de

almacenamiento de ficheros en la Nube (motivo por el que, además, debería abandonarse la hoy ritual mención al “duplicado ejemplar” en beneficio del “ejemplar único electrónico”).

El ejemplo que se acaba de poner muestra una de las ventajas de firmar electrónicamente un documento, pero también da buena cuenta de una de sus limitaciones, que puede intuirse rápidamente. Y es que no es un mecanismo útil para aquellos casos en que la transferencia de un valor se produce mediante la entrega de un documento.

En efecto, las tecnologías de libro mayor distribuido permiten, por primera vez en la historia, aplicaciones como la realización de endosos –incluso en blanco–, facilitando por tanto la implementación de títulos-valores electrónicos de todo tipo, o la implantación eficiente e inalterable de registros jurídicos y administrativos inalterables, en especial en aquéllos que recogen transferencias de activos o asignaciones de atribuciones, que se realiza mediante la correspondiente firma electrónica de persona física o sello electrónico de persona jurídica de la transacción que se remite al sistema *DLT/Blockchain*.

A este respecto, han realizado un análisis de las propiedades del sello electrónico previsto en el Reglamento (UE) N° 910/2014, de 23 de julio (“Reglamento eIDAS”), con y sin uso de tecnologías de *blockchain*, concluyendo en su equivalencia, por lo que la elección de una u otra técnica depende solo del caso de uso. Siendo esto cierto desde una perspectiva técnica, no es menos cierto el que Reglamento eIDAS limita el reconocimiento transfronterizo de los sistemas de firma/sello a determinados formatos técnicos, que en la actualidad no soportan *DLT/Blockchain*, por lo que se han realizado diversas propuestas para poder realizar firmas/sellos en *DLT/Blockchain* con base en certificados cualificados empleando las tecnologías actuales, basadas en el estándar ITU-T Rec. X.509 .

Hasta la aparición de estas tecnologías, el enfoque para la informatización (hoy hablaríamos, seguramente, de la digitalización) de los títulos-valores de todo tipo consistía en la sustitución del uso del título correspondiente por su “anotación en cuenta”; es decir, por la anotación en un registro centralizado de las titularidades y sus modificaciones ulteriores. De este modo ha sucedido en los mercados secundarios, en las transferencias dinerarias y otras operaciones de pago, o en los títulos de transporte.

Sin embargo, con las tecnologías de libro mayor distribuido ahora disponemos de la capacidad de realizar electrónicamente transferencias de títulos, mediante su endoso electrónico, eliminándose la necesidad de esos registros centralizados. En este ámbito resulta absolutamente ineludible referirse a la posibilidad de implementar, mediante las tecnologías de registro distribuido, sistemas de trazabilidad de todo tipo de objetos, tanto del mundo electrónico, como del mundo físico, mediante la técnica de la “tokenización”, en especial cuando los *tokens* representan activos.

Pero no es solo en este dominio en el que se han propuesto aplicaciones de las tecnologías de registro distribuido, puesto que esta tecnología permitiría la implantación de garantías de autenticidad en las bases de datos, actualmente centralizadas, impidiendo la modificación indetectable de los registros que contienen las mismas, algo importante tanto en el sector privado como en el público, dadas las exigencias legales respecto a la integridad de las bases de datos, especialmente en la normativa contable y tributaria.

La tecnología de libro mayor electrónico resulta particularmente apropiada para la gestión de la identidad digital y la gestión de registros y de documentos, presentando un potencial significativo para la transformación de la gestión documental segura en el sector público, en especial en lo relativo a las firmas digitales, los certificados y la autenticación de documentos, consideración que resulta aplicable también a otros sectores. Sin embargo, no se puede olvidar que esta tecnología presenta limitaciones inherentes, tanto tecnológicas como socio-económicas, especialmente en función del mecanismo de consenso utilizado y del modelo de gobernanza de la red, que deben ser objeto de consideración antes de adoptar su uso generalizado .

Uno de los casos de uso de *DLT/Blockchain* en apoyo de la gestión de documentos que mayor atención viene recibiendo es la expedición y gestión posterior de los certificados académicos.

Como tempranamente se propuso en la experiencia Blockcerts, resulta posible emplear una *blockchain* como *bitcoin* (hoy posiblemente se emplearía una red diferente, debido a los elevados costes transaccionales de dicha red) a los efectos de acreditar la existencia de un certificado académico, sin excesiva dependencia de terceros. En este sistema se crea un resumen criptográfico de cada certificado académico; se añade a un fichero índice en el que constan todos los resúmenes criptográficos de todos los certificados expedidos; se crea el resumen criptográfico del índice y el mismo se registra en la red *bitcoin* mediante una transacción; y para la verificación de la autenticidad del documento (el certificado académico) basta con acceder al fichero índice, publicado en la web de la Universidad, y comprobar el resumen criptográfico del índice (lo que permite comprobar su autenticidad) y del certificado. Como esta propuesta pueden encontrarse bastantes más, buena muestra del interés de la comunidad académica

Desde otra perspectiva, más centrada en el usuario y la analítica de datos, han definido una implementación práctica de una nueva plataforma para realizar un seguimiento de los logros de aprendizaje más allá de las transcripciones y los certificados tradicionales, manteniendo resúmenes digitales (hashes) de actividades de aprendizaje y administrando los derechos de acceso mediante el uso de contratos inteligentes en la cadena de bloques. Este sistema, al que se refieren como cadena de bloques de registros de aprendizaje (BOLL) es una plataforma que permite a los alumnos mover sus registros de aprendizaje de una institución a otra en

un formato seguro y verificable, lo que denota la transformación que permite, desde la perspectiva de la gestión de documentos, la utilización de estas tecnologías.

En todo caso, quizá sean quienes hayan identificado de forma más completa las problemáticas que resuelve la aplicación de esta tecnología en la gestión de expedientes académicos, especialmente en economías frágiles: en primer lugar, *blockchain* hace que sea muy difícil atacar o cambiar los registros académicos porque estos registros son mantenidos y almacenados por todos los nodos de la red. En segundo lugar, *blockchain* facilita el proceso de verificación de registros académicos al proporcionar una plataforma de grabación distribuida descentralizada. En tercer lugar, *blockchain* reduce los recursos humanos necesarios para brindar servicios educativos como la emisión, autenticación y verificación de registros académicos, o incluso el intercambio de información académica entre universidades. En cuarto lugar, el uso de *blockchain* para administrar los registros académicos puede resolver el problema de un solo punto de falla al distribuir una copia descentralizada de los datos a cada nodo de la red. En quinto lugar, *blockchain* permite rastrear cualquier cambio en la información de la red hasta la raíz.

Como se puede ver en los anteriores ejemplos, la DLT/Blockchain ofrece importantes posibilidades de innovación en la gestión de documentos, en especial en relación con las transacciones de datos y de los documentos, externos a esta, que la misma sustenta.

Sin embargo, el libro mayor electrónico es también un objeto con valor documental, que deberemos tratar adecuadamente, y sujeto a necesidades de conservación, igual que sucede con los documentos electrónicos, lo que exige la adopción de las correspondientes prácticas, por ejemplo, para su conservación .

La European Blockchain Services Infrastructure

Como ejemplo de sistema que ya empieza a madurar en nuestro entorno, podemos referirnos a la Infraestructura Europea de Servicios Blockchain (*European Blockchain Services Infrastructure* o EBSI, en inglés), una iniciativa conjunta entre la Comisión Europea y la Asociación Europea de Blockchain (EBP) para brindar servicios públicos transfronterizos en toda la UE mediante el uso de la tecnología *blockchain*. Para ello, la EBSI se materializará como una red de nodos distribuidos en toda Europa, la infraestructura *blockchain*, aprovechando un número cada vez mayor de aplicaciones centradas en casos de uso específicos.

EBSI es también un bloque de construcción del Mecanismo Conectar Europa que proporciona software, especificaciones y servicios reutilizables para respaldar la adopción por parte de las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos, y ha definido una completa arquitectura tecnológica para facilitar el desarrollo y despliegue de casos de uso.

En la actualidad, EBSI se encuentra formada por dos sistemas de *blockchain*; i.e. Ethereum pública permissionada con base en Hyperledger BESU, y Hyperledger Fabric, que se utilizan en función de las exigencias y características de cada caso de uso.

Los casos de uso actualmente considerados en EBSI incluyen:

- Marco de Trabajo de Identidad Auto-Soberana Europea (*European Self-Sovereign Identity Framework* o ESSIF, en inglés), que, con base en la lógica del Reglamento eIDAS, ha desarrollado los fundamentos para un sistema de obtención y compartición de credenciales de identidad, bajo el control y autonomía personal del interesado, tanto para identificación electrónica cuanto para otras informaciones personales.
- Diplomas, que supone una implementación práctica de ESSIF, adaptada a las particularidades de las evidencias de cualificación profesional, con especial foco en el empleo de *blockchain* como registro de emisores confiables.
- Trazabilidad de documentos, anteriormente conocido como Notarización, un confuso nombre –por no referirse a la actividad de los Notarios– que sustenta un servicio de prueba digital descentralizada de documentos y metadatos asociados a los mismos, el cual podría ser empleado como prueba de existencia de documentos, y de los eventos asociados a la gestión de los mismos.
- Intercambio fiable de datos (*Trusted Data Sharing*, en inglés), un nuevo enfoque para construir un sistema distribuido y descentralizado mediante la interconexión de las entidades públicas y privadas de todos los Estados miembros en una plataforma dedicada para compartir datos en lugar de intercambiarlos, ofreciendo trazabilidad completa, gestión de la propiedad y gestión del ciclo de vida de los datos, con el objetivo de desarrollar una infraestructura de plataforma *blockchain*, que técnicamente permita a las entidades de los Estados miembros compartir datos de manera pública o privada y verificar la validez, la propiedad y la autenticidad de estos datos.

EBSI representa una oportunidad importante para la transformación digital de las Administraciones, facilitando la implementación de nuevos mecanismos de actuación electrónica en entornos complejos, y sustentando los datos como evidencia jurídica de dicha actuación.

Como se puede ver, EBSI ha abordado algunas de las funcionalidades relevantes en el ámbito de la gestión documental, ciertamente limitadas, pero transformadoras en la práctica de negocio, especialmente desde la perspectiva de la adopción del libro mayor como evidencia de documentos, sean éstos acreditativos de la identidad personal, de otras atribuciones personales (como sucede con las titulaciones académicas, y en el futuro otros muchos atributos) o, en general, de cualquier tipo.

La acreditación de la existencia de transacciones y de documentos con base en el libro mayor distribuido puede transformar la forma en la que se capturan los documentos y, lo que es más importante, las evidencias acerca de los eventos acerca de los documentos, que en la actualidad se encuentran centralizadas en bases de datos o, en demasiados casos, simplemente no se capturan.

Sin embargo, para que podamos confiar en estas tecnologías, a mi juicio es ineludible que las mismas ofrezcan garantías apropiadas, y a pesar de que existen diversas opciones para “regular lo desconocido”, en mi opinión resulta oportuno y conveniente proceder al establecimiento de un marco regulatorio, como veremos a continuación.

Una propuesta de régimen jurídico para *blockchain*

El pasado 3 de junio, Margrethe Vestager, Vicepresidenta Ejecutiva de la Comisión Europea para Una Europa Adaptada a la Era Digital, y Thierry Breton, Comisario de Mercado Interior, presentaron en Bruselas el esperado texto de la propuesta de modificación del Reglamento eIDAS, para establecer un marco para la Identidad Digital Europea (COM 2021 281 final), y que viene, entre otras cuestiones, a regular los libros mayores electrónicos, incluyendo aquellos basados en *Blockchain*.

De forma novedosa, entre los contenidos del borrador, encontramos una regulación del libro mayor electrónico (*electronic ledger*), en línea con mi propuesta contenida en el SSI eIDAS Legal Report, desarrollada con una elevada discreción en el marco de EBSI V2.0.

La necesidad de establecer este régimen jurídico se viene a mencionar en la memoria que acompaña a la propuesta de Reglamento eIDAS 2, que explica que los libros mayores electrónicos aportan a los usuarios prueba y una pista inmutable de auditoría para la secuenciación de transacciones y registros de datos, protegiendo la integridad de los datos. Entre los casos de uso que se citan encontramos su utilidad para la compartición de datos desde fuentes descentralizadas, para las soluciones de identidad auto soberana o para la atribución de titularidad en los activos digitales, entre otros.

Asimismo, la propuesta enfatiza que, al objeto de prevenir la fragmentación, es necesario definir un único marco paneuropeo que permita el reconocimiento transfronterizo de los servicios de confianza que ofrezcan soporte a la operación de los libros mayores electrónicos, algo que es especialmente relevante cuando el enfoque técnico sea el de una DLT o *Blockchain*.

No es la primera vez que se propone DLT una regulación generalista de la *DLT/Blockchain* como tal, debiéndonos referir a como ha sucedido en España con la normativa aragonesa, o en Italia con el decreto-ley 135/2018 (convalidado por

Ley 12/2019) otorgando a estas tecnologías efecto jurídico equivalente al sello electrónico de tiempo, o en Andorra con la reciente Ley 29/2021, de 29 de abril, pero se trata de la primera ocasión en la que se propone una visión completa, con un enfoque neutral que también incluye soluciones centralizadas, incluyendo la definición del concepto, el establecimiento de requisitos y del efecto jurídico.

Siguiendo el enfoque de doble nivel propio del Reglamento eIDAS se garantiza, en primer lugar, que todo libro mayor electrónico gozará del principio de no discriminación, pero que, en el caso de que el mismo sea cualificado, gozará de una presunción de unicidad y autenticidad de los datos que contiene, de la precisión de su fecha y hora, y de su ordenación secuencial cronológica dentro del libro.

La definición del libro mayor electrónico contenida en la Propuesta se refiere a un “registro electrónico inviolable de datos que garantiza la autenticidad y la integridad de los datos que contiene, la exactitud de su fecha y hora y su orden cronológico”, en una aproximación tecnológicamente neutral, que permite sistemas centralizados y distribuidos, como la *DLT/Blockchain*.

En mi opinión, este marco puede suponer la superación de algunas de las problemáticas que están impidiendo el despliegue de las soluciones de SSI y *DLT/Blockchain*, en especial desde la óptica del uso de *blockchain* como instrumento acreditativo y de transferencia de responsabilidad legal.

A diferencia de lo expresado por autores como, que se refiere a la necesaria decisión judicial en caso de controversia, considerando que “para valorar este tipo de prueba, la comunidad jurídica podrá en mi opinión optar entre la aceptación «ad mathematicatem» del procedimiento, asumiendo que nos encontraremos ante inmutables realidades estadísticas o analizar en profundidad los distintos procedimientos que se utilicen y ponderar su efectividad para concretos propósitos acreditativos”, parece que la propuesta de la Comisión Europea presenta un enfoque radicalmente diferente orientado a facilitar la adopción de estas tecnologías mediante su regulación como servicio de confianza, y el establecimiento de las correspondientes presunciones jurídicas.

En este sentido, el artículo 45h de la Propuesta establece los efectos jurídicos del libro mayor electrónico, partiendo del principio de no discriminación, en cuya virtud “no se denegarán efectos jurídicos ni admisibilidad como prueba en procedimientos judiciales a un libro mayor electrónico por el mero hecho de estar en formato electrónico o de no cumplir los requisitos de los libros mayores electrónicos cualificados”; pero apostando porque “un libro mayor electrónico cualificado gozará de la presunción de unicidad y autenticidad de los datos que contiene, de la exactitud de su fecha y hora y del orden cronológico secuencial interno del libro mayor”, algo que realmente facilita la adopción de estas tecnologías para todo tipo de operativas.

En mi opinión, la regulación del libro mayor electrónico es un imperativo en orden a su adopción fiable, en especial debido a la sustitución de los protocolos

de consenso basados en prueba de trabajo (*proof of work*) por otros protocolos que no se basan en pruebas matemáticas intensivas, como sucede con prueba de autoridad (*proof of authority*) o prueba de participación (*proof of stake*).

En este sentido, resulta muy interesante que el artículo 45i de la Propuesta haya establecido los requisitos que debe cumplir todo libro mayor electrónico, incluyendo su creación por uno o más proveedores de servicios de confianza calificados, la garantía de la unicidad, autenticidad y secuencia correcta de las entradas de datos registradas en el libro mayor; la garantía del orden cronológico secuencial correcto de los datos en el libro mayor y la precisión de la fecha y hora de la entrada de datos; y el registrar de datos de tal manera que cualquier cambio posterior en los datos sea inmediatamente detectable.

Por otra parte, la Propuesta no aborda más que una pequeña parte de los desafíos jurídicos que plantea el uso de estas tecnologías, de los que da buena cuenta, por lo que, como se reconoce en la Propuesta, esta norma paneuropea para operadores de nodos se aplicará sin perjuicio de otra legislación secundaria de la UE, por lo que, cuando se utilicen libros de contabilidad electrónicos para respaldar la emisión y/ o negociación de bonos, o para criptoactivos, los casos de uso deberán ser compatibles con todas las normas financieras aplicables, por ejemplo, con la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros, la Directiva sobre servicios de pago y la Regulación de los mercados de criptoactivos.

Y, por supuesto, cuando los casos de uso involucren datos personales, los proveedores de servicios deberán cumplir con la correspondiente normativa reguladora, una de las cuestiones que más debate está generando, en particular desde la perspectiva de la posibilidad qué datos pueden ser considerados como no personales o datos seudonimizados, algo muy relevante cuando los mismos deben ser escritos en una *blockchain* pública o pública permissionada.

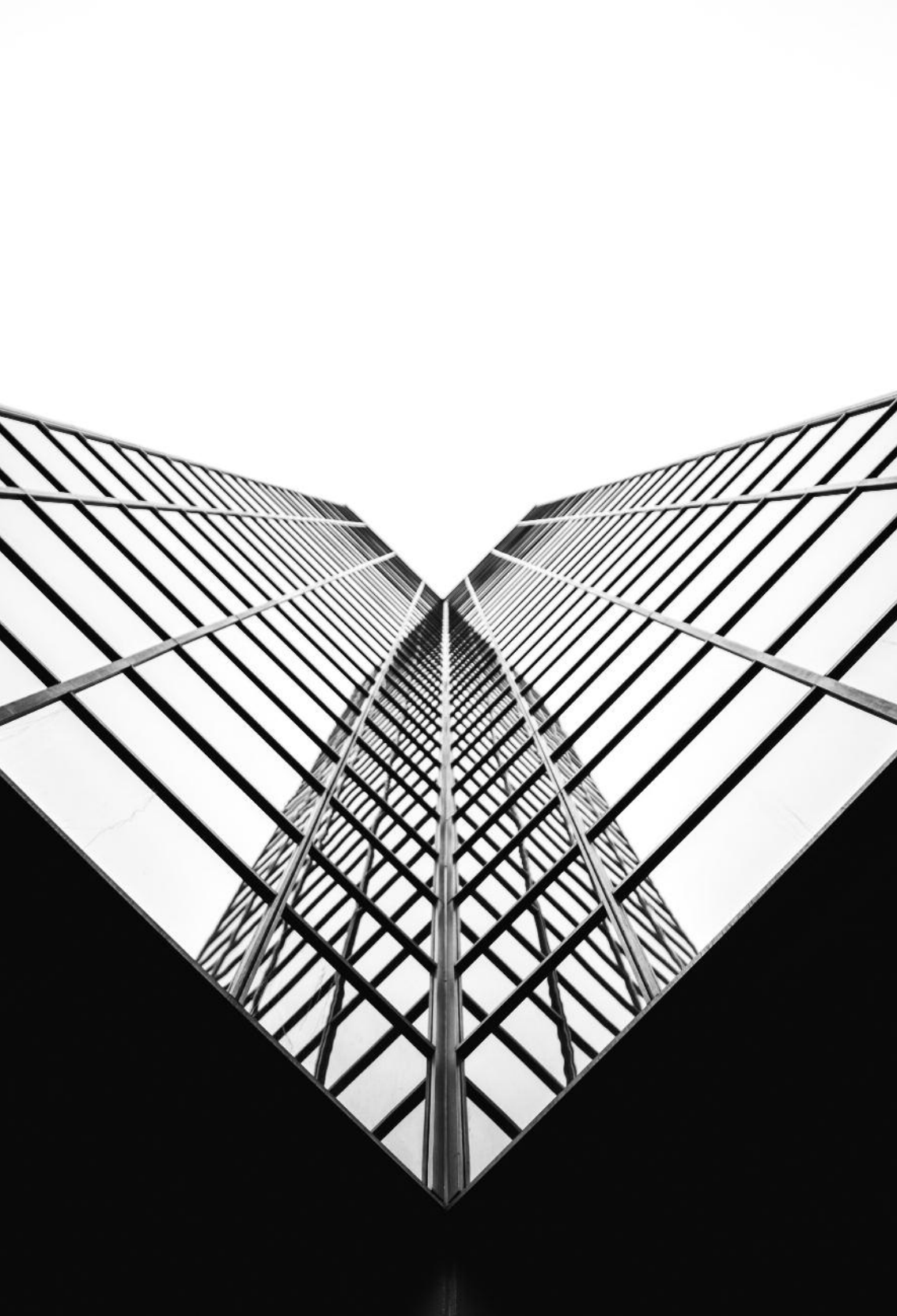
En definitiva, a mi juicio cabe realizar una valoración positiva de la Propuesta de Reglamento por su carácter innovador en cuanto a la regulación de una cuestión tan innovadora y compleja, si bien la misma deberá ser objeto de la necesaria discusión durante el correspondiente procedimiento. No faltarán voces argumentadas que apuesten por mantener esta tecnología sin regulación, pero lo cierto es que el Derecho debe reaccionar ante las disfunciones que hace ya tiempo vienen observándose en este ámbito.

Bibliografía

Alamillo Domingo, I. (2020). *SSI eIDAS Legal Report. How eIDAS can legally support digital identity and trustworthy DLT-based transactions in the Digital Single Market*. https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2020-04/SSI_eIDAS_legal_report_final_0.pdf. [Consulta: 28/07/2021]

- Alimehaj, V., Halili, A., Dervishi, R., Neziri, V., & Rexha, B. (2021). Analysing and comparing the digital seal according to eIDAS regulation with and without blockchain technology. *International Journal of Information and Computer Security*, 14(2), 171. <<https://doi.org/10.1504/IJICS.2021.113174>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Alnafrah, I., & Mouselli, S. (2021). Revitalizing blockchain technology potentials for smooth academic records management and verification in low-income countries. *International Journal of Educational Development*, 85, 102460. <<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102460>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Anguiano Jiménez, J. M. (2018). Blockchain: Fundamentos y perspectiva jurídica. De la confianza al consenso. *Diario La Ley*, 18.
- Ateniese, G., Magri, B., Venturi, D., & Andrade, E. (2017, April). Redactable Blockchain – or – Rewriting History in Bitcoin and Friends. *2017 IEEE European Symposium on Security and Privacy (EuroS&P)*. <<https://doi.org/10.1109/EuroSP.2017.37>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Buldas, A., Draheim, D., Nagumo, T., & Vedeshin, A. (2020). Blockchain Technology: Intrinsic Technological and Socio-Economic Barriers. In T. K. Dang, J. Küng, M. Takizawa, & T. M. Chung (Eds.), *Future Data and Security Engineering* (pp. 3–27). Springer International Publishing.
- Cappiello, B., & Carullo, G. (2021). Introduction: The Challenges and Opportunities of Blockchain Technologies. In G. Cappiello Benedetta and Carullo (Ed.), *Blockchain, Law and Governance* (pp. 1–9). Springer International Publishing.
- Carullo, G. (2021). The Role of Blockchain in the Public Sector: An Overview. In G. Cappiello Benedetta and Carullo (Ed.), *Blockchain, Law and Governance* (pp. 43–57). Springer International Publishing.
- Finck, M., & Pallas, F. (2020). They who must not be identified—distinguishing personal from non-personal data under the GDPR. *International Data Privacy Law*, 10(1). <<https://doi.org/10.1093/idpl/ipz026>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Game, H. T. M., Weerasinghe, H. D., & Dias, N. G. J. (2020). A Survey on Blockchain Technology Concepts, Applications, and Issues. *SN Computer Science*, 1(2), 114. <<https://doi.org/10.1007/s42979-020-00123-0>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Giordano, M. T. (2021). Blockchain and the GDPR: New Challenges for Privacy and Security. In G. Cappiello Benedetta and Carullo (Ed.), *Blockchain, Law and Governance* (pp. 275–286). Springer International Publishing.
- Hellwig, D., Karlic, G., & Huchzemeier, A. (2020). *Build Your Own Blockchain*. Springer International Publishing. <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-40142-9>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Ibáñez Jiménez, J. W. (2018). *Derecho de blockchain y de la tecnología de registros distribuido*. Aranzadi.
- Kusber, T., Schwalm, S., Shamburger, K., & Korte, U. (2020). Criteria for trustworthy digital transactions-Blockchain/ DLT between eIDAS, GDPR, Data and Evidence Preservation. In H. Roßnagel, C. H. Schunck, S. Mödersheim, & D. Hühnlein (Eds.), *Open Identity Summit 2020, Lecture Notes in Informatics (LNI), Proceedings - Series of the Gesellschaft Für Informatik (GI)* (pp. 49–60).
- Lai, T. (2021). Blockchain, Law and Governance: General Conclusion. In G. Cappiello Benedetta and Carullo (Ed.), *Blockchain, Law and Governance* (pp. 289–304). Springer International Publishing.

- Liu, Y., Li, K., Huang, Z., Li, B., Wang, G., & Cai, W. (2021). EduChain: A Blockchain-Based Education Data Management System. In J. and S. X. and L. Z. Xu Ke and Zhu (Ed.), *Blockchain Technology and Application* (pp. 66–81). Springer Singapore.
- Mourby, M., Mackey, E., Elliot, M., Gowans, H., Wallace, S. E., Bell, J., Smith, H., Aidinlis, S., & Kaye, J. (2018). Are ‘pseudonymised’ data always personal data? Implications of the GDPR for administrative data research in the UK. *Computer Law & Security Review*, 34(2), 222–233. <<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2018.01.002>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Ocheja, P., Flanagan, B., Ueda, H., & Ogata, H. (2019). Managing lifelong learning records through blockchain. *Research and Practice in Technology Enhanced Learning*, 14(1), 4. <<https://doi.org/10.1186/s41039-019-0097-0>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Ølnes, S. (2016). Beyond Bitcoin Enabling Smart Government Using Blockchain Technology. In O. and J. M. and K. B. and L. I. and P. P. and T. E. and W. M. A. and J. T. and S. S. D. Scholl Hans Jochen and Glassey (Ed.), *Electronic Government* (pp. 253–264). Springer International Publishing.
- Ølnes, S., & Jansen, A. (2017). Blockchain Technology as a Support Infrastructure in e-Government. In M. Janssen, K. Axelsson, O. Glassey, B. Klievink, R. Krimmer, I. Lindgren, P. Parycek, H. J. Scholl, & D. Trutnev (Eds.), *Electronic Government* (pp. 215–227). Springer International Publishing.
- Rama Reddy, T., Prasad Reddy, P. V. G. D., Srinivas, R., Raghavendran, Ch. v, Lalitha, R. V. S., & Annapurna, B. (2021). Proposing a reliable method of securing and verifying the credentials of graduates through blockchain. *EURASIP Journal on Information Security*, 2021(1), 7. <<https://doi.org/10.1186/s13635-021-00122-5>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Swan, M. (2015). *Blockchain. Blueprint for a new economy*. O’Reilly Media, Inc.
- Turi, A. N. (2020). Blockchain and Distributed Ledger Technology Applications. In A. N. Turi (Ed.), *Technologies for Modern Digital Entrepreneurship: Understanding Emerging Tech at the Cutting-Edge of the Web 3.0 Economy* (pp. 123–154). Apress. <https://doi.org/10.1007/978-1-4842-6005-0_4>. [Consulta: 28/07/2021]
- Turkanović, M., & Podgorelec, B. (2020). Signing Blockchain Transactions Using Qualified Certificates. *IEEE Internet Computing*, 24(6), 37–43. <<https://doi.org/10.1109/MIC.2020.3026182>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Weber, I., Lu, Q., Tran, A. B., Deshmukh, A., Gorski, M., & Strazds, M. (2019). A Platform Architecture for Multi-Tenant Blockchain-Based Systems. *2019 IEEE International Conference on Software Architecture (ICSA)*, 101–110. <<https://doi.org/10.1109/ICSA.2019.00019>>. [Consulta: 28/07/2021]
- Zhang, C., Ni, Z., Xu, Y., Luo, E., Chen, L., & Zhang, Y. (2021). A trustworthy industrial data management scheme based on redactable blockchain. *Journal of Parallel and Distributed Computing*, 152, 167–176. <<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpdc.2021.02.026>>. [Consulta: 28/07/2021]





ISABEL MEDRANO CORRALES
PABLO OLIVARES PHÉLIX

BIM, una revolución para la gestión documental de las obras públicas

BIM, a revolution
 for the public works
 records management

*Isabel Medrano Corrales, isabel.medrano@aopandalucia.es
 Pablo Olivares Phélix, pablo.olivares@aopandalucia.es
 Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía*

*Citación: Medrano Corrales, Isabel; Olivares Phélix, Pablo (2021). "BIM, una revolución para la gestión documental de las obras públicas". *Tabula*, n. 24, pp. 269-287*

*Recibido: 18-2-2020. Aceptado: 5-10-2020
 DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.884>*

Resumen analítico / Analytic summary

La metodología BIM (Building Information Modeling) o modelado de información de la construcción consiste en el trabajo colaborativo de los agentes implicados en la creación y gestión de un proyecto de construcción de un edificio o una infraestructura, basado en la centralización de la información en un modelo digital. Esta transformación digital está generando un nuevo escenario para la gestión documental de las obras públicas, que afecta tanto al sector privado como público: la producción de documentos por los consultores, la captura en los sistemas de información de la administración, la conservación en los Archivos Únicos Electrónicos, así como el acceso y la difusión. En este contexto resulta imprescindible la armonización entre la digitalización de las administraciones públicas y del resto de agentes del sector de la construcción.

BIM | MODELADO DE INFORMACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN | GESTIÓN DOCUMENTAL | OBRAS PÚBLICAS | PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN | ENTORNO COMÚN DE DATOS

BIM methodology (Building Information Modelling) is a collaborative project between the agents involved in the creation and management of a building or infrastructure construction project, which is based on centralising the information by using a digital model. This digital transformation is generating a new scenery in the area of the documentation management of public works which affects both private and public sectors: production of documents by consultants, the entry in management and information systems, the conservation in the so-called Unique Electronic Archives as well as access and dissemination. In this context it is essential to coordinate public administration digitalization with the rest of the agents involved in the building sector.

BIM | BUILDING INFORMATION MODELING | RECORD MANAGEMENT | PUBLIC WORKS | ENGINEERING PROJECTS | COMMON DATA ENVIRONMENT

Introducción

La transformación digital del sector de la construcción

La construcción, junto con la sanidad y la educación, es uno de los sectores más importantes en las sociedades desarrolladas. Son sustanciales las infraestructuras de transportes por carretera, ferroviario, marítimo y fluvial, los sistemas de abastecimiento y saneamiento de aguas, el parque de viviendas, etc.

Sin embargo, desde la crisis de 2006, permanece en una situación complicada y no logra recuperarse, al contrario que otros sectores. Una de las razones que se atribuyen a esta desventaja es la escasa evolución de la productividad. En gran parte porque se construye con los mismos métodos que hace 15 ó 20 años. En la tabla 1 se puede ver el resultado de la aplicación de una serie de indicadores de digitalización a una lista de 22 sectores de la industria, figurando el de la construcción en penúltimo lugar en grado de digitalización (McKinsey, 2015).

La transformación digital tiene el potencial de cambiar esta situación. El concepto de Transformación Digital se refiere a los profundos cambios que se están produciendo en todos los sectores de la economía y la sociedad como resultado de la adopción e integración de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la vida humana (European Commission. Joint Research Center, 2019).

Las tecnologías están y ofrecen interesantes posibilidades en todas las fases del ciclo de vida de un proyecto constructivo. El Internet de las Cosas aplicado a sensores conectados permitiría capturar de manera masiva datos susceptibles de ser analizados para la planificación, operación y mantenimiento de infraestructuras, mediante técnicas de Machine Learning e Inteligencia Artificial. Los drones

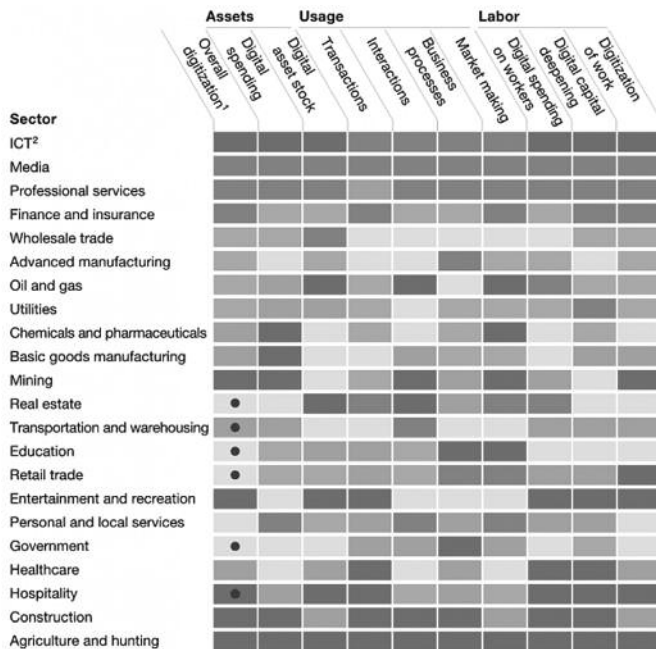


Tabla 1. Índice de digitalización de sectores de la industria

se pueden emplear para realizar, por ejemplo, levantamientos topográficos, inspecciones del estado de una infraestructura, etc. La realidad virtual se podría aplicar para previsualizar el resultado futuro en la fase de diseño, así como los avances en el proceso de construcción. A pie de obra, las instrucciones tradicionalmente han sido anotadas por el jefe de obra en el libro de órdenes y las incidencias en el registro de no conformidades. Ahora ya existen aplicaciones de mensajería instantánea para móvil y tablet, donde se emiten estas instrucciones asociadas a ubicaciones concretas, se comparten documentos de texto, fotografías y vídeos que testimonian el diario de tareas realizadas o problemas surgidos.

No obstante, sin lugar a dudas, la verdadera transformación disruptiva llega al sector de la construcción a través de BIM (Building Information Modelling) o Modelado de información de construcción. BIM es más que una tecnología; es una nueva manera de gestionar el ciclo de vida de edificios e infraestructuras, abarcando las fases de diseño, construcción y mantenimiento, donde los agentes implicados comparten y enriquecen una maqueta de información digital (Sánchez Martín, 2019).

La implantación de BIM

La implantación mundial de BIM es heterogénea, restringida a los países desarrollados y se adopta en forma de mandato con más o menos condicionantes. En Europa, los países nórdicos fueron los pioneros comenzando en 2002. Le siguió Reino Unido en 2011 y el despliegue fue continuando por el resto de los países europeos.

En América, EE.UU. está a la cabeza, exigiendo su uso desde 2006. Y en el Sur destacan las estrategias BIM de Chile, Perú y Brasil.

En cuanto a los países orientales, sobresalen los Emiratos Árabes, donde el despliegue BIM ha sido extraordinario, tras el gran estímulo de la noticia de que Dubai ganara la candidatura para organizar la Expo 2020. China también ha desarrollado en 2014 una estrategia de implantación BIM. Y le siguen en el tiempo Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur, Japón y Singapur.

Por su parte, desde 2014 Australia y Nueva Zelanda inician sus estrategias BIM.

El Foro Económico Mundial en 2018 promueve un Plan de Acción para acelerar la implantación de BIM, augurando que en 10 años, la digitalización a gran escala podría ayudar a la industria de la construcción a ahorrar entre un 12% y un 20%, lo que equivale a entre 1 billón y 1,7 billones de dólares anuales (World Economic Forum. Boston Consulting Group, 2018). A diferentes escalas, se constata un gran interés por transformar este panorama con iniciativas que iremos viendo.

Estrategia BIM en Europa

La Comisión Europea ha promovido y desarrollado políticas e iniciativas destinadas a fomentar la digitalización en el sector de la construcción. El hito más importante lo representa la aprobación en 2014 de la Directiva sobre contratación pública que establece que “para contratos públicos de obra y concursos de proyectos, los Estados miembros podrán exigir el uso de herramientas electrónicas específicas, como herramientas de diseño electrónico de edificios o herramientas similares” (Unión Europea, 2014).

En 2016 se constituye el Grupo de Trabajo BIM de la UE, cofinanciado por la Comisión Europea y los estados miembros participantes, con el objetivo de impulsar la digitalización en el sector de la construcción. Este grupo ha editado el «Manual para la introducción de la metodología BIM por parte del sector público europeo» (EUBIM Taskgroup, 2017). Y en 2019 se inicia el proyecto Digi-PLACE, con el objetivo de crear un ecosistema común de innovación del sector de la construcción (European Digital Platform for Construction, [sin fecha]). Pero a pesar de estas medidas, la adopción de BIM por parte de la industria de la construcción sigue siendo limitada, lo que muestra una brecha entre la política y la práctica.

Ya en 2020, la puesta en marcha del Instrumento de Recuperación de la Unión NextGenerationEU, por valor de 750.000 millones de euros, a los que se suman los 1.074 billones de euros del marco financiero plurianual 2021-2027, proporcionarán un volumen de recursos sin precedentes, en el que se sitúa la incentiación de la digitalización con una asignación presupuestaria del 20%.

En este contexto, la Comisión Europea expresamente reconoce que el BIM mejora la transparencia y reduce los costes y el uso de los recursos. Asimismo, se compromete a ofrecer una recomendación para promover el BIM en la adjudicación de contratos públicos para la construcción y proporcionar una metodología para la realización de análisis de coste-beneficio para el uso del BIM en licitaciones públicas (Comisión Europea, 2020).

Hoja de ruta BIM en España

La Ley de Contratos del Sector Público (Jefatura del Estado, 2017), trasponiendo la Directiva Europea, establece la posibilidad de que se pueda exigir el uso de BIM para contratos públicos de obras, concesiones de obras, de servicios y concursos de proyectos.

Esta posible exigencia no siempre es bienvenida por el sector empresarial y algunas licitaciones han sido objeto de recursos. En este sentido, ha sido muy clara la Resolución 102/2019 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando argumenta que la exigencia de BIM “obedece a razones de interés público atendibles, proporcionadas y relacionadas con el objeto y finalidad del contrato” (Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 2019).

Tras el antecedente de la Comisión Nacional esBIM, creada en agosto de 2015 por el Ministerio de Fomento, en 2018 se crea por el Real Decreto 1515/2018, de 28 de diciembre, la Comisión BIM como órgano colegiado, de carácter temporal, cuya finalidad es impulsar y garantizar la coordinación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, en la implantación de la metodología BIM en la contratación pública (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2018).

La administración que ha demostrado mayor compromiso con BIM ha sido la Generalitat de Catalunya, que en 2018 estableció la obligatoriedad de su aplicación en los contratos de proyecto, obra y concesión de obras, que tengan por objeto obra nueva, rehabilitación o restauración y un valor estimado igual o superior al establecido para los contratos sujetos a regulación armonizada (Gobierno de Catalunya, 2018).

Los datos obtenidos del Observatorio de la Comisión BIM nos revelan el aumento progresivo en el número de licitaciones en las que se exige BIM, la posición significativamente aventajada de la Generalitat de Catalunya y la apreciación

de una mayor demanda del uso de BIM en los contratos asociados a la fase de obra (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021).

Con relación a la necesaria formación en la materia, el Plan Nacional de Competencias Digitales de España 2021 identifica el BIM como una nueva competencia digital especializada para profesionales TIC (Gobierno de España, 2021).

El paradigma BIM

Metodología y objetivos

El diseño de un proyecto se representa de forma geométrica y ha experimentado una evolución tecnológica con tres hitos. Tradicionalmente los planos se dibujan a mano alzada y son llevados al lugar de la obra en el momento de la construcción. La introducción de la informática daba paso al diseño por ordenador, generando planos CAD, que seguían siendo de dos dimensiones. Hay un cambio importante, pero a la hora de construir, se sigue imprimiendo el plano y se lleva el papel a la obra. El cambio tecnológico importante lo tenemos en el tercer hito, con la irrupción de BIM. El resultado es una representación tridimensional, compuesta por objetos dotados de información gráfica y no gráfica. Al comienzo de la obra, este modelo puede llevarse, por ejemplo, en una tablet y a través de una aplicación de realidad virtual, realizar un visionado del proyecto in situ.

BIM es una metodología de trabajo colaborativa para la creación y gestión de infraestructuras o edificaciones a lo largo de su ciclo completo de vida, centralizando la información en un modelo digital creado por todos los agentes intervinientes: administración, ingenierías, constructoras, empresas de suministros, etc. Este modelo BIM es la representación en 3D del activo –infraestructura o edificación– y contiene datos físicos, geométricos, cualitativos, económicos y de relación entre los componentes que lo integran.

BIM supone la evolución de los sistemas de diseño tradicionales basados en el plano, ya que incorpora información geométrica (3D), de tiempos (4D), de costes (5D), ambiental (6D) y de mantenimiento (7D). El uso de BIM va más allá de las fases de diseño, abarcando la ejecución del proyecto y extendiéndose a lo largo del ciclo de vida del edificio, permitiendo la gestión del mismo y reduciendo los costes de operación (Building Smart Spain, 2021a).

Desarrollar los proyectos con metodología BIM contribuye a una toma de decisiones más acertada y temprana, ya que contar con una fuente de información compartida, fiable y actualizada favorece los procesos de revisión constantes desde el inicio, adelantando muchas modificaciones a una fase virtual y no en obra, donde resultan más costosas.

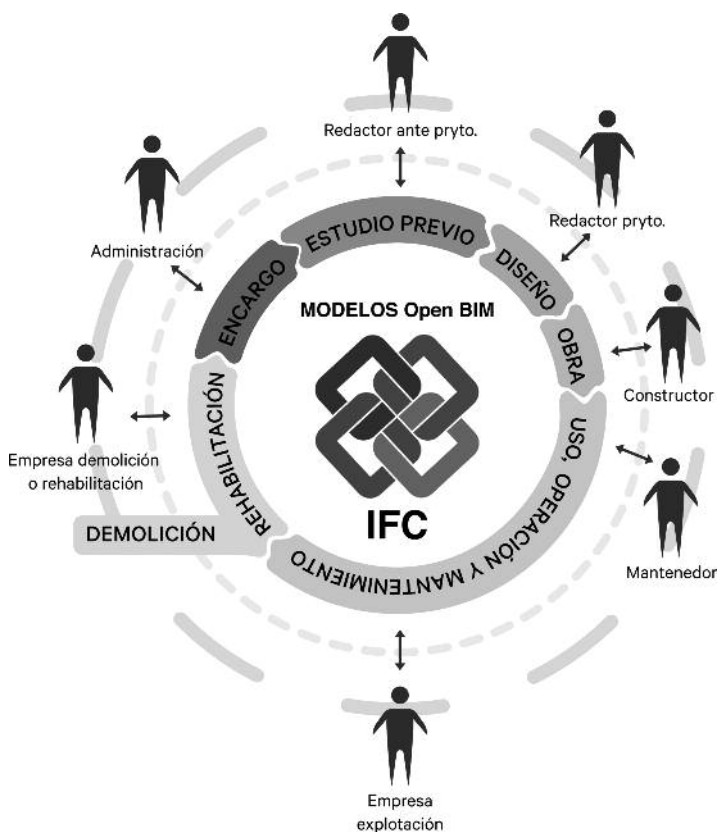


Figura 1. Diagrama de la metodología BIM

Entre los objetivos que una organización puede alcanzar con la implantación de metodología BIM identificamos los siguientes:

- Disponer de un inventario integrado y fidedigno de la infraestructura finalmente construida que facilite su gestión.
- Proporcionar la transferencia de información desde el diseño a las fases de construcción, uso, operación y mantenimiento, asegurando la trazabilidad.
- Mejorar los procesos de toma de decisiones gracias al acceso al modelo o modelos de información del proyecto.
- Incrementar la comprensión y visualización de las soluciones de diseño y sus alternativas.

- Potenciar la coordinación entre disciplinas (obra civil, arquitectura, electrificación, sistemas, etc.) que permite hacer simulaciones del proceso de construcción y evaluar su *constructibilidad* mediante el uso de los modelos 3D.
- Asegurar la calidad de la obra y de la infraestructura final, reduciendo errores y disfunciones y haciendo más efectivos y productivos los procesos durante la construcción.
- Gestionar los costes de modo más eficiente y disponer de análisis de coste y ciclo de vida del proyecto.
- Incrementar la seguridad durante la construcción.

El diseño de la infraestructura	
TRADICIONAL	BIM
<input type="checkbox"/> PAPEL/PDF Y COPIAS	<input type="checkbox"/> MODELOS ÚNICOS COMPARTIDOS
<input type="checkbox"/> ESTRUCTURAS JERARQUIZADAS	<input type="checkbox"/> ESTRUCTURA DE PROCESOS CENTRALIZADOS
<input type="checkbox"/> TECNOLOGÍA ES DPTO ESTANCO	<input type="checkbox"/> TECNOLOGÍA: COMUNICACIÓN HORIZONTAL/VERTICAL
<input type="checkbox"/> IMPOSIBLE CÁLCULOS DE SOSTENIBILIDAD Y ALTERNATIVAS	<input type="checkbox"/> CÁLCULOS MULTICRITERIO
<input type="checkbox"/> ENFOQUE ENTREGA/REVISIÓN	<input type="checkbox"/> ENFOQUE MEJORA CONTINUA
<input type="checkbox"/> INCOHERENCIAS DE PROYECTO DETECTADAS EN OBRA	<input type="checkbox"/> TOMA DE DECISIONES TEMPRANA

Tabla 2. Comparativa entre el diseño de una infraestructura con metodología tradicional y BIM

El entorno común de datos

El entorno común de datos (o Common Data Environment, CDE) es el área de colaboración digital, donde se centraliza información –gráfica y no gráfica– y documentos del proyecto, de manera estructurada, fiable y segura. Debe ser la única fuente de información del proyecto, donde los miembros de los equipos acceden y operan conforme a los permisos que se hayan definido para cada cual en el *plan de ejecución BIM*¹. La persona que desempeñe el rol de BIM manager se encargará de definir la estructura del entorno y asegurar la integridad y conservación de la información.

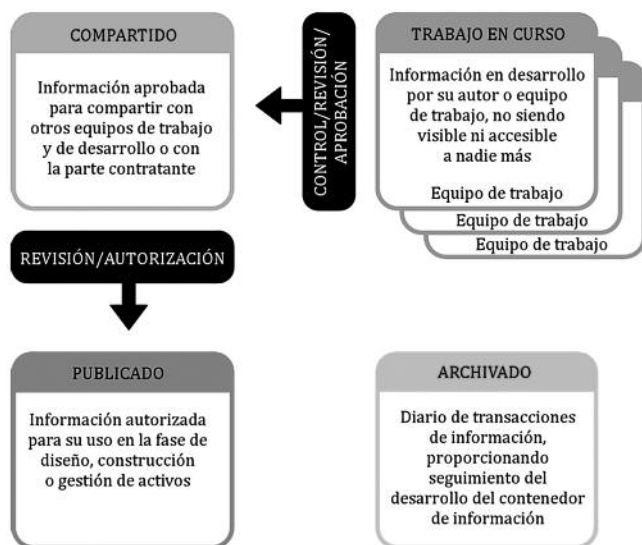


Figura 2. Concepto de entorno común de datos (CTN 41/SC 13, 2018)

El entorno común de datos se estructura en 4 contenedores de información facilitadores del trabajo colaborativo: trabajo en curso –donde se disponen los borradores solo accesibles para cada equipo de trabajo–, compartida –donde se depositan los *entregables*² pendientes de aprobar y que deben ser visibles y accesibles por otros equipos, aunque no editables–, publicada –es el área de los entregables ya aprobados– y archivado –donde se conservan los modelos una vez finalizados–. El paso de la información de un contenedor a otro responde a las acciones de aprobación, autorización y verificación.

El entorno común de datos debe permitir un proceso auditable, transparente y controlable, para asegurar que la información se genera una sola vez y se utiliza las veces que sea necesario por los miembros de los equipos. Así el modelo se va enriqueciendo con actualizaciones aprobadas e información ordenada a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Cada objeto del modelo, por ejemplo, una puerta, tiene asociada la geometría 3D, los datos de sus dimensiones, peso, referencia del proveedor, precio, etc.; todos ellos metadatos que ofrecen grandes posibilidades para su explotación.

Resulta de gran interés la posibilidad de federar los modelos BIM, es decir, visualizar simultáneamente varios modelos con ubicaciones próximas, para lo cual tienen que estar georreferenciados.

El entorno común de datos está soportado por una o varias herramientas informáticas; entre las más utilizadas están Trimble Connect, de Trimble; BIM 360, de Autodesk; y usBIM.platform, de ACCA Software. Estas herramientas han de contener visores embebidos para visualizar ficheros pdf, Word, xlm, ifc, dxf, gis, etc. Se da también la combinación de soluciones en plataformas internas y en la nube (para los contenedores de información compartida).

Cuando el modelo digital se integra con otras plataformas para la operación y mantenimiento del activo, por ejemplo, una línea de metro, obtenemos un *gemelo digital*, que consiste en una representación virtual de un objeto, sistema o proceso, que nos permite crear un puente entre el mundo virtual y la realidad. Para el ejemplo que hemos puesto, estas plataformas conectadas podrían ser: entorno común de datos (CDE), sistema de gestión de mantenimiento asistido por ordenador (GMAO), plataformas de operación y mantenimiento (SAE, SIV, PCC, CCAA, CCTV, etc.), plataformas de analítica de datos y cuadro de mando general, inventario digital (CAD, nube de puntos láser y modelos BIM en un entorno GIS) y las diversas tecnologías emergentes Internet de las cosas (IoT), Big data, Blockchain, 5G, etc. El resultado sería un gemelo digital generador de nuevas fuentes de información que enriquecerían el patrimonio público digital de las administraciones y de la ciudadanía, a través de la transparencia.

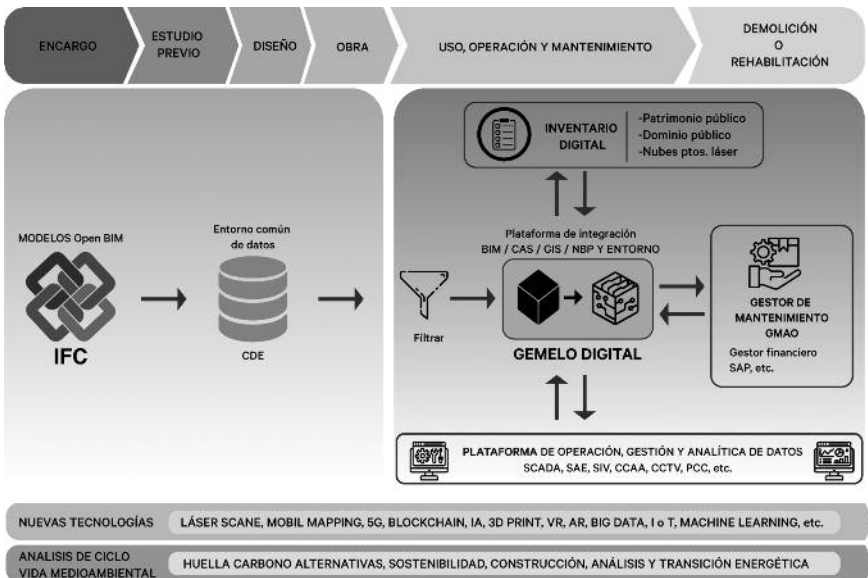


Figura 3. Gemelo digital

Interoperabilidad

La cooperación es la esencia de BIM. Por tanto, es fundamental la interoperabilidad para el intercambio y entendimiento entre diversos agentes y disciplinas.

Técnica

Las administraciones que exijan en sus licitaciones el empleo de metodología BIM deberán garantizar el acceso a una tecnología libre por parte de los licitadores, en cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público (Disp. adic. 16, b. 1 a): *Las herramientas y dispositivos que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, serán no discriminatorios, estarán disponibles de forma general y serán compatibles con los productos informáticos de uso general, y no restringirán el acceso de los operadores económicos al procedimiento de contratación* (Jefatura del Estado, 2017). De lo contrario, obligar a emplear una solución de pago vulneraría el interés de dicha Ley en garantizar la máxima concurrencia posible y fomentar el acceso de las PYMES a la licitación (Robles Calvo, 2018).

En este sentido, la iniciativa OpenBIM, impulsada en gran medida por la organización Building Smart International, promueve el uso de BIM basado en normas y estándares abiertos, fomentando de este modo la interoperabilidad entre agentes, procesos y herramientas.

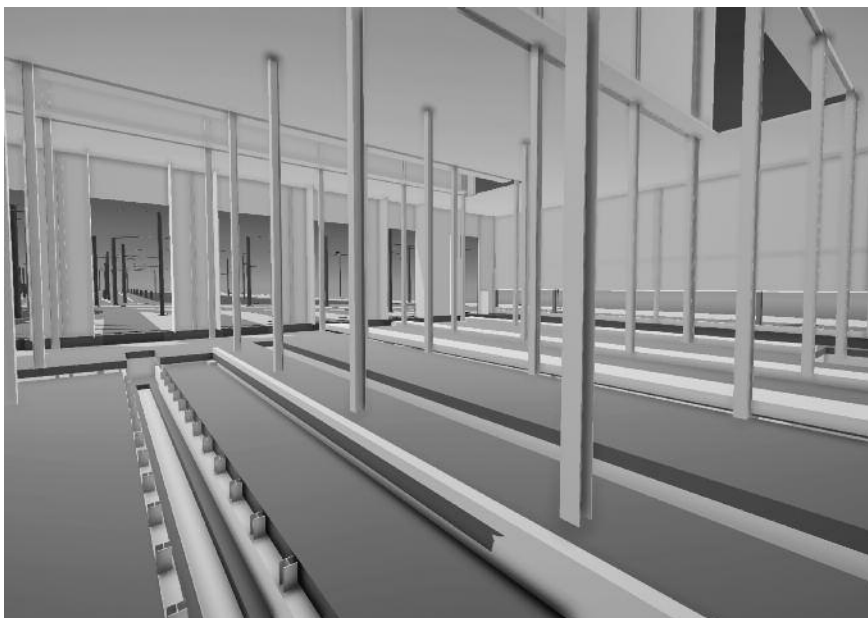


Figura 4. Visualización de fichero IFC. Talleres y cocheras del Metropolitano de Granada. AOPJA

De todos los estándares es especialmente relevante el formato abierto de ficheros IFC (Industry Foundation Classes) para intercambio de la información de los modelos entre diversas herramientas tecnológicas. IFC está reconocido como estándar internacional a través de la norma UNE-EN ISO 16739-1:2018 (ISO/TC 59/SC 13, 2018). Exportar a IFC es un requerimiento básico para que un software sea BIM. Para visualizar, editar y convertir desde otros formatos a IFC, existen herramientas de uso libre como usBIM.viewer+ y BIMvision.

También se encuentra generalizado el uso del formato BCF (BIM Collaboration Format), un formato de archivo abierto basado en XML, que cuenta con una estructura funcional y bien definida para el intercambio de observaciones en un modelo IFC.

Sería muy conveniente que estos formatos fuesen añadidos en la nueva versión de la Norma Técnica de Catálogo de estándares del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Organizativa

En la dimensión organizativa de la interoperabilidad es de destacar la serie de normas UNE-EN ISO 19650 (CTN 41/SC 13, 2018), que establece los requisitos de gestión de la información que se genera en el desarrollo de un proyecto BIM. Está basada en el estándar británico PAS 1.192 y cuenta con cuatro partes aprobadas: Conceptos y principios, Fase de desarrollo de los activos, Fase de operación de los activos y Enfoque de seguridad en la gestión de la información.

La parte 1, como hemos visto en el epígrafe anterior, define la estructura del entorno común de datos con los diferentes contenedores que reflejan los estados por los que pasa la información. También establece pautas para la gestión de la información del proyecto, del activo y de las tareas.

La parte 2 concreta las reglas para gestionar la información, durante las fases de diseño y construcción de un activo, en un procedimiento de contratación.

La parte 3 especifica los requisitos relativos a la gestión y el intercambio de la información, en forma de proceso de gestión, en el contexto de la fase de operación de los activos. Puede aplicarse a cualquier tipo de activo y por organizaciones de cualquier tipo y tamaño que participen en la fase de operación.

La parte 5 establece la estrategia de seguridad para la gestión de la información a lo largo del ciclo de vida de una actividad, proyecto, activo, producto o servicio, durante el cual se obtiene, crea, procesa y almacena información sensible.

Semántica

El modelo BIM incluye la descripción completa de todos los elementos de la infraestructura, materiales, sistemas y subsistemas, etc. Esto supone un desafío de interoperabilidad sintáctica y semántica para el conjunto de agentes que colaboran

en el modelo. Hay proveedores que ofrecen en sus plataformas digitales sus catálogos de productos en formatos compatibles para ser incorporados como objetos a los modelos BIM. Esta diversidad de procedencias visibiliza la necesidad de que la creación de objetos BIM pase por la aplicación de estándares específicos. De no ser así, la base de datos que se pretende obtener del modelo BIM se reduciría a la expresión tridimensional de un diseño (Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, 2020).

En este contexto, destacamos tres iniciativas que promueven la interoperabilidad semántica:

- El estándar eCOB® de Creación de Objetos BIM (Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña, 2021) es un instrumento para la generación de objetos BIM dotados de una estructura de información, que facilita la interoperabilidad entre programas BIM. El conjunto de propiedades eCOB® completa el estándar IFC con atributos propios del contexto normativo armonizado europeo y la reglamentación española aplicable a los proyectos de edificación. La actual versión se plantea abierta a la evolución fruto de la colaboración de los agentes del sector (fabricantes, proyectistas, constructores, licitadores).
- El Manual Sistema de Clasificación Ferroviaria BIM-RIH (Railway Innovation Hub, 2020), elaborado por un grupo de empresas líderes del sector ferroviario y la colaboración de un buen número de entidades, entre ellas la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Representa un importante paso hacia la interoperabilidad al establecer una codificación/clasificación para la estandarización y categorización de todos los elementos de los subsistemas ferroviarios, para su inclusión en los modelos BIM. Aunque está dirigido al sector ferroviario, una parte importante de sus contenidos, por ejemplo, la propuesta de codificación para ficheros de modelos BIM, son aplicables para otro tipo de infraestructuras. Se definen tablas de usos, fases, funciones, unidades de medida, materiales, etc. Por ejemplo, una columna siempre debe considerarse en un modelo BIM ferroviario como un “ObjectType” con valor “Pilar” en la tabla “Element Specific”.
- Recientemente y por iniciativa del Building Smart Spain, se ha realizado el Manual de Nomenclatura de Documentos al utilizar BIM (Building Smart Spain, 2021b), que propone una estructura fija de codificación y metadatos para la identificación de los documentos generados en un modelo BIM.

Gestión documental BIM: novedades y controversias

Los estudios de arquitectura e ingeniería, las constructoras y las propias administraciones de obras públicas siempre han sido referentes de una producción ingente de documentos. Documentos muy ricos en datos y en valores. De todos ellos apelamos al *valor económico*. ¿Cuánto vale un proyecto de construcción de una línea de metro, o de un estadio deportivo o de un puente? Cifras muy elevadas que, cuando se trata de inversión pública, han de estar sustentadas en evidencias firmes, que no generen duda de su autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad. Máxime aún cuando se trata de un sector en el que los litigios son frecuentes.

La contratación pública de actividades relativas a la construcción es una función desarrollada por las administraciones de forma generalizada. Generan, por tanto, documentos y datos públicos, que ahora con la metodología BIM *mutan* en su forma y contenido. El primer cambio lo vemos en el producto resultante de cada fase del ciclo de vida de una infraestructura. En el modo clásico se producen documentos (anteproyecto, proyecto de construcción, proyecto así construido e inventario de activos). En el modelo BIM se produce la evolución de la maqueta digital, desde su versión básica a las más precisas y ricas en información.



Figura 5. Flujos de la información en proyectos BIM (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Demarcación de Andalucía, 2021)

El diagrama de la figura 5 representa el proceso de generación de información y contenidos en un proyecto BIM. Los cuadrados que indican “MODELA-DO” representan las distintas disciplinas (obra civil, arquitectura, electrificación, sistemas, etc.) que conforman el modelo digital. Las flechas que salen hacia abajo significan que del modelo se extrae información para conformar una serie de productos derivados en formato IFC y PDF, que se llaman *entregables*. Se llaman así porque es lo que se entrega al cliente, o sea a la administración, de conformidad con los requerimientos establecidos en los pliegos.

A diferencia de la estructura interna de un proyecto de construcción clásico, que contiene memoria, planos, pliego y presupuesto, en el modelo BIM se suelen mantener los planos y el presupuesto, a los que se añaden nuevos entregables. Entre los más habituales figuran:

- El Plan de Ejecución BIM (PEB), que es un documento de planificación en el que se especifica la estrategia de gestión, producción, intercambio y entrega de la información; los criterios que seguir para estructurar y organizar la información del modelo; y los recursos humanos y tecnológicos necesarios. El PEB está consensuado entre todos los agentes y puede actualizarse en cada fase del proyecto.
- Los modelos de información, que pueden a su vez estar divididos o federados en varios submodelos, por ejemplo, estructura, instalaciones, planificación de obra, presupuestos, etc.
- Y otros documentos como planos, imágenes, vídeos, listados, informes, programas, etc.

La ventaja de la metodología BIM es que cualquier modificación en el modelo permite disponer de versiones actualizadas de los entregables derivados del mismo, de forma casi automática.

Al margen de que se emplee metodología BIM, no podemos perder de vista que las partes y el contenido del proyecto de construcción serán las que marca la Ley de Contratos (Jefatura del Estado, 2017), o sea: memoria, planos, pliego y presupuesto. Es por ello por lo que actualmente conviven dos concreciones de los proyectos de construcción: el modelo clásico y el modelo BIM (entregables). Al decir modelo clásico nos estamos refiriendo no al papel, sino a la gestión documental resultante del marco normativo de administración electrónica. Será precisa una adaptación del marco normativo para dar cabida a una realidad BIM propiciada por los propios gobiernos y las administraciones.

Del modelo clásico obtenemos documentos administrativos electrónicos que conforman un expediente electrónico con sus metadatos, y podrán ingresar en el Archivo Electrónico. En el modelo BIM se nos presenta un nuevo desafío: incorporar los entregables en sus expedientes administrativos porque son el testimonio del objeto del contrato. Para ello habrá que emplear expresiones de

ficheros XML o ZIP, ya que el formato IFC no está expresamente reconocido en el Catálogo de Estándares de la Norma Técnica de Interoperabilidad. Además, la firma no figura como requisito de los entregables (al menos todos los que hemos podido consultar). Evidentemente, es una carencia trascendente porque no se puede comprobar su autenticidad y tampoco se puede tener certeza de que la información no vaya a ser alterada. La solución pasa porque los órganos de contratación exijan la incorporación del sello electrónico de persona jurídica en los entregables.

No obstante, es indiscutible el potencial que supone para las administraciones disponer de los modelos BIM. Sería como un gemelo digital de las infraestructuras de un territorio sobre un sistema de información geográfica. Se podrían hacer análisis donde se combinen los enfoques diacrónicos (el registro de la evolución de la construcción a través del tiempo) y sincrónico (la obtención de instantáneas estáticas de un determinado momento). Para ello las administraciones tendrían que asumir la gestión de infraestructuras para un entorno común de datos. Sin embargo, en estos momentos estamos lejos porque es muy frecuente que se exija en los pliegos de licitación que el adjudicatario ponga al servicio de la administración la herramienta del entorno común de datos durante el desarrollo del contrato.

Reflexión final

La metodología colaborativa BIM propicia sinergias entre los agentes del servicio público (administraciones, técnicos, empresas, ciudadanía), que podrían optimizar la coherencia de las acciones en el territorio y así contribuir a planificar las infraestructuras con una visión integral y no fragmentaria actual.

Sería conveniente la armonización entre la digitalización de las administraciones públicas y del resto de agentes del sector de la construcción, en concreto en todo lo que implica a la gestión documental y de la información pública.

Bibliografía

- BUILDING SMART SPAIN (2021a). *¿Qué es BIM?*. <<https://www.buildingsmart.es/bim/qué-es/>>. [Consulta: 09/08/2021]
- BUILDING SMART SPAIN (2021b). *Manual de nomenclatura de documentos al utilizar BIM*. <[https://www.buildingsmart.es/app/download/12816772026/Manual de Nomenclatura Documentos BIM.pdf?t=1624955817](https://www.buildingsmart.es/app/download/12816772026/Manual%20de%20Nomenclatura%20Documentos%20BIM.pdf?t=1624955817)>. [Consulta:09/09/2021]
- CATALUNYA. GOBIERNO (2018). *Acuerdo del Gobierno de Catalunya del 11.12.2018 por el cual se determinan los contratos en que se tiene que aplicar la metodología de*

- trabajo colaborativa y virtual en tres dimensiones llamada Building Information Modelling (BIM) y la forma y las condiciones para hacerlo.* Barcelona: Diario Oficial de Catalunya.
- COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS. DEMARCACIÓN DE ANDALUCÍA, Ceuta y Melilla (2021). *civileBIM Máster BIM en Ingeniería Civil.*
- COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS (2020). *Guía de apoyo a contrataciones con requisitos BIM.*
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas.* Luxemburgo: EUR-Lex.
- CTN 41/SC 13 (2018). *Organización y digitalización de la información en obras de edificación e ingeniería civil que utilizan BIM. Gestión de la información al utilizar BIM. Parte 1: Conceptos y principios. (UNE-EN ISO 19650-1:2018). Parte 2: Fase de desarrollo de los activos.* Madrid: Asociación Española de Normalización.
- ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO (2017). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.* 2017. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2021). *Plan Nacional de Competencias Digitales.* Madrid: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD (2018). *Real Decreto 1515/2018, de 28 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de la metodología BIM en la contratación pública.* Madrid: Boletín Oficial del Estado
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2021). *Observatorio CBIM.* <<https://cbim.mitma.es/observatorio-cbim>>. [Consulta: 29/06/2021].
- EUBIM TASKGROUP (2017). *Manual para la introducción de la metodología BIM por parte del sector público europeo.* <<http://www.eubim.eu/handbook-selection/handbook-spanish/>>. [Consulta: 09/08/2021]
- EUROPEAN COMMISSION. JOINT RESEARCH CENTER (2019). *Digital Transformation in Transport, Construction, Energy, Government and Public Administration.* Brussels: JRS. <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC116179>>. [Consulta: 09/08/2021]
- EUROPEAN DIGITAL PLATFORM FOR CONSTRUCTION. (s. f.). “DigiPLACE”. <<https://www.digiplaceproject.eu/>>. [Consulta: 29/06/2021].
- INSTITUTO DE TECNOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DE CATALUÑA (2021). *eCOB® Estándar de creación de objetos BIM.*
- ISO/TC 59/SC 13 (2018). *UNE-EN ISO 16739-1:2018 Industry Foundation Classes (IFC) for data sharing in the construction and facility management industries - Part 1: Data schema.* Geneve: International Organization for Standardization.

- MCKINSEY. (2015) “The MGI Industry Digitization Index”. *McKinsey Global Institute*, n. December.
- ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (2019). *Resolución 102/2019 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Órgano Administrativo de Recursos Contractuales. <http://www.obcp.es/sites/default/files/2019-09/Resolucion102_2019.pdf>. [Consulta: 09/08/2021]
- RAILWAY INNOVATION HUB (2020). *Manual Sistema de Clasificación Ferroviaria BIM - RIH*. Málaga: Railway Innovation Hub. <<https://www.railwayinnovationhub.com/bim/>>. [Consulta: 09/08/2021]
- ROBLES CALVO, Alberto (2018). “Qué es BIM (Disposición adicional 15 LCSP) y otras cuestiones sobre su implantación en los procesos de licitación”. *Contratación administrativa: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, vol. 157.
- SÁNCHEZ MARTÍN, Raúl (2019). “Digitalización del sector de la construcción”.
- UNIÓN EUROPEA (2014). *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. 2014. Bruselas: EUR-Lex
- WORLD ECONOMIC FORUM; BOSTON CONSULTING GROUP (2018). *Shaping the Future of Construction: An Action Plan to Accelerate Building Information Modeling (BIM) Adoption*. Cologny/Geneva: WEF.

Notas

¹ Según la UNE-EN ISO 19650-1, es el *Plan en el que se describe cómo el equipo de desarrollo se ocupará de los aspectos de gestión de la información de la contratación*. Se trata de un documento consensuado entre todos los agentes, que regirá la estrategia de intercambio de información durante la redacción del proyecto y/o la ejecución de la obra.

² Los entregables son productos informativos de diversa naturaleza que resultan de la extracción de información del modelo digital. Ejemplos de entregables son: planos, tablas, informes, imágenes, vídeos, presupuesto, el propio modelo, etc.





TAMARA MORTE NADAL

El papel del archivero en la gestión del riesgo asociada a la gestión de documentos

The role of the archivist in risk management for records management

Tamara Morte Nadal

tmorte@unizar.es

Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Zaragoza

Citación: Morte Nadal, Tamara (2021). "El papel del archivero en la gestión del riesgo asociada a la gestión de documentos". *Tábula*, n. 24, pp. 289-305

Recibido: 18-1-2020. *Aceptado:* 2-4-2021

DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.885>

Resumen analítico / Analytic summary

La gestión de riesgos apareció a mediados del siglo XX dentro de las empresas privadas. No obstante, la relación de la gestión del riesgo con la gestión documental es relativamente reciente y la mayoría del conocimiento se concentra en las normativas internacionales. El objetivo de este trabajo es aplicar la metodología de gestión de riesgos asociados con la gestión de documentos en el proceso de implantación de la Administración Electrónica en el Gobierno de Aragón. Se concluye con la necesidad de integrar las materias de gestión de riesgos y de gestión documental en el proceso de implantación de la administración electrónica.

GESTIÓN DE RIESGOS | GESTIÓN DOCUMENTAL | ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
| GOBIERNO DE ARAGÓN | ESTUDIO DE CASO

Risk management appeared in the mid-20th century within private companies. Nevertheless, the relationship between risk management and records management is relatively recent and most of the knowledge is concentrated in international regulations. The aim of this study is to apply risk management methodology to records management in the process of implementation of electronic Administration in the Government of Aragón. It is concluded the need to integrate the subjects of risk management and document management in the process of implementation of electronic administration.

RISK MANAGEMENT | RECORDS MANAGEMENT | ELECTRONIC ADMINISTRATION |
GOVERNMENT OF ARAGON | CASE STUDY

En el año 2018 se produjeron filtrados masivos de información personal provocados por ataques informáticos. El mayor de todos esos ataques se situó en la India. La base de datos del gobierno, Aadhaar, sufrió múltiples filtrados de datos que comprometió la información de los 1.1 billones de ciudadanos registrados. Otros casos parecidos fueron los 150 millones y los 50 millones de usuarios afectados por las aplicaciones MyFitnessPal y Facebook, respectivamente. La vulnerabilidad potencial de la infraestructura tecnológica se ha convertido cada vez más en un problema de seguridad nacional (World Economic Forum, 2019).

En Aragón, el día 28 de mayo de 2019, se produjo un fallo en el hardware del sistema de almacenamiento del Gobierno de Aragón, alojado en el Parque Tecnológico Walqa (Huesca). Este problema en el sistema informático generó problemas en la Administración general, en las páginas web oficiales, en el Boletín Oficial de Aragón, en el sistema informático del Servicio Aragonés de Salud y en el de la Administración de Justicia. El origen del problema fue un fallo eléctrico registrado en la zona, que supuso un bloqueo automático del hardware del centro de datos para salvaguardar los datos y su integridad. Esta incidencia puede suponer para el proveedor del servicio una sanción de alrededor de 100.000 euros (Lahoz y Gabás, 2019).

El crecimiento del volumen de información en soporte electrónico al que se enfrentan las organizaciones y el aumento de los riesgos asociados a este hacen necesario un eficaz control de la información. Porque si la información no dispone de un adecuado sistema de gestión durante todo su ciclo de vida, se puede generar una masa de datos y documentos inmanejable, con el riesgo añadido que supone una pobre conservación. Por su parte, la tecnología debe aportar soluciones que permitan la gestión de los archivos de documentos y de datos. Pero, ante

todo, se debe aplicar un modelo de identificación y gestión de riesgos que incluya las políticas y estrategias de seguridad respecto a la información electrónica (García-Morales, 2013).

Es necesario señalar que la gestión de riesgos aplicada a la gestión documental es un ámbito de estudio poco explorado, ya que apenas existen estudios de caso e investigaciones. La mayoría del conocimiento sobre el tema se encuentra en normas ISO. Este trabajo tiene como objetivo presentar una metodología basada en la gestión del riesgo para la identificación de peligros relacionados con la gestión documental; y se basa en un estudio de caso del Servicio de Administración Electrónica (SAE) del Gobierno de Aragón entre los meses de abril y junio de 2019.

Objetivos

El objetivo general de este trabajo es aplicar la metodología de gestión de riesgos asociados con la gestión de documentos en el proceso de implantación de la Administración Electrónica en el Gobierno de Aragón.

Y sus objetivos específicos son:

- Explicar y comprender qué es la gestión del riesgo y la normativa internacional al respecto.
- Analizar las dimensiones y la metodología de la gestión de riesgos aplicada a la gestión de documentos en un entorno electrónico.
- Identificar los riesgos vinculados con la gestión de documentos en el Servicio de Administración Electrónica del Gobierno de Aragón.

El concepto de riesgo y de gestión de riesgos

La norma *UNE-ISO 31000:2018 Gestión del Riesgo. Directrices* (en adelante, ISO 31000) entiende por riesgo el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, que precisa mediante una serie de aclaraciones (AENOR, 2018). De esta definición se deduce que el concepto de riesgo se amplía para acoger simultáneamente estos sentidos: la incertidumbre que caracteriza a una actividad; la probabilidad de que algo ocurra; o un evento futuro o una circunstancia que puede mejorar o disminuir la capacidad de la organización para conseguir sus objetivos. Este último sentido muestra las dos connotaciones que puede tener el concepto riesgo: la negativa (incertidumbre, amenaza, obstáculo) y la positiva (oportunidad). Cabe mencionar que el riesgo no hace referencia a problemas actuales, sino a problemas potenciales (Popescu y Helerea, 2012) y que precisamente porque la noción

del riesgo se basa en un número infinito de factores, es imposible prevenir completamente un riesgo (Gellert, 2015).

El concepto de riesgo ha ido evolucionando desde su aparición a mediados del siglo XX hasta desarrollar el concepto próximo de gestión de riesgos. De un foco que se situaba en la nación o en la sociedad (ya que estaba muy ligado a los estudios de seguridad e inteligencia), saltó a las empresas y organizaciones en 1963 cuando Robert I. Mehrens y Bob Hedges publicaron "*Risk Management and the Business Enterprise*". No obstante, hasta los años 80 no se comenzaron a crear estándares públicos y guías de mejores prácticas para la gestión de riesgos (Villanueva, 2015).

Las primeras etapas de la gestión de riesgos se orientaron a la identificación de riesgos fortuitos, basándose en experiencias previas y en la determinación del coste de dicho aseguramiento y la transferencia de riesgos a terceros. Con la crisis del petróleo, las subidas del tipo de interés y la volatilidad del mercado de divisas de los años 70 y 80, se centró en las posibles pérdidas derivadas de los eventos de riesgo, especialmente causadas por riesgos asegurables y financieros. Más adelante se abordó de manera más integral, ampliando el foco a los riesgos operacionales y estratégicos, sin olvidar el impacto económico.

En definitiva, se empezó a considerar a las organizaciones como un sujeto que es objeto de riesgos muy heterogéneos y en numerosas ocasiones interrelacionados entre sí. El aumento de la complejidad de los riesgos afrontados (globalización económica, multiculturalidad, la fragmentación y diversidad de los mercados, el avance tecnológico), la presión regulatoria y la necesidad de adoptar una visión global, debido a que el riesgo puede ser multifactorial, forzaron la evolución de los enfoques y técnicas de gestión de riesgos. Esto supuso la implantación y el desarrollo de sistemas globales o integrados de gestión de riesgos en las empresas (*Enterprise Risk Management Systems, ERP*), que abarcan y conectan todas sus áreas convirtiéndose en un elemento esencial de éstas (Villanueva, 2015).

De este modo se ha llegado al concepto actual de gestión de riesgos, definido por la Norma ISO 31000 como "*actividades coordinadas para dirigir y controlar la organización con relación al riesgo*". La gestión de riesgos es considerada como un proceso sistemático de identificación, análisis, acercamiento y control de los riesgos dentro de una organización. Es decir, se trata de una serie de actividades coordinadas para dirigir y controlar a una organización respecto al riesgo, que pueden adaptarse a cualquier organización y contexto (Popescu y Helerea, 2012). Para ello, la gestión de riesgos se dota de un conjunto de técnicas y herramientas que ayudan a tomar las decisiones más apropiadas, teniendo en cuenta la incertidumbre, la posibilidad de futuros sucesos y los efectos sobre los objetivos establecidos.

La gestión del riesgo está basada en unos principios, un marco de referencia y un proceso que se describen en la norma ISO 31000. Estos componentes podrían existir de manera previa en parte o en toda la organización, pero puede ser necesario modificarlos para que la gestión del riesgo sea eficiente, eficaz y coherente

(AENOR, 2018). Necesita del establecimiento de una infraestructura adecuada y de una cultura de gestión de riesgos. En consecuencia, se deben aplicar procesos lógicos y sistemáticos de gestión de riesgos a todos los estados del ciclo de vida de cualquier actividad, función u operación (Popescu y Helerea, 2012).

Normativa sobre gestión del riesgo y el proceso de gestión del riesgo

La ya mencionada ISO 31000 establece una serie de principios y directrices para gestionar de forma eficaz el riesgo, pero no cómo integrar la gestión del riesgo en los procesos de gestión de las organizaciones. El informe técnico *UNE-ISO/ TR 31004:2015 Gestión del riesgo. Orientación para la implementación de la Norma ISO 31000* (en adelante, ISO/TR 31004) es complementario a la ISO 31000. Proporciona una metodología general a las organizaciones sobre cómo implementarla y cómo integrarla en los procesos de gestión de su organización. Otra norma internacional que complementa a la norma ISO 31000 es la norma *ISO/IEC 31010:2011 Gestión de Riesgos: Técnicas de apreciación del riesgo* (en adelante, ISO 31010). Su objetivo es proporcionar directrices para la selección y aplicación de técnicas sistemáticas para la apreciación del riesgo.

Según la ISO 31000, el proceso de gestión del riesgo es la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas a las actividades de comunicación

Proceso de gestión del riesgo	
1. Comunicación y consulta	Comunicación y consultas con las partes interesadas
2. Alcance, contexto, criterios	Establecimiento del alcance, contexto externo e interno de la organización, y de los criterios del riesgo
3. Evaluación del riesgo	3.1 Identificación del riesgo Elaboración de una lista de riesgos exhaustiva 3.2 Análisis del riesgo Comprender la naturaleza del riesgo y su nivel de riesgo 3.3 Valoración del riesgo Toma de decisiones sobre las medidas a tomar, si son necesarias
4. Tratamiento del riesgo	Seleccionar e implementar opciones para abordar el riesgo Preparación e implementación de los planes de tratamiento
5. Seguimiento y revisión	Acciones de seguimiento y revisión periódicas
6. Registro e informe	Documentación del proceso de gestión del riesgo y de sus resultados a través del registro e informe

Tabla 1. Proceso de gestión del riesgo. Resumen. Fuente: ISO 31000

y consulta, establecimiento del contexto y evaluación, tratamiento, seguimiento, revisión, registro e informe del riesgo. Aunque se suele presentar como secuencial, en la práctica se trata de un proceso iterativo (AENOR, 2018).

La gestión del riesgo dentro de la gestión de documentos

En la década de los 90 del siglo XX comenzaron a aparecer trabajos que analizaban las interrelaciones entre los procesos de gestión documental y los de gestión de riesgos. Se identificó que muchas de las dificultades de la gestión financiera provenían de la ausencia de métodos de gestión documental para los documentos creados por los sistemas de contabilidad (Mena y del Castillo, 2018a).

En 1998, McKemmish en la *22nd Annual Conference of the Archives and Records Association of New Zealand* declaró que el fracaso de los sistemas de gestión documental generaba riesgos organizacionales y sociales. Lemieux (2001) exploró la relación entre fracasos organizacionales y una pobre o inexistente gestión documental. La misma autora conceptualizó años después los riesgos en los documentos electrónicos en términos prácticos (Lemieux, 2004). Posteriormente, Lemieux (2010) publicó un estado de la cuestión sobre la literatura especializada en la relación entre documentos y riesgos.

McDonald (1995 y 2005) abordó en dos trabajos los riesgos del impacto de las tecnologías en la gestión de los documentos electrónicos en las oficinas. Bearman (2007) en un trabajo posterior presentó los seis puntos críticos en el que los riesgos sobre los procesos de gestión de documentos electrónicos se acentúan: captura, mantenimiento, ingreso, acceso, eliminación y preservación. En una línea similar se encuadra la tesis doctoral de Hay-Gibson (2011) sobre la gestión del riesgo asociada a la gestión de documentos electrónicos en el entorno de la Administración Electrónica, tras señalar que era un ámbito que apenas había sido explorado. También en el ámbito anglosajón se han publicado la mayoría de artículos que relacionan gestión documental con rendición de cuentas y gestión de riesgos (Mena y del Castillo, 2018a).

En España Montserrat García Alsina (2012) fue pionera en indicar la necesidad de diseñar sistemas de gestión documental que incluyan la gestión de los riesgos naturales, humanos o técnicos. Unos años después, Elisa García-Morales (2016) planteó las relaciones entre la gestión de riesgos, la gestión de la seguridad de la información y la gestión documental. Por su parte, Anahí Casadesús (2016) ha presentado la gestión de riesgos aplicada a la gestión de documentos como una forma de garantizar la rendición de cuentas. Esta autora analizó en 2017 las normas de gestión documental desde la perspectiva de la gestión del riesgo, la auditoría de la información y el análisis de procesos. También se debe a Casadesús

(2018) el trabajo más completo sobre la metodología de gestión del riesgo aplicada a la gestión de documentos: una tesis doctoral defendida en la Universidad Autónoma de Barcelona compuesta por un estudio teórico acompañado de un estudio de caso sobre un Ayuntamiento catalán.

Normativa de la gestión del riesgo dentro de la gestión de documentos

Algunas de las organizaciones que han trabajado en la normalización del proceso de gestión del riesgo con relación a la información y los documentos han sido el UK *Institute of Risk Management* (IRM), la *International Standardization Organization* (ISO), *Standards Australia* (SA) y la *Association of Records Managers and Administrators* (ARMA International) (Casadesús, 2018).

Si se analiza la normativa ISO sobre gestión documental, se puede observar que la gestión de documentos es una buena aliada de la gestión de riesgos. En esta normativa se refleja la convicción de que crear y controlar documentos de manera sistemática y verificable contribuye a minimizar los riesgos relacionados con la creación de evidencias de actividades o transacciones organizacionales (Mena y del Castillo, 2018b). Además, están alineadas con los postulados de la gestión de riesgos, ya que asumen en mayor o menor medida la necesidad de identificar y analizar riesgos en su ámbito de acción. Como ejemplo, la norma ISO 30301 dedica a esta materia un apartado completo (“Acciones para hacer frente a riesgos y oportunidades”), donde se muestra cómo la organización debe determinar los riesgos y las oportunidades que necesitan tratamiento, para asegurar que el SGD alcance los resultados esperados, prevenir o reducir los efectos no deseados y lograr la mejora continua (AENOR, 2019).

De acuerdo con la normativa ISO, la gestión de riesgos puede aplicarse a la gestión documental en varios ámbitos: para gestionar los riesgos de un proyecto de implantación de un SGD o de una aplicación para documentos electrónicos; para identificar riesgos de negocio que pueden mitigarse con la creación y gestión de los documentos necesarios; y para gestionar los riesgos a nivel operativo en los procesos y sistemas de gestión documental (Bustelo, 2014). Para apoyar la acción en esta tercera área se cuenta con el informe técnico ISO/TR 18128:2014, adoptado como norma UNE el mismo año 2014, que relaciona las normas ISO 31000 de gestión del riesgo y la norma ISO 30301 de sistemas de gestión de documentos. Este informe, dirigido a los profesionales de la gestión de documentos y a las personas responsables de los documentos en las organizaciones, se centra en la identificación y el control de los riesgos documentales en las organizaciones (Casadesús, 2017). Su objetivo es asistir a las organizaciones en la apreciación de los riesgos relacionados con la implantación y el mantenimiento de sistemas y procesos de gestión documental (AENOR, 2014).

La ISO/TR 18128 adopta un enfoque operativo, ya que se centra en todos los aspectos relacionados con la creación, captura y control de los documentos, atendiendo para su identificación al contexto en el que se produce, los sistemas que se emplean y los procesos que se siguen (Casadesús, 2016). La premisa de la que parte el informe ISO/TR 18128 es que la organización ya ha creado documentos de sus actividades y que ha establecido un mecanismo para la gestión y control sistemático de los mismos. Es importante reseñar que el informe ISO 18128 no abarca el tratamiento del riesgo, puesto que la respuesta ante los riesgos forma parte del programa global de gestión del riesgo (AENOR, 2014).

El proceso de evaluación del riesgo en procesos y sistemas de gestión documental

La evaluación (denominada como apreciación en el informe técnico ISO/TR 18128¹) del riesgo de los sistemas y los procesos de gestión documental se incluye dentro del proceso general de gestión del riesgo de la organización, como se ha podido observar en la tabla 1. Esta evaluación se realiza mediante tres subprocesos secuenciales: identificación, análisis y evaluación.

En la identificación de riesgos se detecta qué podría suceder o qué situaciones pueden darse, que puedan afectar a la capacidad de los documentos para satisfacer las necesidades y objetivos de la organización. Las potenciales acciones que generan incertidumbre pueden ser tanto externas como internas a la organización (AENOR, 2014).

Es importante contar con información pertinente, apropiada y actualizada. La organización debería identificar los riesgos, tanto si sus fuentes están o no bajo su control. Para ello pueden utilizar técnicas diferentes (AENOR, 2018). Los métodos de identificación del riesgo pueden estar basados en evidencias (listas de verificación, revisiones de datos históricos), enfoques sistemáticos del equipo (un grupo de expertos sigue un proceso sistemático para identificar riesgos) o técnicas de razonamiento inductivo (HAZOP). También se pueden aplicar técnicas de apoyo para mejorar la precisión y la exhaustividad, como la tormenta de ideas o la metodología Delphi (AENOR, 2011). Independientemente de las técnicas empleadas, es importante dar el debido reconocimiento a los factores humanos y de la organización, así como atender a los elementos del “hardware” y del “software”.

A continuación, se pasa a la etapa del análisis. En esta etapa se comprende la naturaleza del riesgo y sus características, incluyendo, cuando sea apropiado, el nivel del riesgo. El análisis del riesgo implica una consideración detallada de incertidumbres, fuentes de riesgo, consecuencias, probabilidades, eventos, escenarios, controles y su eficacia. Es importante tener en cuenta que un suceso puede tener múltiples consecuencias y afectar a múltiples objetivos (AENOR, 2018).

Las técnicas de análisis que se utilicen pueden ser cualitativas (por ejemplo, categorías de tipo alto, medio o bajo), cuantitativas (valores numéricos) o una combinación de ambas (AENOR, 2018). Es necesario indicar que todos los niveles de riesgo que se calculen serán estimativos (AENOR, 2011).

El análisis del riesgo proporciona una entrada para la valoración del riesgo, para las decisiones sobre la manera de tratar los riesgos, si es necesario, y sobre la estrategia y los métodos más apropiados para el tratamiento del riesgo (AENOR, 2018). Se establecen dos tipos de consecuencias que puede tener la no prevención de los riesgos identificados en la gestión documental: primarias y secundarias. Las consecuencias primarias de los riesgos son la pérdida o daño de los documentos, que ya no serían usables, fiables, auténticos e íntegros o inalterados. En cambio, las consecuencias secundarias se asocian a pérdidas económicas, de prestigio, de credibilidad, mala reputación, incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas, despidos de personal... (Casadesús, 2017).

Por último, el tercer subproceso es la valoración. Su propósito es apoyar la toma de decisiones. Implica comparar los resultados del análisis del riesgo con los criterios del riesgo establecidos para determinar si se requieren acciones adicionales. Estas decisiones pueden ser (AENOR, 2018):

- No hacer nada más.
- Considerar opciones para el tratamiento del riesgo.
- Realizar un análisis adicional.
- Mantener los controles existentes.
- Reconsiderar los objetivos.

La norma ISO/TR 18128 aporta información sobre la evaluación de la probabilidad para los eventos de riesgo relacionados con el contexto externo e interno, con los sistemas y con los procesos (AENOR, 2014). Puede haber una frecuencia muy baja o ninguna circunstancia histórica de una situación, pero no se puede asumir que dichos eventos no puedan ocurrir (AENOR, 2014).

Algunos factores a tener en cuenta en esta fase son el número de usuarios y partes interesadas afectadas, el efecto del daño o de la pérdida de los documentos en las operaciones en curso de la organización, las medidas existentes para responder a la interrupción en el acceso, el tiempo y esfuerzo para recobrar o reemplazar los documentos afectados, el impacto de la pérdida o del daño en los derechos o en la capacidad de la organización para cumplir con sus obligaciones, y el impacto de la imagen pública de la organización.

El impacto potencial de los eventos adversos se puede clasificar utilizando los factores identificados como los más relevantes para el tamaño y la naturaleza de las actividades de la organización. Las categorías para evaluar los riesgos son de tipo cualitativo: menor, moderado, mayor y severo (AENOR, 2014).

El proceso de identificación de riesgos en procesos y sistemas de gestión documental: Servicio de Administración Electrónica del Gobierno de Aragón

Aunque la norma ISO/TR 18128 propone una metodología para la evaluación del riesgo para procesos y sistemas de gestión documental, ninguna institución española ha publicado una guía para llevar a cabo la evaluación del riesgo vinculada a la gestión documental. Por lo tanto, a la hora de llevar a cabo este trabajo se partió directamente de la norma UNE ISO 31000, del informe técnico 18128, complementándolo con la norma ISO 31010 y la metodología que desarrolló Anahí Casadesús en su tesis doctoral (2018), “La gestión del riesgo aplicada a la gestión de documentos y su impacto en la rendición de cuentas pública”.

Es necesario indicar que en este estudio solo se pudo completar la fase de identificación de riesgos relacionada con la gestión documental. Además, cabe mencionar que antes de realizar la fase de evaluación, se tuvieron que llevar a cabo las dos primeras etapas del proceso general de gestión del riesgo, la comunicación y consulta; y el alcance, contexto y criterios de la organización. Para ambas etapas fue de gran utilidad la técnica de la observación participante, que la investigadora realizó durante los meses de abril a junio de 2019.

El objetivo de la comunicación y la consulta era el de asistir a las partes interesadas a comprender el riesgo, las bases con las que se toman decisiones y las razones por las que son necesarias ciertas acciones (AENOR, 2018). La propia organización tenía conciencia de la importancia de obtener información de calidad que pudiera asistirle en toma de decisiones. También se tuvo en cuenta el contexto interno y externo, el contexto del propio proceso de gestión del riesgo, los roles y las responsabilidades de los miembros del SAE, el alcance y amplitud de las actividades de evaluación del riesgo, la metodología, y los criterios de riesgo (AENOR, 2014). Estos criterios de riesgo debían derivarse de los requisitos legales que el Gobierno de Aragón tenía que cumplir.

A parte de los datos que se tomaron de la observación participante directa, durante ese periodo se llevaron a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas al personal del SAE y a la Jefa de Sección del Archivo de la Administración del Gobierno de Aragón, Magdalena Gómez de Valenzuela.

De acuerdo a la norma ISO/TR 18128, para identificar los riesgos relacionados con la gestión documental deben analizarse las siguientes áreas de incertidumbre: contexto, sistemas y procesos. La tabla 2 recoge de modo sumario los diversos elementos que se deben atender para identificar riesgos de acuerdo con estas categorías. Existen diversos métodos para su identificación: los principales métodos se comparan en el anexo B de la Norma ISO 31010 (AENOR, 2014).

Identificación del riesgo en sistemas y procesos de gestión documental		
Contexto	Externo	Contexto político social Económico y tecnológico Entorno físico e infraestructura Seguridad
	Interno	Organización Tecnologías Personas Recursos económicos y materiales
Sistemas de gestión documental	Diseño Mantenimiento Sostenibilidad y continuidad Interoperabilidad Seguridad	
Procesos documentales	Diseño Creación de documentos e implementación de SGD Metadatos Uso de documentos y de SGD Mantenimiento de la usabilidad Disposición	

Tabla 2. Elementos para la identificación de riesgos.
Fuente: elaboración propia

El contexto debería reflejar el entorno específico de la actividad en la cual se va a aplicar el proceso de la gestión del riesgo (AENOR, 2018). Es importante analizar el entorno (interno y externo) porque la gestión del riesgo ocurre en el contexto de los objetivos y las actividades de la organización, de modo que los factores organizacionales pueden ser una fuente de riesgo. Los elementos que deberían analizarse dentro de los sistemas de gestión documental son su diseño, los problemas de la plataforma tecnológica, su sostenibilidad y continuidad, y los problemas de interoperabilidad y seguridad. Hay que tener en cuenta que los sistemas de gestión documental cambian a lo largo del tiempo, debido a circunstancias económicas, cambios en las actividades y el personal y a cambios en el tamaño y estructura. Por último, la identificación de riesgos en los procesos documentales se centra en la creación de los documentos, en elementos de los propios documentos y en los procesos de control y gestión (AENOR, 2014).

Una vez se han definido estos tres elementos, se tuvieron que seleccionar métodos para la identificación del riesgo. Tomando como referencia la norma ISO 31010, se eligieron la tormenta de ideas y la aplicación de listas de verificación.

La tormenta de ideas permite recopilar un conjunto de ideas que luego son sometidas a clasificación. Por su parte, las listas de verificación son una lista de incertidumbres típicas que es necesario tener en consideración, puesto que se han desarrollado generalmente a partir de la experiencia como resultado de una apreciación previa del riesgo o como resultado de fallos ocurridos en el pasado (AENOR, 2011).

La tormenta de ideas se utilizó en varias sesiones conjuntas con el SAE durante los meses de mayo y junio de 2019. Siguiendo la metodología de Casadesús (2018), la tormenta de ideas tuvo un enfoque basado en amenazas, es decir, posibles amenazas que podrían surgir o que surgieron en algún momento determinado. Esta técnica se apoyó en la información que se obtuvo durante la observación participante y las entrevistas. Posteriormente, se utilizaron dos listas de verificación para que la identificación fuera lo más exhaustiva posible: el *Catálogo de elementos de la Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información* (MAGERIT) y la lista de comprobación para identificar áreas de incertidumbre del informe técnico ISO/TR 18128:2014.

Los motivos para la selección de estas técnicas fueron, de acuerdo con la norma UNE-ISO 31010 su facilidad de aplicación, las necesidades de la organización (se necesita una comprensión más general que detallada), el grado de conocimientos técnicos y la experiencia profesional que requerían, las limitaciones que se tenían en el tiempo y la disponibilidad de información y de datos. Se trata de técnicas poco complejas, que no requieren de muchos recursos o capacidades.

Conclusiones y reflexiones

Por temas de protección de datos no se pueden mostrar los resultados de la aplicación de esta metodología, ya que competen al Gobierno de Aragón. No obstante, no se quiere dejar la pasar la oportunidad de hacer una serie de reflexiones sobre la gestión del riesgo aplicada a la gestión de documentos, así como señalar las limitaciones del trabajo que se realizó.

La gestión del riesgo se utiliza ampliamente en los procesos de evaluación de riesgos técnicos, relacionados con de seguridad informática. Pero no se puede afirmar que la pérdida, destrucción o inadecuada gestión de documentación de una organización no le suponga ninguna consecuencia. Según se infiere de la norma ISO/TR 18128, ignorar la gestión documental podría tener consecuencias legales (por ejemplo, en materia de protección de datos y de transparencia), provocar pérdida de patrimonio documental, afectar a la toma de decisiones, limitar la rendición de cuentas, dañar la imagen pública de la entidad, añadir riesgos de seguridad y disminuir la calidad de los servicios. Por ejemplo, un acceso no autorizado a los datos podría suponer consecuencias a nivel legal por infracción de la

legislación de protección de datos. Tampoco se puede obviar desde la perspectiva de la política de gestión de documentos la relación entre la gestión del riesgo aplicada a los documentos y la capacidad de transparencia de las organizaciones, un requerimiento determinado en gran medida por exigencias y normativas exteriores a estas. Una adecuada gestión documental garantiza los derechos de los ciudadanos y de la propia Administración. Porque si se produce algún fallo el afectado es el ciudadano y, además, la Administración tiene responsabilidades legales y patrimoniales al respecto, puesto que tiene la obligación de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos. Además, en la actualidad sigue generándose una gran cantidad de papel en las administraciones. Estos documentos también tienen riesgos vinculados con su gestión documental, que pueden coincidir o no con los del soporte digital.

Para finalizar, se recogen algunas limitaciones. En primer lugar, se debe destacar la limitación temporal de la que se dispuso por circunstancias personales de la investigadora, que se encontraba en periodo de prácticas curriculares en el SAE y por lo tanto estaba sujeta a un plan de estudios oficial. Por lo tanto, solo fue posible desarrollar la fase de identificación de riesgos documentales.

La utilización de dos técnicas cualitativas (tormenta de ideas y listas de verificación) implicó que no se contase con datos cuantitativos. Por lo tanto, se tiene en cuenta que ambas técnicas están sujetas a cierta subjetividad. Además, en el caso de las entrevistas, deben tenerse en cuenta los sesgos, tanto del entrevistador como de los entrevistados, que pueden afectar a los resultados. Especialmente cuando se habla de un tema tan delicado en una institución pública como es la seguridad y la protección de la información.

Como recomendaciones generales que pudieron extraerse de la revisión bibliográfica previa al estudio de caso y de la normativa ISO, se sugiere la creación de un modelo de identificación y gestión de riesgos en las organizaciones, que tenga en cuenta el contexto externo e interno de la organización, las políticas de gestión documental y las políticas de seguridad respecto a la información electrónica. Este modelo de gestión de riesgos debe incluir los principios, el marco de referencia y los procesos de la norma ISO 31000.

Además, el compromiso de la alta dirección y de los órganos de supervisión es fundamental en el éxito de la implantación de la gestión de riesgos. Teniendo en cuenta que, según la norma ISO 31000, el comportamiento humano y la cultura de la organización tiene un gran peso en la gestión de riesgos, se recomienda llevar a cabo programas de formación sobre gestión documental para el personal de la organización.

También se considera imprescindible la presencia de un profesional de la gestión documental o archivero desde el inicio del ciclo de vida del documento (esto es, desde el diseño de la aplicación), en el que pueda definir desde la creación de los documentos los metadatos necesarios para garantizar su posterior

recuperación. Asimismo, identificar y gestionar los riesgos relacionados con la gestión de documentos debería ser responsabilidad del profesional de la gestión de estos.

Bibliografía

- Asociación Española de Normalización y Certificación. (2011). Gestión del riesgo. Técnicas de apreciación del riesgo (UNE-ISO 31010:2011).
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (2014). Información y documentación. Apreciación del riesgo en procesos y sistemas de gestión documental. (UNE-ISO/TR 18128:2014).
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (2015). Gestión del riesgo. Orientación para la implementación de la Norma ISO 31000 (UNE-ISO/TR 31004:2015).
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (2018). Gestión del riesgo. Directrices (UNE-ISO 31000:2018).
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (2019). Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos. (UNE-ISO 30301:2019).
- BEARMAN, David (2007). “Moments of Risk: Identifying Threats to Electronic Records”. *Archivaria*. n. 62, p. 15-46. <<https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12912/14148>>. [Consulta: 30/07/2021]
- BUSTELO RUESTA, C. (15 abril, 2014). “Nuevo informe técnico: ISO 18128. Apreciación del riesgo para procesos y sistemas de gestión documental”. [Artículo en un blog]. <http://www.carlotabustelo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=225%3A2014-05-30-18-03-31&catid=53%3Anoticias-iso&Itemid=56&lang=es>. [Consulta: 27/05/2021].
- CASADESÚS DE MINGO, Anahí. (2016). “Gestión de riesgos aplicada a la gestión de documentos: una metodología para garantizar una rendición de cuentas confiable”. Transparencia “versus” corrupción, los archivos e a democracia: actas das I Jornadas “Olga Gallego” de Archivos, A Coruña, 2 e 3 outubro 2015, pp. 161-182. <http://fundacionolgagallego.gal/upload/recursos/cat_2/44/transparencia_1_olga_gallego_def.pdf> [Consulta: 30/07/2021]
- CASADESÚS DE MINGO, Anahí. (2017). “La normalización en gestión documental más allá de los clásicos”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 7, p. 959-968. <https://www.researchgate.net/publication/316829306_La_normalizacion_en_gestion_documental_mas_alla_de_los_clasicos>. [Consulta: 30/07/2021]
- CASADESÚS DE MINGO, Anahí. (2018). La gestión del riesgo aplicada a la gestión de documentos y su impacto en la rendición de cuentas pública (Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona). <<http://www.tdx.cat/handle/10803/665386>>. [Consulta: 30/07/2021]
- GARCÍA ALSINA, Montserrat. (2012). “Gestión de riesgos y de documentos: tener o no tener”. *Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación*. n. 9.

- <<https://www.uoc.edu/divulgacio/comein/es/numero09/articles/Article-montse-garcia.html>>. [Consulta: 30/07/2021]
- GARCÍA-MORALES, Elisa. (2013). *Gestión de documentos en la e-administración*. Barcelona: UOC.
- GARCÍA-MORALES, Elisa. (2016). “Riesgos y seguridad de la información: convergencias desde la gestión documental”. *Anuario ThinkEPI*. n 10. <<https://recyt.fecyt.es/index.php/ThinkEPI/article/view/thinkepi.2016.27>>. [Consulta: 30/07/2021]
- GELLERT, Raphaël. (2015). “Data protection: a risk regulation? Between the risk management of everything and the precautionary alternative”. *International Data Privacy Law*, n. 5, p. 3-19. <<http://dx.doi.org/10.1093/idpl/ipu035>> [Consulta: 30/07/2021]
- HAY-GIBSON, N. (2011). “Risk and Records Management: Investigating Risk and Risk Management in the Context of Records and Information Management in the Electronic Environment”. (Tesis doctoral, Northumbria University). <http://nrl.northumbria.ac.uk/3308/2/hay-gibson.naomi_phd.pdf>. [Consulta: 30/07/2021]
- LAHOZ, A. y GABÁS, L.M. (29 mayo, 2019). “Un fallo en el sistema informático de la DGA bloquea sus servicios todo un día”. *El Periódico de Aragón*. <https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/fallo-sistema-informatico-dga-bloquea-sus-servicios-todo-dia_1365684.html>. [Consulta: 30/07/2021]
- LEMIEUX, Victoria. (2001). *Competitive viability, accountability and record keeping: a theoretical and empirical exploration using a case study of Jamaican Commercial Bank Failures*. (Tesis doctoral, University College London). <<http://discovery.ucl.ac.uk/1317703/1/272289.pdf>> [Consulta: 30/07/2021]
- LEMIEUX, Victoria. (2004). “Two approaches to managing information risks”. *The Information Management Journal*. n. 38, p. 56-62. <<https://studylib.net/doc/8735581/two-approaches-to-managing-information-risks>>. [Consulta: 30/07/2021]
- LEMIEUX, Victoria. (2010). “The records-risk nexus: Exploring the relationship between records and risk”. *Records Management Journal*. n. 20, p. 199-216. <https://www.researchgate.net/publication/235296430_The_records-risk_nexus_Exploring_the_relationship_between_records_and_risk> . [Consulta: 30/07/2021]
- MCDONALD, John. (1995). “Managing records in the modern office: Taming the wild frontier”. *Archivaria*, n. 39. <<https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12069>> . [Consulta: 30/07/2021]
- MCDONALD, John. (2005). “The wild frontier ten years on”. En: McLeod, Julie y Hare, Catherine (eds). *Managing Electronic Records*. London: Facet. p.1-17. <http://www.interpares.org/display_file.cfm?doc=ip1-2_dissemination_bc_mcdonald_mer_2005.pdf>. [Consulta: 30/07/2021]
- MCKEMMISH, Sue. (Septiembre, 1998). “The smoking gun: recordkeeping and accountability”. 22nd Annual Conference of the Archives and Records Association of New Zealand: “Records and Archives Now - Who Cares? Dunedin. <https://bridges.monash.edu/articles/conference_contribution/The_smoking_gun_record_keeping_and_accountability/4037394>. [Consulta: 30/07/2021]
- MENA MUGICA, Mayra Marta y DEL CASTILLO GUEVARA, Jorge. (2018a). “Integración de los enfoques de gestión documental y gestión de riesgos para el tratamiento de la información como evidencia de actos y transacciones

- organizacionales”. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*. n 29. <http://scielo.sld.cu/pdf/ics/v29n2/a07_1213.pdf>. [Consulta: 30/07/2021]
- MENA MUGICA, Mayra Marta y DEL CASTILLO GUEVARA, Jorge. (2018b). “Integración de los enfoques de Gestión Documental y Gestión de Riesgos para la identificación y mitigación de riesgos derivados de la información como evidencia de actos y transacciones organizacionales”. Congreso Internacional de Información Info’2018. Información y conocimiento: desafíos para el desarrollo sostenible. <<https://cutt.ly/Uniedxg>>. [Consulta: 30/07/2021]
- POPESCU, Maria y HELEREA, Elena. (2012). “Implementation of Risk Management in University Libraries”. *Proceedings of the International Conference on Innovation within Libraries (BIBLIO)*, Brasov, p. 73-78.
- VILLANUEVA FERNÁNDEZ, Marta. (2015). “La certificación y la gestión de riesgos”. *Revista Economía Industrial*, n. 396, p. 73-80. <<https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/396/VILLANUEVA%20FERN%C3%81NDEZ.pdf>>. [Consulta: 30/07/2021]
- World Economic Forum. (2019). “The Global Risks Report 2019. 14th Edition”. <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf> [Consulta: 27/05/2021]

Notas

¹ La actualización de la norma ISO 31000 del año 2010 al año 2018 llevó consigo el cambio de “apreciación del riesgo” a “evaluación del riesgo”. El informe técnico ISO/TR 18128:2014 todavía mantiene la palabra “apreciación”.



UNIDAD ENTRE TODOS LOS TRABAJADORES

CCOO
- BEJAR -



ANA MARÍA PEÑA VARÓ

La creación y desarrollo del sistema de archivos de CC.OO. de Castilla y León a partir de la formación en gestión documental y archivo

The creation and development of the archival system of CC.OO. de Castilla y León through training in document management and archives

Ana María Peña Varó
 ampena@cleon.ccoo.es
 Fundación Jesús Pereda de CC.OO. de Castilla y León

Citación: Peña Varó, Ana María (2021). "La creación y desarrollo del sistema de archivos de CC.OO. de Castilla y León a partir de la formación en gestión documental y archivo". *Tábula*, n. 24, pp. 307-326

Recibido: 23-11-2020. *Aceptado:* 2-4-2021
 DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.886>

Resumen analítico / Analytic summary

El objetivo de este artículo es presentar cómo el desarrollo de un plan de formación básico en gestión documental y archivo ha sido determinante en el inicio del proceso de creación e implantación del Sistema de Gestión Documental en el sindicato Comisiones Obreras de Castilla y León. Para ello se ha aplicado una metodología de estudio de caso cuyos resultados muestran la importancia que la formación ha tenido en la creación de una “cultura de archivo” a partir de la cual es posible diseñar y desarrollar de un Sistema de Gestión Documental adaptado a la idiosincrasia de la organización sindical.

SINDICATO | CC.OO. DE CASTILLA Y LEÓN | GESTIÓN DOCUMENTAL | ARCHIVO | FORMACIÓN

This article aims to show the relevance of the development of a Basic Training in Document Management and Archives in the document management system implementation in the Spanish Union Comisiones Obreras in Castille and Leon. Through a case study methodology we observe how the training has created an “archive culture” that helps in the creation of the Document Management System of the Labour Union Organization.

LABOR UNION | CC.OO. DE CASTILLA Y LEÓN | DOCUMENT MANAGEMENT | ARCHIVES | TRAINING

Este artículo tiene por objeto exponer brevemente el proceso de desarrollo del archivo y la gestión documental de CC.OO. de Castilla y León, que se ha llevado a cabo durante el 11.º periodo congresual (2017-2021) con el fin de darlo a conocer y señalar el estado en el que se encuentra, así como algunas de sus particularidades más destacadas.

Para ello seguiremos el siguiente esquema expositivo:

Presentación: Donde se indican los objetivos, la metodología empleada para la redacción de este texto y se da un breve avance de los resultados.

Introducción: Donde se expone, de manera sintética, el contexto general en el que se ha desarrollado la planificación archivística y documental para disponer de una imagen global del ámbito en el que se han ido ejecutando las sucesivas acciones.

Antecedentes: Donde se señalan los acontecimientos y factores previos a partir de los cuales se ha abierto una nueva vía de trabajo.

Fase 1: Diseño del proyecto. Breve exposición de los planes y acciones que principiaron la reactivación del proyecto de archivo y gestión documental en la organización.

Fase 2: Desarrollo de la formación. En este apartado se detallan las líneas generales del programa de formación llevado a cabo, así como sus fases sucesivas y procesos de adaptación a que se vio sujeto.

Fase 3: Creación del Grupo de Trabajo de Archivos. Indica la importancia que la creación de un Grupo de Trabajo ha tenido en el avance de la comprensión de las materias de archivo y gestión documental en la organización y como parte de un Sistema archivístico.

Conclusiones. Donde destacaremos aquellos aspectos del proyecto ejecutado que nos han parecido de mayor relevancia.

Objetivos

- Presentar un estudio de caso sobre formación archivística y gestión documental en el ámbito sindical.
- Contextualizar la importancia de la formación archivística en el desarrollo del sistema de archivos de una organización sindical.
- Señalar el impacto de la formación en el nacimiento de una “conciencia de archivo” en el sindicato.
- Aportar algunos datos sobre la idiosincrasia de la gestión documental en el ámbito sindical.
- Contribuir al conocimiento de las acciones llevadas a cabo en CC.OO. de Castilla y León en materia de gestión documental.

Metodología

Se ha recurrido a la metodología de *estudio de caso* porque permite presentar particularidades dentro de un contexto general a partir de las cuales observar si existen, o no, especificidades significativas en el ámbito presentado.

Igualmente permite hacer pública la idiosincrasia de un proceso de desarrollo aplicado y real con el fin de exponer sus limitaciones y adaptaciones, para reflexionar sobre las mismas y establecer vías de mejora y corrección (Tennyson, Hurrell, Hussain-Khali, 2006).

Se ha procurado, para ello, hacer una exposición, lo más clara y concisa posible, de cada una de las acciones llevadas a cabo, así como de su temporalización, proporcionando un contexto explicativo para cada una de ellas.

Resultados

Este trabajo sirve para exponer las labores de reactivación de la gestión documental y del archivo en las Comisiones Obreras de Castilla y León durante los cuatro años de duración del periodo congresual abierto con el 11.º Congreso celebrado en Valladolid el 2 y 3 de junio de 2017. De esta forma se contribuye a la comunicación y difusión de las acciones llevadas a cabo en materia archivística con el ánimo de contribuir a la transparencia de la organización, aunque sea con el formato limitado de este artículo.

En tal sentido, podemos indicar la existencia de tres grandes fases principales a lo largo de las que se han ido desarrollando las tareas realizadas hasta el momento. A saber:

- La primera, de arranque, da inicio al proceso de reorganización del archivo surgido como reacción contra una situación de abandono previo. Pero, como veremos, más allá de limitarse a retomar actividades anteriores, incorpora nuevos matices que, superando la consideración de los valores

estrictamente históricos, implícitamente atribuidos al concepto de archivo en la organización, aunque fundamentándose en ellos, incorpora la idea de gestión documental, entendida como la encargada de la documentación a lo largo de todo su ciclo vital.

- La segunda, es la ejecución de un ambicioso plan de formación, sobre aspectos básicos de gestión documental y archivo, impartido por profesorado universitario de los departamentos y áreas de biblioteconomía y documentación de las Universidades de Castilla y León, que será ejecutado, a su vez, en dos tramos temporales sucesivos. El inicial fue expresamente presentado como una “prueba piloto” ante la novedad del proyecto en la organización. Una vez ejecutado, fue posible continuar hasta finalizar la formación, adaptándola convenientemente a las limitaciones observadas.
- La tercera, y más reciente, consistió en la atribución, parcial, de responsabilidades en materia de archivo y gestión documental a una persona en cada una de las sedes provinciales y comarcales de CC.OO. de Castilla y León y la configuración, simultáneamente de un Grupo de Trabajo colegiado con el que poder ir desarrollando las labores archivísticas necesarias, bajo la coordinación de la Fundación Jesús Pereda. De esta última acción surgió la consideración del Archivo de CC.OO. de Castilla y León como un Sistema de Archivos en torno al que se organizan cada uno de los territorios que lo conforman.

A partir de la creación de este grupo y de la consideración del Archivo como un Sistema se ha trabajado fundamentalmente con el diseño de todo lo necesario para poder llevar a cabo las transferencias de la documentación generada durante el 11.º Congreso con garantías archivísticas. Además, se sigue avanzando con la redacción para su aprobación si procede, de un Plan Estratégico de Gestión Documental y Archivo.

Introducción

Este texto expone la importancia que el desarrollo de un programa de formación especializado ha jugado en el proceso de diseño e implementación de un sistema de gestión documental en la organización sindical CC.OO. de Castilla y León. Tal y como se irá viendo, este punto de partida surge de la voluntad expresa de generar “conciencia” sobre la importancia que la gestión documental tiene para el sindicato.

Preciso es señalar que esta convicción se fundamenta en una actitud de carácter meramente historicista, en la medida en que parte de una consideración del documento como histórico. Sin embargo, ello no ha impedido que se haya

dispuesto el germen para la asunción de una concepción mucho más amplia y propiamente de gestión documental activa y semiactiva.

Porque, en efecto, se observa que en la organización sindical, hay una conciencia muy arraigada de su importancia histórica. El conocimiento y respeto por la historia del sindicalismo entre los miembros de la organización es algo habitual y generalizado¹. De ahí, por ejemplo, la idea de mantener un “archivo histórico” de CC.OO. de Castilla y León, a imagen y semejanza del gestionado por la Fundación 1.º de Mayo². Esta idea culmina en el año 2005 con el depósito de la documentación considerada histórica en el Archivo General de Castilla y León.

Por el contrario, no se demostró el mismo empeño y eficacia en la salvaguarda de la documentación que se iba generando en aquel mismo momento, sobre la que no existía ningún sistema de gestión para el ciclo de vida intermedio, acumulándose indiscriminadamente todo aquello que no se necesitaba de “manera inmediata”.

Existe, pues, una valoración patrimonial que, si bien, para el caso de las Comisiones Obreras, no podía remontarse más allá de los años 60, refleja, salvando la distancia temporal, la largamente asentada y reconocida valoración de la “antigüedad” (Rielg, 1987), propia de ámbito patrimonial español y castellanoleonés³.

Para promover en la organización la toma de conciencia de la importancia de aquellos “papeles” que habían perdido su función inmediata (ciclo de vida activo), pero que aún no se antojaban lo suficientemente “antiguos” para ser “archivados”, se esgrimió el argumento de que, en buena lógica, algún día habrían de tener dicha “antigüedad” y que, por tanto, había que garantizar su salvaguarda ya.

Más allá de este argumentario, lo más importante es que se decidió llevar a cabo un ambicioso plan de formación en gestión documental y archivo que llegara al máximo número posible de personas de la organización. Con ello se quería crear un punto de partida para el desarrollo de “una nueva cultura de archivo” destinada a poner en práctica una adecuada gestión documental en la organización.

Antecedentes

El 18 de febrero de 2005, en la ciudad de Valladolid, se firma un acta en la que Juan José Hermoso Arranz, Secretario de Organización de la entonces denominada Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León, y Carlos Travesí de Diego, como director del Archivo General de Castilla y León a la sazón, realizan “la entrega provisional de depósito de la documentación histórica de CC.OO. de Castilla y León”. El acta definitiva de depósito no se firmará hasta el 6 de mayo de 2013, tras la entrega de una variada colección de pegatinas, siendo secretario de organización de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León Luis

Fernández Gamazo y directora del Archivo General de Castilla y León Dolores Carnicer Arribas.

De esta forma la documentación generada por el sindicato entre 1978 y 2004 es accesible a la ciudadanía con todas las garantías en las instalaciones del Palacio de los Butrón en la plaza de las Brígidas de Valladolid, sede del Archivo General de Castilla y León.

Como hemos señalado, esta actuación es prueba de la existencia de una conciencia patrimonial de la documentación considerada histórica y, por tanto, de una voluntad de salvaguardarla y ponerla a disposición de la ciudadanía con las mejores garantías. Sin embargo, no muestra, en absoluto, ninguna atención a la necesidad de aplicar criterios archivísticos y de gestión documental dentro de la propia organización.

Bien es cierto, no obstante, que, en aquel mismo año de 2005 se llevan a cabo obras de adecuación como almacén de dos locales contiguos en la calle Alcotán de la ciudad de Valladolid. En uno de ellos se instaló un armario compacto para el almacenaje de archivos definitivos. Igualmente se comenzó la elaboración de una base de datos en la que inventariar documentación. Pero todo ello quedó sin finalizar y el espacio de almacén en el que existía el amueblamiento archivístico quedó ocupado por todo tipo de elementos ajenos al ámbito documental.

Así pues, salvo excepciones como los servicios jurídicos, la contabilidad, la afiliación y las elecciones sindicales que cuentan con su propio servicio de gestión documental centralizado a través del Servicio Informático Confederal, podemos asegurar que las labores archivísticas más allá de las relativas a la documentación activa de oficina quedaron prácticamente abandonadas.

Ello se enmarca, sin duda, en el contexto general de la gestión documental de las entidades privadas en nuestro país (Del Prado, 2017). Así, observamos la existencia de algunos departamentos con plena conciencia de la importancia de la custodia de su documentación que la asumen, sin embargo, de manera propia e individual, con el fin de rendir cuentas en relación con sus funciones, sin circunscribirse en el ámbito general de la organización.

En tales casos, además se han dispuesto herramientas informáticas desde la Confederación Sindical que permiten controlar de manera centralizada la información. Ello sin duda, contribuye a una gestión eficaz de la actividad diaria de la organización. Los ejemplos de la documentación jurídica y la contable, son, en este sentido paradigmáticos.

Sin embargo, se carece de una imagen completa de la actividad sindical propiamente dicha. Aunque ello merece, sin duda, una reflexión profunda que va mucho más allá de los objetivos del presente artículo no quisiéramos perder la ocasión de hacer notar las dificultades que, a nivel de preservación documental, plantean la organizaciones sindicales, comunes, posiblemente, a otro tipo de

agentes sociales con gran peso en el devenir político y social de nuestro país. Así, por tomar solamente un ejemplo significativo, la negociación colectiva tiene su reflejo en la publicación, con rango de ley, de los correspondientes convenios, pero ¿qué “prueba documental” queda en el sindicato, más allá del testimonio oral, de los procesos de negociación, cuando las actas de las reuniones no se custodian en sus propias sedes?

Fase 1: Diseño del proyecto

Tras la celebración del 11.º Congreso de CC.OO. de Castilla y León, a principios de junio de 2017, se empiezan a disponer los pilares fundamentales para retomar el proyecto archivístico, ahora con nuevas perspectivas y voluntad renovada. Buena muestra de ello es que se dota de nuevos estatutos a la Fundación “Ateneo Cultural Jesús Pereda” que, pasando a denominarse Fundación Jesús Pereda, adquiere más funciones y se organiza en torno a tres ejes: Ateneo Cultura, Instituto de Diálogo Social y Memoria Histórica y Archivo, de forma que asume, en este último aspecto, responsabilidades en materia de gestión documental y archivo.

El eje denominado “Ateneo Cultural” estaba destinado a continuar las labores habituales hasta entonces de la Fundación, contando para ello con una persona contratada como técnica. En julio de ese mismo año se incorpora a la plantilla de la Fundación una nueva técnica asignada a las labores del Instituto de Diálogo Social y de las cuestiones relacionadas con la Memoria y el Archivo que, a tiempo parcial, proporcionará el apoyo necesario para el desarrollo del trabajo archivístico.

Además, la presidencia de la Fundación pasó a estar ocupada por la persona encargada, dentro de la Comisión Ejecutiva de CC.OO. de Castilla y León, de la Secretaría de Cultura y Movimientos Sociales. De esta forma se mantiene una estrecha relación entre los órganos de ejecución del Sindicato y las actividades de la Fundación que, en materia de Archivo, facilita la presentación de propuestas y proyectos en las más altas instancias de decisión.

En el plan de trabajo presentado por la Secretaría de Cultura y Movimientos Sociales en septiembre de 2017, queda reflejado lo concerniente a los archivos de la siguiente manera:

Lo que se refiere al archivo ha de convertirse en tarea propia en el seno del sindicato y de sus estructuras, distinguiendo a quién corresponde en cada caso lo relativo al archivo histórico, temporal e inmediato. También sus ubicaciones físicas. Habrán de elaborarse, pues, procedimientos y protocolos vinculados a guías de actividad, que incumban al conjunto y a las

partes. Y habrá de formarse para ello a las personas en unos contenidos de los que no disponemos. A tal fin, hemos de procurar establecer convenios de colaboración con los Departamentos de Biblioteconomía y Documentación de las universidades públicas de Castilla y León. El objetivo mínimo para este cuatrienio ha de ser generar y afianzar hábitos nuevos en el tratamiento de la documentación, tanto la que tenga carácter histórico como la que diariamente se genera a consecuencia de toda la actividad sindical.

En este breve extracto, citado en la “Propuesta para la gestión de la documentación y desarrollo de archivo de Comisiones Obreras de Castilla y León” (primer texto específicamente dedicado a la gestión documental que fue aprobado por el Consejo de CC.OO. de Castilla y León el 3 de julio de 2018), ya se observa la importancia otorgada a la formación, así como la voluntad de establecer vínculos de colaboración con los departamentos de biblioteconomía y documentación de las Universidades públicas de Castilla y León.

Este último documento da cuenta, además, del trabajo realizado hasta el momento (desde julio de 2017 hasta ese mismo mes de 2018) destacándose, por su importancia, la incorporación a la Red de Archivos de CC.OO. En efecto, el 15 de marzo de 2018, la fundación Jesús Pereda acudió a su primera reunión de coordinación de la Red de Archivos.

Igualmente se describe la situación en cuatro puntos esenciales, a saber:

1. El archivo histórico de CC.OO. de Castilla y León propiamente dicho está depositado desde febrero de 2005 en el Archivo General de Castilla y León...
2. Lo que podemos considerar archivo temporal (sic, intermedio) de CC.OO. de Castilla y León está almacenado en un local de la ciudad de Valladolid en condiciones más bien precarias...
3. Las estructuras provinciales y federales de CC.OO. de Castilla y León no tienen pautas compartidas en esta materia, ni por lo que se refiere al archivo histórico o temporal (sic) ni al trabajo cotidiano e inmediato con la documentación. Aunque desde 2011 existe un “Manual de organización de Archivos”, elaborado por la Confederación, nunca fue lo bastante difundido ni es conocido prácticamente por nadie.
4. No existen oficialmente responsables del archivo en ningún nivel, ni existe tal carga de trabajo detallada o asignada de un modo determinado. Por lo tanto, no hay sólo ausencia de método sino también de custodia. Tampoco en las sedes se dispone de un espacio específico destinado a este fin. Todo ello deriva en una falta de cultura archivística más o menos comprensible.

A partir de este análisis de la situación se exponen las siguientes propuestas concretas:

1. El impulso de una cultura archivística que envuelva y motive todo este plan y su desarrollo, que nos permita resaltar la importancia de estos procedimientos en una triple vertiente: como método de trabajo eficaz, como contribución a la transparencia y como valor histórico...
2. La puesta en marcha inmediata de un programa formativo... Afectaría a todo el personal que trabaja para las citadas estructuras, ya sea como personal asalariado o liberado, ya sea como dirección o como técnico o administrativo.
3. La aprobación del gasto necesario para dicho programa y la formalización de los correspondientes convenios con las universidades.
4. La selección y nombramiento en cada uno de los cuatros ámbitos de una persona que será, a partir de este momento, la responsable única del archivo en su espacio de trabajo...
5. Además de lo anterior, se puede estudiar la posibilidad de incorporar al programa a personal con beca o investigador en convenio con las universidades antes citadas.
6. La determinación de un espacio digno y suficiente en cada una de las sedes físicas con el fin de que sea habilitado para el archivo temporal (sic) de la documentación y su tratamiento.
7. Todas estas acciones deben combinarse, en la medida de lo posible, con la recuperación de materiales de la historia del Sindicato conservados por personas y organizaciones.
8. Confirmar en la dirección de todo este proceso a la Fundación Jesús Pereda, asegurando la necesaria coordinación con las secretarías que resulten concernidas en algún aspecto.

Queda así, magníficamente expresada la decidida voluntad de desarrollar una “cultura archivística” para lo cual se dispone la puesta en marcha de un programa formativo para todo el personal vinculado con la estructura del sindicato. Y ello tras firmar convenio con las universidades de Castilla y León en las que se desarrolla docencia e investigación en materia archivística.

Igualmente se delega en la Fundación Jesús Pereda la gestión y coordinación del tratamiento archivístico de CC.OO. de Castilla y León, que iniciará en la segunda mitad del 2018 la planificación y desarrollo de la formación en gestión documental y archivo.

Fase 2: Desarrollo de la formación

Las particularidades de la organización sindical, confederada tanto a nivel territorial como de sector, dotan al proyecto de formación de ciertas dificultades fruto, por una parte, de la diversidad de organizaciones implicadas, y, por otra, de las diferentes relaciones y vínculos que las personas tienen con las mismas. Ambos aspectos incidieron en el proceso de selección de las personas destinatarias de la formación de la siguiente manera:

1. Con respecto a la primera cuestión, el carácter tanto territorial como de rama de las organizaciones, encontramos:
 - 1.1. Por un lado, nueve provincias con su propia organización sindical territorial a la que hay que añadir tres más de carácter comarcal, dos dependientes de Burgos (Aranda de Duero y Miranda de Ebro) y una dependiente de León (El Bierzo, con sede en Ponferrada).
 - 1.2. Por otro lado, siete federaciones de rama (dependientes cada una de ellas de su correspondiente organización estatal), a saber: Federación de Industria, Federación de Servicios, Federación de Servicios a la Ciudadanía, Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios, Federación de Enseñanza, Federación de Construcción y Servicios y Federación de Pensionistas y Jubilados.
2. Con respecto a la segunda cuestión, relativa a la existencia de dos tipologías básicas de personas que, llevando a cabo diversas funciones y trabajos necesarios en el devenir diario del sindicato, pertenecen a categorías diferentes, nos encontramos con:
 - 2.1. Personal contratado por la organización: Se trata, fundamentalmente, de personal especializado, ya en cuestiones administrativas, ya en otros aspectos de carácter técnico (salud laboral, seguridad social, medio ambiente, migraciones, igualdad, derecho del trabajo, etc), que trabajan para la organización.
 - 2.2. Sindicalistas, personal liberado: Es decir, todas aquellas personas que, en el ejercicio de sus derechos sindicales, disponen de tiempo laboral, ya sea total o parcialmente, para dedicarlo a labores sindicales y que ejercen éstas, total o parcialmente, en la estructura del sindicato. Se trata, por tanto, de personas con un alto grado de compromiso pero con una gran diversidad de formación y bagaje previo.

La existencia de estas diferencias entre el personal obligó a establecer dos tipos de formación, desde el punto de vista de la gestión administrativa, que en ningún caso supuso un problema de envergadura para la ejecución del plan de formación.

Para el primer caso, se pudo llevar a cabo formación bonificada en la que el organismo debe cumplir los requisitos establecidos por la Fundación Tripartita para el Empleo para poder acogerse a los beneficios fiscales estipulados. Así por ejemplo hubo de aprobarse la formación por la Representación Legal de los/as Trabajado-res/as y llevar un seguimiento estricto del número de personas asistentes, etc.

En el segundo caso, la formación fue sufragada por el propio sindicato y ofrecida como formación sindical en su oferta formativa de aquel mismo año. Aunque a nivel estrictamente formativo no supuso ninguna diferencia, pues en ambos casos se impartieron los mismos contenidos, sí supuso una suerte de gestión dúplice para la Fundación Jesús Pereda como entidad organizadora y coordinadora.

Mayor problema supuso, en cuanto a la administración del programa formativo, la diversidad de organizaciones a las que había que atender, observándose una mayor agilidad en el trato con las organizaciones territoriales, cuya gestión de personal y administrativa se centraliza en la ciudad de Valladolid, que con respecto a las Federaciones de Rama.

Así, el estrecho contacto de la Fundación Jesús Pereda con el departamento de recursos humanos en CC.OO. de Castilla y León, con el que comparte espacio de trabajo, facilitó enormemente el acceso a la información necesaria sobre personal contratado y liberado en todas las estructuras territoriales. Esta misma información, para el caso de las Federaciones, era preciso recabarla en cada una de ellas, encontrando al respecto una diversidad de casuísticas que llevaron, finalmente, a posponer *sine die*, el proyecto formativo para este tipo de organizaciones.

En el verano de 2018 se envió por correo electrónico una primera encuesta destinada a evaluar someramente las necesidades formativas en la materia, así como sondear el mejor calendario de celebración del curso. La escasísima participación hizo inviable llevar a cabo una valoración adecuada pero sirvió, sin embargo, para tener en cuenta la falta de interés por la materia.

Igualmente, el hecho de recurrir a profesorado universitario motivó que la contratación del mismo se llevará a cabo, ya desde CC.OO. de Castilla y León para el caso de la formación de su personal asalariado, ya desde la Fundación Jesús Pereda para el caso del personal sindicalista, no recurriendo a los servicios de entidades formativas que no disponen de la posibilidad de contratar a personal funcionario en su catálogo de profesionales.

Además, siguiendo en esta ocasión los preceptos marcados por la Universidad, dicha contratación se llevó a cabo a través de la Oficina de Transferencia de los Resultados de la Investigación (OTRI) encargada, entre otras cosas, de la gestión de la contratación del profesorado universitario para este tipo de actividades formativas, estipuladas en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU).

Los departamentos y áreas especializadas en la materia con los que se tomó contacto fueron:

- El Área de Biblioteconomía y Documentación del Departamento de Patrimonio Artístico y Documental de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de León (profesoras Carmen Rodríguez López y Lourdes Santos Paz).
- El Departamento de Biblioteconomía y Documentación de la Facultad de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca (profesora Rosa López Alonso y profesor Luis Hernández Olivera).

La primera fase de ejecución, fue desarrollada como proyecto piloto, motivo por el cual se llevó a cabo un estrecho seguimiento y evaluación a fin de considerar su extensión o no. Se aplicó únicamente en las provincias de Ávila, Burgos y Valladolid. Elegidas la primera como ejemplo de sede de tamaño reducido, la segunda como ejemplo de sede de tamaño grande y la última por aglutinar la estructura autonómica y por la ubicación. En este último caso, esta fase se dedicó únicamente al personal asalariado trasladando, para la siguiente fase, la formación del personal liberado.

Tipo de formación según relación del personal con el sindicato (número de alumnos/as)

	Formación a empleados/as (nº alumnos)	Formación sindical a delegados/as (nº alumnos)	TOTAL
CCOO Cyl	62	17	79
CCOO BURGOS	14	11	25
CCOO ÁVILA	9	6	15
Fed. Enseñ. de Cyl		64	64
TOTAL	85	98	183

Figura 1. Número de participantes previstos para la primera fase de la formación

En un principio, y también como proyecto piloto, se intentó llevar a cabo la formación de, al menos, una Federación de Rama. Pero finalmente, tal y como se ha señalado, se optó por posponer la atención a las Federaciones.

PRIMERA FASE DE APLICACIÓN DEL CURSO BÁSICO EN GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO			
DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDOS POR SESIONES Y PROFESORADO			
1ª SESIÓN	ROSA LÓPEZ ALONSO (USAL)	JUEVES TARDE	
		16:00-18:30 (2 hrs. 30 min)	18:30-21:00(2 hrs. 30 min)
2ª SESIÓN	LUIS HERNÁNDEZ OLIVERA (USAL)	Introducción a la gestión de documentos	Valoración y eliminación de documentos
3ª SESIÓN	CARMEN RODRÍGUEZ LÓPEZ (UIE)		
4ª SESIÓN	LOURDES SANTOS DE PAZ (UIE)		
CRONOGRAMA EJECUTADO (en naranja, personal empleado, en amarillo, personal delegado)			
OCTUBRE 2018			
1	2	3	4
8	9	10	11
15	16	17	18 Ávila (tarde)
22	23	24	25 Ávila (tarde)
29	30	31	26 Ávila (mañana)
NOVIEMBRE 2018			
5	6	7	1
12	13	14	8 Burgos (tarde)
19	20	21	15
26	27	28	22 Burgos(tarde)
DICIEMBRE 2018			
3	4	5	6
10	11	12	13 Valladolid (tarde)
17	18	19	20 Valladolid (tarde)
24	25	26	27
31	1	2	3
ENERO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	16 Burgos(tarde)
FEBRERO 2019			
21	22	23	24
28	29	30	1
5	6	7	8 festivo
12	13	14	15 Valladolid (mañana)
19	20	21	22 Valladolid mañana
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
MARZO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
ABRIL 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
MAYO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
JUNIO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
JULIO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
AGOSTO 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
SEPTIEMBRE 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
OCTUBRE 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
NOVIEMBRE 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
DICIEMBRE 2019			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
ENERO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
FEBRERO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
MARZO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
ABRIL 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
MAYO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
JUNIO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
JULIO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
AGOSTO 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
SEPTIEMBRE 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20
24	25	26	27
31	1	2	3
OCTUBRE 2020			
7	8	9	10
14	15	16	17
21	22	23	24
28	29	30	31
5	6	7	8
12	13	14	15
19	20	21	22
26	27	28	29
3	4	5	6
10	11	12	13
17	18	19	20

El diseño de los contenidos fue elaborado por parte de profesorado universitario y recibió la denominación de “Curso básico en gestión documental y archivo”, resultando un curso intensivo de un total de 10 horas distribuidas en cuatro sesiones de dos horas y media cada una (impartidas por la tarde un jueves y por la mañana el viernes siguiente), de esta manera:

1. Introducción a la gestión de documentos. Rosa María López Alonso
2. Valoración y eliminación de documentos. Luis Hernández Olivera
3. Organización de documentos. María del Carmen Rodríguez López
4. Conservación de los documentos. Lourdes Santos de Paz

El calendario de esta primera fase se extendió de octubre de 2018 a enero de 2019, habiendo sido comunicados los horarios y lugares de impartición, mediante carta firmada por el presidente de la Fundación y la responsable de los recursos humanos en el caso del personal contratado, a partir del 28 de septiembre.

La evaluación de los resultados de la formación se llevó a cabo recogiendo datos mediante encuestas entregadas al alumnado al finalizar el curso. Dado que la formación bonificada ya establecía este tipo de encuestas, y la formación sindical también, se aprovecharon estos datos. Ambas encuestas eran muy similares por lo que el procesamiento de los datos recogidos no supuso ningún problema mayor.

Alumnado por tipo de formación, fecha de inicio y Lugar de impartición

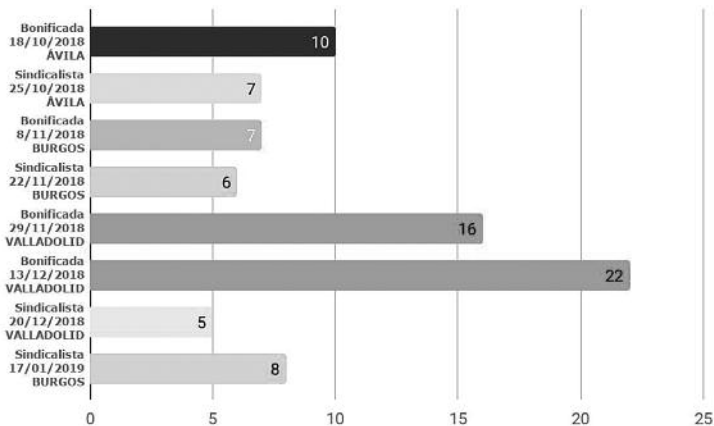


Figura 3. Número de asistentes por lugares, fechas y tipo

Horario definitivo Curso básico de formación en gestión documental y archivo

LEÓN (FOREMICYL LEÓN Y/O SALÓN DE ACTOS DEL SINDICATO)			
* aún por confirmar			
MIÉRCOLES 22 DE MAYO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
3ª SESIÓN	4ª SESIÓN	1ª SESIÓN	2ª SESIÓN
ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS	INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS
Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.	Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.
Personal liberado de León, Ponferrada y Villablino			
JUEVES 23 DE MAYO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
1ª SESIÓN	2ª SESIÓN	3ª SESIÓN	4ª SESIÓN
INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS	ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS
Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.	Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.
Personal contratado de León, Ponferrada y Villablino			
SALAMANCA (FOREMICYL SALAMANCA)			
C/ Abogados de Atocha 2, 3ª planta			
MIÉRCOLES 29 DE MAYO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
1ª SESIÓN	2ª SESIÓN	3ª SESIÓN	4ª SESIÓN
INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS	ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS
Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.	Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.
Personal liberado de Salamanca, Zamora y Benavente			
JUEVES 30 DE MAYO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
3ª SESIÓN	4ª SESIÓN	1ª SESIÓN	2ª SESIÓN
ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS	INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS
Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.	Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.
Personal contratado de Salamanca, Zamora y Benavente			
VALLADOLID (CCOO Valladolid: sala de prensa)			
Plaza Madrid, 7, 6ª planta			
MIÉRCOLES 5 DE JUNIO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
1ª SESIÓN	2ª SESIÓN	3ª SESIÓN	4ª SESIÓN
INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS	ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS
Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.	Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.
Personal liberado de Segovia, Valladolid, Palencia y Soria			
JUEVES 6 DE JUNIO 2019			
9:00-11:30	11:30-14:00	16:00-18:30	18:30-21:00
1ª SESIÓN	2ª SESIÓN	3ª SESIÓN	4ª SESIÓN
INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS	VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS	ORGANIZACIÓN DE DOCUMENTOS	CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS
Rosa López Alonso (USAL) 2:30 hrs.	Luis Hernández Olivera (USAL) 2:30 hrs.	Carmen Rodríguez López (ULE) 2:30 hrs.	Lourdes Santos de Paz (ULE) 2:30 hrs.
Personal contratado de Palencia y Soria			

Figura 4. Cronograma de la segunda fase del programa de formación

Varios fueron los motivos que imposibilitaron que la formación fuera impartida al 100% del personal previamente detectado. Fundamentalmente cuestiones relacionadas con la atención de los servicios de la organización que, en algunas ocasiones, hacían imposible la desatención momentánea en el preciso instante en el que se había configurado un grupo de alumnado lo suficientemente numeroso como para recibir la formación.

El grado de satisfacción general arrojó una media de tres sobre cuatro. Una vez evaluados los resultados junto con el profesorado y realizados los ajustes necesarios se procedió al desarrollo de la segunda fase, destinada al resto de los espacios territoriales (León, Ponferrada, Villablino, Salamanca, Zamora, Benavente, Palencia, Segovia y Soria) y ejecutada entre mayo y junio de 2019.

Fase 3: El Grupo de Trabajo y el Sistema de Archivo

Culminado el proceso de formación de la estructura territorial, y tal como había quedado determinado en la “Propuesta para la gestión de la documentación y desarrollo de archivo de Comisiones Obreras de Castilla y León”, se inició el proceso de creación del Grupo de Trabajo de Archivos de CC.OO. de Castilla y León.

Su primera reunión tuvo lugar el 17 de diciembre de 2019 con la presencia de José Babiano, director del Archivo de Historia del Trabajo de la Fundación 1.º de Mayo y Ana Isabel Abelaira, técnica de dicho archivo, que fueron invitados por la Fundación Jesús Pereda, para que pudieran compartir parte de sus experiencias con el Grupo de Castilla y León.

El Director del Archivo Confederal explicó brevemente los orígenes de la Red de Archivos de CC.OO. y su interés específicamente histórico, indicando que el proyecto de Castilla y León presentaba la particularidad de aplicar una visión de gestión documental global que resulta novedosa en el ámbito del sindicato.

El devenir natural del funcionamiento del Grupo de Trabajo de Archivos de CC.OO. de Castilla y León se vio interrumpido, como otras tantas actividades, a causa del confinamiento social impuesto por la pandemia de la Covid-19 en marzo de 2020.

Ello no impidió, sin embargo, que se continuara trabajando en los procesos de elaboración de documentos de trabajo como, por ejemplo, el Cuadro de Clasificación, los formularios de transferencia, una encuesta para la elaboración del Censo Guía de Archivos...

Y todo ello ya con la conciencia plena de la existencia de un Sistema de Archivos en el que cada organismo tiene plena autonomía y desde la Fundación Jesús Pereda se proporciona asesoramiento técnico y coordinación con el ánimo de aplicar criterios comunes y plantear soluciones conjuntas.

En la actualidad el Grupo de Trabajo se encuentra en el proceso de redacción del Plan Estratégico de Gestión Documental y Archivo que será elevado a la Comisión Ejecutiva de CC.OO. de Castilla y León tras la celebración del XII Congreso que tendrá lugar a finales del mes de julio del 2021.

Conclusiones

Tal y como hemos podido observar a lo largo de esta exposición, la forma de desarrollar un plan de gestión documental en la organización sindical no ha seguido unos derroteros ortodoxos desde el punto de vista estrictamente archivístico. En efecto, no se ha aplicado de una manera directa y general, impulsada desde las más altas instancias directivas de la organización, tal y como se recomienda en numerosos manuales de gestión documental (Cruz, 2012).

Sin ánimo de exhaustividad nos atrevemos a afirmar que, posiblemente, esa no sea la forma natural de actuar en las Comisiones Obreras de Castilla y León. Y ello porque la complejidad aparejada a formar parte de una organización confederada, tanto a nivel de rama como territorial, hace que la imposición de acciones concretas, como podría ser el desarrollo de un plan de gestión documental, tenga no pocas dificultades si lo que se quiere es implicar al máximo número posible de organismos y personas.

Por ello, recurrir a uno de los elementos que es ampliamente reconocido en toda la organización como es la importancia de la historia propia como punto de partida, se ha considerado la mejor forma de llevar a buen puerto un proyecto de tan amplio calado. Implica, inevitablemente, mayor lentitud. Pero garantiza mayor implicación.

Las personas que forman la organización reconocen de manera general la importancia de la Historia y, aparejada a ella, la ineludible responsabilidad de aplicar un método riguroso y transparente de gestión documental.

Faltará a partir de ahora proporcionar la seguridad suficiente y, sobre todo, la facilidad de la aplicación de los protocolos para contribuir a la culminación del plan.

Por ese motivo, se sigue trabajando ahora en el desarrollo de los documentos técnicos destinados a tal fin.

Preciso es mencionar que haber contado con profesorado universitario para la impartición de la formación ha supuesto, además, disponer de un valioso asesoramiento en el proceso de desarrollo de la gestión documental. De esta forma, en las diversas reuniones mantenidas para el diseño del programa formativo indicó las líneas básicas necesarias para empezar con el desarrollo del sistema de gestión documental, señalando, por ejemplo, la necesidad de establecer un seguimiento de la documentación a lo largo de todo su ciclo vital, la aplicación de herramientas archivísticas como el Cuadro de Clasificación y el Calendario de

Conservación, la importancia de la valoración de las series documentales como unidad archivística fundamental así como la metodología que se debe aplicar para su identificación.

En estos momentos, como hemos venido indicando, se está redactando un Plan Estratégico de Gestión Documental y Archivo que sirva de referente para toda la organización y que permita detectar las deficiencias e ir evaluando los progresos que se vayan realizando.

A lo largo de estos años de trabajo se ha procurado en todo momento aplicar soluciones prácticas que sean beneficiosas para la organización y las personas que forman parte de ella. Sin embargo han ido surgiendo no pocas dudas relacionadas, fundamentalmente, con el carácter propio de la labor sindical.

En nuestro país existe una amplia bibliografía dedicada a la gestión documental en las Administraciones públicas. En los últimos años se han ido añadiendo referencias al ámbito privado, fundamentalmente al de carácter empresarial. Si bien todo suma y de todo se aprende, nos encontramos con que en no pocas ocasiones ninguna de las soluciones planteadas desde esas perspectivas casa con la idiosincrasia sindical.

Porque, en efecto, encontramos que el trabajo sindical, si bien visible y reconocido socialmente, deja una escasa huella documental o, mejor dicho, ésta queda diluida en diversas entidades públicas (por ejemplo, la Oficina Territorial de Trabajo) y privadas (las empresas con representación sindical), sin que ello suponga, aparentemente, una merma de la capacidad de cumplir con sus funciones.

Bien es cierto que el propio sindicato mantiene varias herramientas destinadas al manejo de la información (p.e. el Centro Documental Confederal⁴ o, a nivel autonómico, los resúmenes del Gabinete de Prensa) consciente de la importancia de ésta para su trabajo. Buena muestra de ello son, también, sus numerosos Estudios e Informes de todo tipo⁵.

Habrà que ir evaluando si disponer de un sistema de gestión documental le resulta igualmente útil para sus propósitos.

Bibliografía

- BABIANO, José, TÉBAR, Javier (2018). *14D, Historia y memoria de la Huelga General. El día que se paralizó España*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- CRUZ, José Ramón (2012). *Archivística. Gestión de documentos y administración de archivos*, Madrid: Alianza Editorial.
- BAYLOS, Antonio, MORENO, Juan (2017). *Comisiones Obreras paso a paso. Desde los orígenes en el franquismo hasta la huelga general de diciembre de 1988*. Albacete: Bomarzo.
- DEL PRADO, Miguel Ángel (2017). La gestión de la información documental en las organizaciones empresariales. Estudio de caso y lecciones aprendidas. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*, n. 20, p. 311-330.

- MONEREO, José Luis, MORENO, Nieves (2004). La negociación colectiva empresarial ante las exigencias de adaptabilidad y reorganización de los sistemas productivos. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 76, p. 255-286.
- RIEGL, Alois (1987). *El culto moderno a los monumentos: caracteres y origen*. Madrid: Visor
- TENNYSON, Ros, HURRELL, Sasha, HUSSAIN-KHALI, Sasha (2006). *The Case Study Toolbook: Partnership Case Studies as Tools for Change*. London. International Business Leaders Forum <<https://thepartneringinitiative.org/publications/toolbook-series/the-case-study-toolbook/>> [Consulta: 13/01/2021].

Notas

¹ Son numerosos los ejemplos y pruebas de ello (*vid.* Bibliografía). Nos limitaremos a señalar, por su especial relevancia para este caso, el proceso de participación abierto en el año 2016 que bajo el lema: “Hicimos, Hacemos, Haremos Historia” tenía por objeto “Repensar el Sindicato”. <<https://hacemos.ccoo.es/Inicio>> [Consulta: 12/01/2021].

² Así se indica en la Historia Archivística de la ficha descriptiva de “Unión Regional de CC.OO. de Castilla y León” <https://archivoscastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/ArchivosCastillaYLeon/es/Plantilla100Detalle/1284353517085/_/1259396375477/Archivo?titulo=clasificador> [Consulta: 12/01/2021].

³ Baste tomar como ejemplo el artículo 4 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, donde se definen como patrimonio documental “los documentos de cualquier época”, “cuya antigüedad sea superior a cuarenta años”.

⁴ <https://escuelasindical.ccoo.es/Centro_de_Documentacion> [Consulta: 13/01/2021].

⁵ <https://1mayo.ccoo.es/Estudios_y_Proyectos>; <<https://www.ccoocylgtecnico.org/>> [Consulta: 13/01/2021].

EL MEJOR APOYO PROFESONAL

**gestión integral
de archivos y
bibliotecas**

**consultoría
documental**

**digitalización
de documentos**



pandora
gestión documental

pandoragestiondocumental.es · info@pandoragestiondocumental.es
Tlf. 639372958





MARÍA DEL OLMO IBÁÑEZ

Mujeres: Guerra Civil y represión en Alicante

Women: Civil War
and repression in Alicante

María del Olmo Ibáñez
delolmo_amp@gva.es
Archivo Histórico Provincial de Alicante

*Citación: Olmo Ibáñez, María del (2021). "Mujeres: Guerra Civil y represión en Alicante".
Tábula, n. 24, pp. 329-358*

Recibido: 29-9-2020. Aceptado: 8-10-2021
DOI: <https://doi.org/10.51598/tab.891>

Resumen analítico / Analytic summary

Este artículo presenta fuentes documentales sobre mujer, guerra civil y represión franquista, custodiadas en el grupo de los archivos históricos provinciales, utilizando como referencia el Archivo Histórico Provincial de Alicante. Un campo de investigación indispensable para entender nuestra historia reciente.

MUJER | GUERRA CIVIL ESPAÑOLA | REPRESIÓN FRANQUISTA

This article presents documentary sources on women, civil war and Francoist repression, kept in the group of provincial historical archives, using the Alicante Provincial Historical Archive as a reference. An indispensable field of research to understand our recent history.

WOMAN | SPANISH CIVIL WAR | FRANCOIST REPRESSION

Como en tantos otros campos de la investigación, desde hace un tiempo se está empezando a escribir el papel que la mujer jugó en la Guerra Civil española y cómo sufrió la represión posterior del régimen franquista. Comienzan a aparecer trabajos monográficos sobre el tema, y mucha producción académica imposible de reseñar en este trabajo.¹ Incluso, contamos con interesantes películas que narran historias heroicas de estas mujeres como la impactante “La voz dormida” protagonizada por María León. Por otro lado, hay casos célebres que ayudan a visibilizar a la mujer en la Guerra Civil. Es bastante conocida la participación de importantes mujeres extranjeras en la Brigadas Internacionales o apoyando la causa de la República, como la filósofa francesa Simone Weil², que se incorporó como cocinera a la columna Durruti o la presencia de corresponsales de guerra como Martha Gellhorn, corresponsal del *Collier’s Weekly* mujer de Hemingway, y a quién este dedicó su novela sobre la Guerra Civil “Por quién doblan las campanas”, ya que vivieron juntos la experiencia de nuestro conflicto bélico. También se ha estudiado con profusión a nuestras intelectuales durante la contienda. El papel de María Zambrano que regresa de Chile en 1937, tras la caída de Bilbao, para apoyar a la República y colaborar activamente en el Consejo de Propaganda y en el Consejo Nacional de la Infancia Evacuada, o María Moliner y su importante labor en el Ministerio de Instrucción Pública a lo largo de la guerra³.

Dentro de la línea prioritaria de trabajo de género iniciada en el AHPA en 2015, en nuestras exposiciones: “Guerra Civil y Memoria Histórica en Alicante”⁴ y “Miguel Hernández y su entorno en la cárcel de Alicante. Un intento de silenciar la palabra”⁵, quisimos nosotras también dar protagonismo a la presencia de la mujer. Destacamos a mujeres como, por ejemplo, Carmen Caamaño⁶, la primera Gobernadora Civil, encarcelada en el Reformatorio de adultos de

Alicante y contamos la diversa actividad llevada a cabo en la contienda por ellas.⁷

Tras esta breve mirada al panorama bibliográfico y documental sobre la materia, quiero señalar que este artículo tiene la pretensión de contribuir un poco más a esa tarea emprendida de visibilización de la mujer como coprotagonista de nuestra contienda y como víctima de la posterior represión franquista, en la misma medida y con la misma intensidad que lo fue el hombre. Las fotografías sobre las milicianas o el reconocimiento de la labor de la mujer en la retaguardia, como mano de obra del campo o de las fábricas abandonadas por los hombres debido a su incorporación al campo de batalla;⁸ así como su labor como enfermeras del Socorro Rojo o en la protección de los niños evacuados, son muy conocidos y están ampliamente recogidos en la cartelería de la España republicana. Un riquísimo material gráfico que conserva, por ejemplo, el Centro Documental para la Memoria Histórica con títulos como “¡Campesina! Tu trabajo en el campo fortalece el espíritu de los que combaten” o el llamamiento a tejer ropa de abrigo: “¡¡En el frente hace frío!! Tus manos en retaguardia pueden evitarlo. ¡Mujer trabaja! pero, en algunos casos, este material gráfico parece transmitir una participación subsidiaria con respecto al hombre y no fue así. La mujer española, que vivió su etapa de mayor reconocimiento y libertad con la Segunda República, en la guerra supo que tenía que luchar por ella y por eso mantuvo fuerte presencia política y sindical⁹, y participó muy activamente, con gran compromiso personal, en ambos ámbitos, mientras los hombres estaban en el frente de batalla. Esta situación va a ser la causa principal de la intensa represión que iba a sufrir.

Fondos documentales de los AHP sobre mujer y Guerra Civil

Quizás para romper esa idea extendida de la condición complementaria de la mujer en guerra con efecto en una represión “atenuada” por esta situación, se hace necesario el conocimiento y difusión de las fuentes documentales¹⁰ que permitan que se puedan efectuar esos trabajos. Previamente, es indispensable señalar que la mujer en su conjunto sufrió una represión de carácter colectivo con la pérdida de todos los derechos y libertades que obtuvo con la república. A la mujer se la excluyó de la esfera pública desde el mismo día del fin de la guerra y volvió a ser tutelada en todos los aspectos legales por el hombre. Hubo una intensa discriminación de género, incrementada por el regreso a una tradición ultraconservadora en las costumbres, cuyo paradigma fue la doctrina de la Sección Femenina.¹¹

Volviendo a las fuentes que es mi objetivo principal, este estudio quiere dar a conocer algunas de ellas relevantes para la materia. Las fuentes que expongo se circunscriben exclusivamente a la documentación que custodian los Archivos

Históricos Provinciales, amplio grupo de archivos con una compartida unidad documental, ya que todos ellos recogen la documentación generada por la Administración Periférica del Estado. Desde esta situación, (como suelo explicar siempre), hablar de uno de ellos es hablar de todos. En este caso trato, concretamente, del AHP de Alicante, ya que, dada esa unidad, su ejemplo es extrapolable al resto de los archivos históricos provinciales del país. Sirve como modelo referencial.

Los fondos del AHPA que contienen documentación relevante sobre mujer para este tema son:

Dirección Provincial de Educación

Nombre fondo: Delegación Provincial de Educación y Ciencia

ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

Código de referencia: ES. 030149.AHPA/4.1.4.1

Código clasificación: 4.1.4.1

Título: Delegación Provincial de Educación y Ciencia

Fechas:

Fecha inicial: 1857

Fecha final: 1975

Fecha completa: 1857 - 1975

Nivel de descripción: Fondo

Volumen y soporte:

Cantidad, tamaño, dimensiones: 1.247 cajas y 63 libros

ÁREA DE CONTEXTO

Nombre del productor:

Lugar de expedición: Alicante

Historia institucional/Reseña biográfica:

La administración educativa a nivel nacional estuvo adscrita, durante el siglo XIX al Ministerio de Fomento, mientras que la administración provincial la ejercían las respectivas Juntas Provinciales de Instrucción Pública y Bellas Artes, establecidas por la Ley de 9 de septiembre de 1857. A partir de 1913, la encargada de ello será la Sección Administrativa de Primera Enseñanza, adscrita al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, que después pasará a ser llamada de Instrucción nacional, y posteriormente, de Educación y Ciencia.

Las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia fueron creadas por el Decreto 2538/1968, de 25 de septiembre, con el propósito de hacer realidad el principio unificador y coordinador que debe presidir la actuación administrativa a nivel provincial.

Posteriormente, y tras la promulgación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, el Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, reguló la organización de las delegaciones provinciales y estableció una estructura adecuada para las mismas, en orden al cumplimiento de las previsiones establecidas en dicha ley. Su contenido se reprodujo sin modificaciones en el vigente texto refundido de las normas orgánicas del ministerio, aprobado por el Real Decreto 2162/1976, de 30 de julio.

Historia archivística:

A raíz de las necesidades de espacio generadas por la remodelación de los distintos organismos provinciales por el desarrollo de las autonomías y el consiguiente proceso de transferencias de sus respectivas competencias, se produce la transferencia de la documentación, desorganizada y sin inventariar, del fondo de la Delegación Provincial de Educación en Alicante a las instalaciones del Archivo Histórico Provincial de Alicante a principios de la década de los 80 del siglo pasado.

Forma de ingreso: Transferencia.

ÁREA DE CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Alcance y contenido:

Documentación de la Delegación Provincial de Educación de Alicante sobre personal docente y no docente, nóminas, construcciones escolares, estudiantes, becas, depuración de maestros, etc.

Organización:

El cuadro de clasificación orgánico se ha elaborado en base al estudio de todas las normas reguladoras de los diferentes servicios que conformaban la Delegación Provincial en sus diferentes etapas.

ÁREA DE CONDICIONES DE ACCESO Y USO

Condiciones de acceso:

Consulta libre con las excepciones establecidas por la legislación vigente.

Condiciones de reproducción:

Las establecidas por el servicio de reprografía del archivo.

ÁREA DE CONTROL DE LA DESCRIPCIÓN

Reglas o normas ISAD

ÍNDICES

Topónimos: ALICANTE / ALICANTE (PROVINCIA)

Instituciones y Entidades: MINISTERIO DE EDUCACIÓN / MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Materias: EDUCACIÓN / MAESTROS / ESTUDIANTES / COLEGIOS

Instituto de Bachillerato Jorge Juan

Nombre fondo: Instituto de Bachillerato de Alicante "Jorge Juan"

Nivel superior: Instituciones educativas

ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

Código de referencia: ES. 030149.AHPA/2.2.3

Código clasificación: 2.2.3

Título: Instituto de Bachillerato de Alicante "Jorge Juan"

Fechas

Fecha inicial: 1850

Fecha completa: 1850

Nivel de descripción: Subfondo

ÁREA DE CONTEXTO

Nombre del productor:
Lugar de expedición: Alicante
Forma de ingreso: Transferencia

ÁREA DE CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Alcance y contenido:

Durante el reinado de Isabel II (1833-1868) se lleva a cabo un gran proyecto de modernización de España. Se crea el sistema educativo español y con él se abren escuelas, bibliotecas y universidades. En agosto de 1845, se funda, por Real Decreto, el Instituto Provincial de Alicante, conocido actualmente como Instituto de Enseñanza Secundaria Jorge Juan.

ÁREA DE CONDICIONES DE ACCESO Y USO

Condiciones de acceso:

Consulta libre con las excepciones establecidas por la legislación vigente.

Condiciones de reproducción:

Las establecidas por el servicio de reprografía del archivo.

ÁREA DE CONTROL DE LA DESCRIPCIÓN

Dentro del Fondo del Instituto de bachillerato Jorge Juan se encuentra la Comisión Depuradora del Personal de magisterio:

Nombre fondo: Comisión depuradora c) del personal de magisterio
Nivel superior: Instituciones educativas

ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

Código de referencia: ES.030149.AHPA/2.2.4
Código clasificación: 2.2.4
Título: Comisión depuradora c) del personal de magisterio
Fechas:

Fecha inicial: 1939
Fecha final: 1942
Fecha completa: 1939 - 1942

Nivel de descripción: Subfondo

Volumen y soporte:

Cantidad: 2
Unidades físicas de instalación: Caja(s)
Volumen y soporte: 2 Caja(s)

ÁREA DE CONTEXTO

Nombre del productor:
Lugar de expedición: Alicante
Historia institucional:

El Decreto de 8 de noviembre de 1936 inicia la revisión del personal docente que integraba el Ministerio de Instrucción Pública. Fue un proceso previo a la reorganización de la enseñanza.

Para ello se crearon comisiones cuyas funciones serían las de recoger información de todo el personal de los distintos escalafones (cualquiera que fuera su situación), instruir los expedientes oportunos y proponer las resoluciones que debían de caer sobre cada uno de ellos. Se establecieron cuatro comisiones, según el nivel de enseñanza:

- Para el personal universitario
- Para el personal de las Escuelas de Ingenieros y Arquitectos
- Para el personal de Institutos de Segunda Enseñanza, Escuelas Normales, de Comercio, Artes y Oficios, de Trabajo, Inspecciones de Primera Enseñanza, Sección Administrativa, ...
- Y para el personal del Magisterio

El sistema de funcionamiento de dichas comisiones viene recogido en la Orden de 10 de noviembre de ese mismo año. Su función era recabar informes sobre los interesados (trayectoria profesional, conducta social y particular, actuaciones políticas, ...). Las comisiones del Magisterio debían actuar sobre el personal de todos los estatus: maestros del escalafón (propietarios de plazas), maestros interinos, alumnos de las Escuelas Normales (estudiantes de magisterio) y el personal de primera enseñanza de las Fundaciones benéfico-docentes.

La metodología del procedimiento de depuración consistía en que la Comisión Depuradora redactaba el pliego de cargos por cada profesor que le era remitido al interesado. Este contaba con un plazo de diez días para presentar su pliego de descargos adjuntando la documentación que considerara conveniente para su defensa. Una vez concluida esta parte del expediente, el mismo se elevaba a la Comisión de Cultura y Enseñanza con una propuesta motivada de acuerdo las siguientes opciones: suspensión provisional de empleo y sueldo, confirmación en el cargo, traslado del interesado o separación definitiva de éste. El plazo para la conclusión del procedimiento señalado era de tres meses. Finalmente la Comisión de Cultura y Enseñanza proponía las sanciones que consideraba oportunas. Tras la victoria de los sublevados y el fin de la guerra, el nuevo marco legal por el que se iban a regir las depuraciones fue La Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939 y la Orden del 18 de marzo de ese mismo año estableció las causas determinadas para sancionar a los docentes.

Historia archivística:

La documentación permaneció en el Instituto de Enseñanza "Jorge Juan" de Alicante, donde se estableció la sede de dicha Comisión.

Forma de ingreso:

Transferencia mayo 2015.

ÁREA DE CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Alcance y contenido:

El fondo contiene series de las Actas de las sesiones de la Comisión, expedientes de maestros, informes, oficios, etc.

- Expedientes de profesores: que incluyen informes de alcaldía, sacerdotes, guardia civil, jefe local de la FET y de las JONS, director del centro docente de destino, sección de recuperación de documentos sobre antecedentes político-sociales.
- Expedientes de centros docentes: institutos, colegios y academias privadas de segunda enseñanza.
- Actas de las sesiones de la Comisión
- Ponencias de las reuniones de la Comisión

ÁREA DE CONDICIONES DE ACCESO Y USO

Condiciones de acceso:

Consulta libre con las excepciones establecidas por la legislación vigente.

Condiciones de reproducción:

Las establecidas por el servicio de reprografía del archivo.

ÁREA DE CONTROL DE LA DESCRIPCIÓN

Notas del Archivero:

Dentro de la documentación de la Comisión Depuradora del personal de Magisterio de la Provincia de Alicante podemos distinguir las siguientes series documentales:

1. EXPEDIENTES DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.

2º EXPEDIENTES DE COLEGIOS Y ACADEMIAS PRIVADAS DE SEGUNDA ENSEÑANZA DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

3º ACTAS DE LAS SESIONES DE LA COMISIÓN DEPURADORA C) DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.

4º ACTAS DE LAS REUNIONES DE LAS PONECIAS DE LA COMISIÓN DEPURADORA C) DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.

5º CORRESPONDENCIA DE SALIDA DE LA COMISIÓN DEPURADORA C) DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.

Con respecto a la importancia de esta documentación de Educación hay que decir que, es conocida y recurrente la frase “la Guerra Civil la ganaron los curas y la perdieron los maestros” y es que está muy documentado, que si hay un colectivo profesional en el que la represión franquista fue cruenta es el colectivo de los maestros. Es así, precisamente, porque el campo en el que más trabajó la República fue el campo de la Educación. La II República bebió directamente de la Institución Libre de Enseñanza y se dedicó, con intenso esfuerzo, a llevar a cabo sus propuestas. Con respecto a la ILE hay que añadir, además, que una de sus más célebres obras fue en favor de la alta educación de las mujeres a través de la Residencia de Señoritas, estrechamente unida a la Residencia de Estudiantes. Algunas de las mujeres que formaron parte del magisterio alicantino de la II República estudiaron en la Residencia. Es el caso de Virtudes Abenza Rodríguez, que fue nombrada Inspectora de Primera Enseñanza por el director general Rodolfo Llopis en 1932. Francisca Ruiz Vallecillo, también fue residente en ella y, después, formó parte del claustro de la Escuela Normal de Alicante, a la vez que dirigió, junto a Manolita Luque Albalá, la organización Socorro de la República, después Pro-infancia obrera. Su vinculación con Victoria Kent consta en su expediente de depuración del Fondo del Instituto Jorge Juan. De todas ellas tiene documentación el AHPA.

La tarea más importante de la II República fue la de alfabetizar y culturizar a un país ampliamente analfabeto, para ello, desarrolló una amplia política de formación de sus maestros e incorporó a la mujer al magisterio español en masa. Hay trabajos divulgativos muy interesantes, que narran detalladamente este hecho, como el documental ganador del Goya 2014 a la mejor película documental: “Las

maestras de la República”¹². En el Fondo de la Dirección Provincial de Educación los libros registro de maestros y maestras, que se inician en 1854, muestran bien esta incorporación de la mujer a la profesión de maestra y cómo permaneció en su puesto docente durante la contienda. Pero sobre el asunto que nos ocupa, la documentación más interesante es la que se recoge en los trabajos de la Comisión Depuradora de Alicante.¹³ Los expedientes de mujeres son numerosísimos y en ellos se detalla su actividad durante la II República y la Guerra Civil, que es la que interesaba a los agentes de la depuración del Magisterio español. Como muestra elocuente se puede citar el expediente de Emma Martínez Bay, miembro de la cuarta promoción de la Escuela Superior del Magisterio, sección de Ciencias. Fue profesora de la Escuela Normal durante la República y la Guerra Civil. Ella sufrió doblemente los castigos del nuevo régimen porque su marido, Eliseo Gómez Serrano, fue fusilado nada más acabar la contienda. Gómez Serrano había sido director de la Escuela Normal entre 1931-1934, llevando a cabo la fusión de las dos Normales (maestros y maestras), el Plan profesional y la renovación de los estudios de magisterio, piezas claves de la política de Educación de la república. Fue también presidente del Consejo Provincial de Primera Enseñanza de Alicante.

Con la transferencia del fondo del Instituto de Bachillerato Jorge Juan vinieron una serie de legajos que llevaban por título “Periodo Rojo”. Esta documentación, muy minuciosa, sirve para conocer lo que sucedió en el Instituto de Segunda Enseñanza de Alicante a lo largo de la Guerra Civil, como si de un diario se tratara. He hablado brevemente al comienzo de María Moliner¹⁴ y en estos legajos aparecen documentos con su firma. María Moliner es muy conocida por su importantísimo “Diccionario de la lengua española”, sin embargo, en nuestra documentación aparece como directora de la Sección de Intercambio y adquisición de libros para Bibliotecas Públicas, del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, enviando lotes de libros al Instituto de Segunda Enseñanza de Alicante. Son documentos que testimonian su esfuerzo denodado por seguir manteniendo la actividad docente con la máxima normalidad a lo largo de toda la contienda. Junto a María Moliner aparece otra mujer singular, Carmen Caamaño, que llegó a ser Gobernadora Civil de Cuenca durante la guerra y fue apresada junto a su marido y su hijo recién nacido, a los pocos días de la toma del puerto de Alicante por las tropas italianas. Carmen Caamaño está vinculada a María Moliner porque, como ya he comentado, fue bibliotecaria del instituto alicantino. Ambas realizaron oposiciones al Cuerpo Facultativo de Archiveros y Bibliotecarios. Pero, además, también está vinculada a la ILE, ya que fue una de las misioneras de sus Misiones Pedagógicas, que recorrieron nuestro país acercando la cultura a los lugares más alejados de esta. Carmen Caamaño fue también la fundadora de la Federación Universitaria Escolar, movimiento estudiantil que combatió la dictadura del general Miguel Primo de Rivera. El archivo cuenta con

documentación de su gestión como bibliotecaria y su expediente penitenciario y el de su marido, el pintor Ricardo Fuente Alcocer, compañero en el Reformatorio de Adultos de Alicante de Miguel Hernández. Ambos expedientes están recogidos en el catálogo de la exposición “Miguel Hernández y su entorno en la cárcel de Alicante. Un intento de silenciar la palabra”¹⁵. Además, contamos entonces con una colección de documentos sobre la historia biográfica de Caamaño, que cedió su hijo Ricardo Fuente Caamaño.

GOBIERNO CIVIL

Código de referencia: ES. 030149.AHPA/4.1.8.1

Código clasificación: 4.1.8.1

Título: Gobierno Civil (1917-1993)

Fechas:

Fecha inicial: 1917

Fecha final: 1993

Fecha completa: 1917 - 1993

Nivel de descripción: Fondo

Volumen y soporte:

Cantidad, tamaño, dimensiones: 6.624 cajas y 285 libros

ÁREA DE CONTEXTO

Nombre del productor:

Lugar de expedición: Alicante

Historia institucional: La Constitución de 1812 organizó definitivamente la separación de las funciones judiciales de las administrativas en el gobierno y administración territorial del Reino. Después de la reforma realizada por Javier de Burgos, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 estableció la actual organización provincial, colocando al frente de cada provincia un subdelegado de fomento, como autoridad administrativa superior. Al año siguiente, por Decreto de 13 de mayo pasan a denominarse Gobierno Civiles, con competencias administrativas, económicas y de orden público, convirtiéndose en la autoridad civil máxima de la provincia. La Constitución de 1876 declaró a los Gobiernos Civiles como representantes de la Administración Central en las provincias.

Tras la regulación del papel de los gobernadores que se produjo por Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, se fortalecieron sus funciones gubernativas con el Estatuto orgánico de los Gobernadores Civiles de 1958 convirtiéndose en la máxima autoridad político-administrativa y ostentando la más alta representación del Gobierno: se les otorgó facultades de decisión, de suspensión y de impulso y coordinación de la actividad desarrollada por los Organismos y Jefaturas del Estado a escala provincial incluyendo los servicios de Orden Público y Policía.

Con el desarrollo del proceso autonómico, los Gobiernos Civiles fueron perdiendo paulatinamente sus competencias, hasta la última reforma de 1997, con la aprobación de la Ley Orgánica de Funcionamiento General de la Administración General del Estado (LOFAGE), por la cual los gobernadores pasaron a denominarse subdelegados del Gobierno y a depender del delegado del Gobierno en la comunidad autónoma.

Historia archivística:

La recepción de la documentación de los Gobiernos Civiles en los archivos históricos provinciales tiene su origen en el Decreto 169/1969, por el que se creó el Archivo General de la Administración. En él se atribuyen las mismas funciones a los archivos históricos provinciales que al Archivo General sobre la documentación generada por los servicios provinciales de la Administración Central.

La transferencia de documentación al AHPA procedente del Gobierno Civil vino impulsada fundamentalmente por las necesidades de espacio y las obras de remodelación efectuadas en dicho organismo. Se iniciaron en 1987, continuaron en 1990 y, posteriormente en el período de 1995 a 1998. La última transferencia se ha realizado en 2009, correspondiendo la documentación hasta 1993.

Forma de ingreso:

Transferencia.

ÁREA DE CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Alcance y contenido:

Entre la documentación que forma este fondo, cabe destacar los siguientes negociados:

- Orden Público, con los expedientes personales de carácter político de los primeros años de la posguerra.
- Autorizaciones administrativas, entre ellas las de espectáculos.
- Administración Local, con las copias de las actas de los ayuntamientos de la provincia.
- Secretaría del Gobierno Civil, con la documentación de carácter interno.

ÁREA DE CONDICIONES DE ACCESO Y USO

Condiciones de acceso:

Consulta libre con las excepciones establecidas por la legislación vigente.

Condiciones de reproducción:

Las establecidas por el servicio de reprografía del archivo.

Dentro del fondo de Gobierno Civil interesa especialmente el negociado de “Orden Público”. En este, además de la serie “Conducciones de presos y detenidos”, donde figuran mujeres y hombres sin distinción alguna, hay un documento esencial para testimoniar el protagonismo de la mujer en la guerra. Se trata del Libro registro de detenidas, que se abrió en el mes de agosto de 1939, convirtiéndolo en documento excepcional sobre el final de la contienda y el inicio de la represión. En el caso de las mujeres el número de detenciones de los primeros días es inferior al de los hombres, además, se produce un salto cronológico importante: del 19 de agosto de 1939 se pasa al 26 de noviembre de 1940. Por otro lado, existe otra diferencia sustancial, en el libro de mujeres las causas de las detenciones son de muy diversa índole, exceptuando la de “indocumentada” de los primeros días, apareciendo, por ejemplo, como causa la condición de “merchera”. En la casilla correspondiente al “lugar donde se encuentran” consta, principalmente, “Reformatorio”. La mayoría de los detenidos de ambos sexos tuvieron como destino final el Reformatorio de adultos de Alicante, pero en los primeros

días de caos los hombres estuvieron cautivos en el Campo de los Almendros o en el Castillo de Santa Bárbara y las mujeres fueron recluidas en el Teatro Principal y en diferentes cines de la capital alicantina, como el cine Ideal.

El fondo de Gobierno Civil contiene, también, los expedientes de infracciones a la Ley de Tasas, ley que regulaba el mercado de productos de primera necesidad durante el racionamiento. Entre estos expedientes, son numerosos los que tienen como protagonistas a mujeres que entre sus faldas ocultaban víveres diversos o se veían obligadas a comprar alimentos a precios abusivos, fuera de los canales oficiales, eludiendo dicha ley y como única forma de alimentar a sus hijos¹⁶. Esta fue otra cara de la represión del régimen. La miseria extendió la prostitución y el tratamiento de esta también define este periodo. En 1941 se creó el Patronato de Protección a la Mujer¹⁷, dirigido a las prostitutas, por Decreto del Ministerio de Justicia de 6 de noviembre de 1941. Tenía como finalidad “la dignificación moral de la mujer, especialmente de las jóvenes para impedir su explotación, apartarlas del vicio y educarlas con arreglo a las enseñanzas de la religión católica”. La dureza del Patronato con las mujeres “descarriadas” por conducta moral o política, y la labor represora y de adoctrinamiento, fue inmensa. También el fondo de Gobierno Civil guarda algunos documentos de la Junta Provincial del Patronato de la Mujer de Alicante.

Dirección Provincial de Instituciones Penitenciarias

Código de referencia: ES. 030149.AHPA/4.1.8.3

Código clasificación: 4.1.8.3

Título: Instituciones Penitenciarias

Fechas:

Fecha inicial: 1935

Fecha final: 1956

Fecha completa: 1935 - 1956

Nivel de descripción: Grupo de Fondos

Volumen y soporte:

Cantidad, tamaño, dimensiones: 485 cajas

ÁREA DE CONTEXTO

Historia institucional:

Durante el período de 1936 a 1959, los campos de concentración y las prisiones habilitadas y de partido se multiplicaron por todo el territorio español como consecuencia de la Guerra Civil y la posterior represión.

De acuerdo con la clasificación general de las prisiones que estableció el Real Decreto de 14 de noviembre de 1930 por el que se dicta el Reglamento Orgánico de los Servicios de Prisiones y el Decreto de 5 de marzo de 1948 por el que se aprueba el nuevo reglamento de servicios, las prisiones provinciales quedaban enclavadas en las capitales de provincia con el fin

principal de la permanencia de detenidos y procesados hasta la celebración del juicio oral. Por otra parte, las prisiones de partido radicaban en poblaciones que eran cabeza de partido judicial con el objeto de admitir detenidos, presos, arrestados y transeúntes.

Historia archivística:

Una vez suprimidas las prisiones provisionales, de partido, campos de concentración, etc., que había diseminados a lo largo de toda la provincia de Alicante, la documentación generada por estos establecimientos penitenciarios pasó, muy probablemente, a los archivos de la que era prisión provincial en esos momentos en Alicante, la cárcel donde fue fusilado José Antonio Primo de Rivera. Posteriormente, en la década de los 80 se inauguró el centro penitenciario de Fontcalent, donde se remitió toda la documentación generada por los anteriores centros.

Forma de ingreso:

Transferencia.

ÁREA DE CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Alcance y contenido:

Expedientes personales de los internos reclusos entre 1935 y 1956 en diversos campos de concentración, colonias penitenciarias militarizadas, prisiones habilitadas, de partido, etc., de la provincia de Alicante. Estos expedientes contienen, entre otros, datos como: datos personales (filiación, descripción física, etc.), causa de la reclusión, sentencia, años de condena, salidas temporales, fecha de excarcelación, etc...

ÁREA DE CONDICIONES DE ACCESO Y USO

Condiciones de acceso:

Consulta libre con las excepciones establecidas por la legislación vigente.

Condiciones de reproducción:

Las establecidas por el servicio de reprografía del archivo.

Si nos adentramos ya en el tiempo de la represión, y en el terreno de los presos y detenidos, el fondo fundamental para el estudio de estos es el Fondo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que ha pasado a los archivos históricos provinciales. Su transferencia fue un efecto clarísimo de la *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*. En cada provincia los fondos correspondientes a las distintas prisiones que existieron en ella, hasta 1956, ha sido transferida a su archivo histórico provincial correspondiente. En nuestro caso la documentación que constituye el fondo es la serie documental “Expedientes procesales” y que, como dicha denominación define, recoge el expediente penitenciario de todas las personas que estuvieron presas en las distintas cárceles y centros penitenciarios de la provincia de Alicante desde 1935 hasta 1956. Es un fondo que se encuentra en proceso de inventario todavía, dado su gran volumen. De la documentación que ya está descrita existen en este momento 1383 expedientes que pertenecen a mujeres. Entre estos, 7 expedientes corresponden a maestras, hay alguna dependienta,

alguna enfermera y alguna comadrona, pero en la mayoría de los casos la profesión suele ser “sus labores” o actividades artesanas: modista, jornalera, soguera, cordelera, aparadora, etc. o el campo. Es decir, pertenecen a la clase social más baja del sector agrícola, mano de obra fabril y pequeños artesanos. En muchos casos fueron detenidas por su actividad sindical. Hay que indicar, también, que en este fondo hay 23 expedientes procesales de mujeres en los que consta como delito “Infracción a la Ley de Tasas”.

Por otro lado, es interesante señalar que aparecen los siguientes centros penitenciarios destinados a mujeres: Cárcel de mujeres de Monóvar, Prisión de mujeres de Orihuela, Prisión de mujeres de Alcoy y Reformatorio de adultos de Alicante, sección mujeres. Las mujeres fueron sometidas a los mismos consejos de guerra que los hombres. Las causas de los encarcelamientos también fueron las mismas, fundamentalmente: Adhesión y auxilio a la rebelión y sus penas de similar duración a las de los hombres.

Una documentación singular. Los expedientes penitenciarios del AHPA sobre mujeres fusiladas

Dentro de este conjunto documental y del fondo “Instituciones Penitenciarias”, son especialmente dramáticos los expedientes de aquellas mujeres que fueron fusiladas y, por ello, quiero detenerme especialmente en ellos. Aunque los historiadores dan la cifra de 18 mujeres fusiladas en la provincia de Alicante, entre nuestra documentación solo han aparecido 11 casos. Estas once mujeres, en el momento actual de descripción del fondo, son las siguientes: Soledad Amorós Girona, Josefa García García, Antonia Molla Bernabeu, Francisca Sarrió Elias, Antonia Durá Molla, Dolores Juan Berbegal, Josefa Poveda Beltrán, Carmen Soriano Gambín, María Fernández García, Fuensanta Maciá Ponce, Josefa Sanbartolomé Poveda. Casi todas ellas son analfabetas y sin instrucción. Recojo unos pocos datos de cada uno de sus respectivos expedientes porque creo que explican bien el dramatismo. En algunos de ellos consta incluso la funcionaria que las acompañó “en capilla”.

1. Soledad Amorós Girona, 25 años, vecina de Alicante. A los pocos días de su ingreso en prisión es trasladada en estado grave al hospital por haber sufrido un aborto. Es entregada al piquete de ejecución el 3 de febrero de 1942. Sobre ella dice Francisco Moreno en su artículo “La represión franquista en la provincia de Alicante”:

Otras condenas a muerte se debieron a la destacada actuación política y a la pertenencia a una familia muy significada en ese sentido: ese fue el caso de Soledad Amorós Girona, de la familia apodada “los Manqué”, en Almoradí, acusada de haber estado en el Quinto Regimiento.¹⁸

160-3-110

Expediente procesal de *Soledad Amorós*

Natural de provincia de vecino de provincia de hijo de y de edad profesión instrucción religión estado hijos edad de ellos antecedentes ingresa por Domicilio		SEÑAS PARTICULARES Iris (ojos) Cabello Piel Cejas Nariz Boca Barba Cara Telo
Fórmula dactiloscópica SEÑAS PARTICULARES		Foto
CAUSA		
SEÑAL	NÚMERO	CRIMEN
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de pena
Clase de pena	Clase de pena	Clase de

2. Josefa García García, 16 años, (una niña menor de edad), apodada “la pechitos”, vecina de Dolores. Es entregada al piquete de ejecución el 4 de mayo de 1940. Moreno da una información que no consta en el expediente:

El caso más brutal fue la condena a muerte, en mayo de 1940, de Josefa García García, una muchacha de Dolores, probablemente menor de edad y analfabeta, por haber colocado en una pared un escrito –que fue inmediatamente retirado por la guardia civil– con vivas al comunismo.

Prisión Reformativa de adultos de Alicante

Expediente procesal de *Josefa García García*
conocido por *"La Pechitos"*

Hijo de *Antonio* y de *Florencia* esposa de
edad *16* naturaliza *Orhuela* partido de *id*
provincia de *Alicante* vecindad *Soloz* provincia *Alicant*
domicilio *Orhuela* religión *C. O. R.* profesión *en labaz*
instrucción *su tiene* estado *soltera* hijos
causa de ellos antecedentes ingresa por *VIZ*

SEÑAS PARTICULARES

FÓRMULA DACTILAR

CAUSA

CAUSA				FECHAS		
Origen	Año	Objeto	Servicio	Débito	Ingreso	Salida
		<i>Orhuela de guerra</i>			<i>6-4-1940</i>	
		<i>Molina de Dolores</i>				

FECHAS

Origen	Año	Objeto	Servicio	Débito	Ingreso	Salida
<i>6</i>	<i>abril</i>	<i>1940</i>				

VICISITUDES

Ingresó en esta Prisión, procedente de la Prisión de Partido de Orhuela entregado por la Guardia Civil en concepto de procesado a disposición del Jefe de la Prisión de guerra con orden de los militares de Dolores y oficio del Jefe Prisión de guerra en que se manifiesta la acusación y participa, como también la responsabilidad tiene pendiente ante el Jefe de Dolores por comunicaciones número 122 de 1938 que remite con el oficio de la Guardia Prisión de Orhuela. El

Expediente penitenciario de Josefa García

3. Antonia Mollá Bernabeu, 61 años, vecina de Castalla. Es entregada al piquete de ejecución el 21 de julio de 1942, con otras dos de estas mujeres. Moreno recoge lo siguiente sobre 5 mujeres de Castalla: “Si nos detene-mos en esos casos, observaremos que, en su mayoría, se les acusó de haber participado activamente en linchamientos –los casos de dos mujeres de Petrer, tres de Aspe y de cinco de Castalla”. A ese grupo debieron perte-nercer todos los expedientes de mujeres de Castalla que expongo, aunque estos pormenores no aparecen tampoco en sus expedientes.

12435-10-391 M

Prisión *Administración de Adultos - Sección Mujeres*

Expediente procesal de *Antonia Mollá Bernabeu*
 conocido por *"Bomala"*

Hijo de *Antonia...* y de *Leopoldina* esposa de *Francisco Durá...*
 edad *61* naturalista *Castalla* partido de *Ajón*
 provincia de *Alicante* vecindad *Castalla* provincia *Ajón*
 domicilio *Augusto P.* religión *C. A. R.* profesión *S. d.*
 inscripción *Suñifrate* estado *casada* hijos *tiene*
 nóm. de cédul. *cañó* antecedentes *re. apr. ex. ex.* Ingresos por *pensión, etc.*

SEÑAS PARTICULARES

FORMULA DACTILAR

CAUSA

C.O.	Año	Incluido	Secuencia	Dilato	FECHAS	
					Apres.	Salida
3465		Militar de Jijona			19-3-42	

FECHAS

IN.	FIN	AN.	VICISITUDES
19	Mayo	1941	Ingreso en esta Prisión, procedente de la Prisión de mujeres de... Sumbras... entregado por... fuerza de la Guerra Civil... en concepto de... preso varificado... o disposición... de Juan María de Jijona... con oficio de la Prisión de... procedimiento unido al expediente de MARÍA ROS GUJARRO, y el denunciante reclamante, que es una de las... resiste... se participa de comunis al Centro Directivo por tener remitida la ficha al Registro Intero. Yo, el... el Subdirector... el Oficial... Director... Subdirector... Oficial...

Expediente penitenciario de Antonia Mollá

5. Antonia Durá Mollá, 35 años, vecina de Castalla. Tiene con ella en prisión a una hija de corta edad y escribe solicitando a las autoridades que le permitan entregarla a su familia, un mes antes de su fusilamiento. Es entregada al piquete de ejecución también el 21 de julio de 1942.

12433 - 10-371 M

Prisión Reformativa de Adultos - Sección Mujeres

Expediente procesal de Antonia Durá Mollá
 97 conocido por "Barreta"

Hijo de Francisco y de Antonia esposa de Vicente Elber
 edad 35 naturaleza Castalla partido de Jijona
 provincia de Alicante vecindad Castalla provincia
 doctrina de Pedro II religión C.A.R. profesión S.L.
 Instrucción analfabeta estado viuda hijos tres
 núm. de ellos tres antecedentes se ignoran Ingresó por primera vez

SEÑAS PARTICULARES

FORMULA DACTILAR

CAUSA

D	Año	Juzgado	Secretaría	Delito	FECHAS	
					Ingreso	Salida
0305				Salida de Jijona		12-7-41

FECHAS

Da	Me	Año
19	Mayo	1941

VICISITUDES

Ingresó en esta Prisión, procedente de la Prisión de Mujeres de Sancti Spiritus entregado por fuera de la guardia civil en concepto de señal y fianza o disposición de don Juan de Jijona con efecto en la Prisión de procedencia, y al expediente de causa que se sigue sujeta a las disposiciones reglamentarias que se aplican a los reclusos de esta Prisión, y se participa al Centro directivo por tener presente la FICHA al registro de Ingresos.

En fe el Director [Firma] el Subdirector [Firma] el Jefe [Firma]

Expediente penitenciario de Antonia Durá

7. Josefa Poveda Beltrán, 60 años, vecina de Petrel. Es entregada al piquete de ejecución el 3 de marzo de 1942. Pienso que es una de las dos mujeres de Petrel relacionadas con los linchamientos.

Prisión *República de España - Unión Soviética*

Expediente procesal de *Josefa Poveda Beltrán*
 conocido por *Comunista*

Hijo de *José* y de *Alfonsina* esposa de *Antonia Benito*
 edad *60* natural de *Petal* partido de *Alacant*
 provincia de *Alacant* vecindad *Petal* provincia *Alacant*
 domicilio *Alacant* religión *C. B. N.* profesión *Id.*
 instrucción *Elemental* estado *viuda* hijos *tres*
 núm. de ellos *dos* antecedentes *de guerra* ... ingresa por *prisión* ... vez

RENAS PARTICULARES

FORMULARIO BASTILAR

CAUSA

N.º	Año	Intele.	Secretaría	Derecho	FECHAS	
					Inicio	Fin
7310			AUXILIO DE GUERRA (Auxiliar Consejo)		7-10-41	

FECHAS

VICISITUDES

8 Octubre 1941
 Ingresó en esta Prisión, procedente de la Prisión de Mujeres de *Benit* entregado por *Fuerzas de la Guardia Civil* en concepto de *detenida* a disposición de *Auxilio de Guerra* con efecto de la *Prisión de Procedencia*, unido al expediente de *JOSEFA PAVEDA BELTRÁN* y documentación reglamentaria, que se han de *hacer* recibo. Se sumó a continuación al Registro Indice.
 Yo el *3* de *Octubre* de *1941*
 El Director *[Firma]* El Jefe *[Firma]*

Expediente penitenciario de Josefa Poveda

10. Fuensanta Maciá Ponce, 70 años, (es la mayor de todas ellas), vecina de Petrel. Es entregada al piquete de ejecución también el 21 de julio de 1942.

12436-14-392 RJM

Prisión Reformativa Adulto - Sección Mujeres

Expediente procesal de Fuensanta Maciá Ponce
 conocido por 95

C. P. A. - 4-137

Hijo de Juan y de Isela esposo de José Ponce
 edad 70 naturaleza Spa partido de
 provincia de México vecindad Castilla provincia
 domicilio Emedico religión C. A. R. profesión S. G.
 instrucción analfabeta estado viuda hijos tiene
 nóm. de ellos chico antecedentes se ignoran ingreso por primera vez

SEÑAS PARTICULARES

FORMULA DACTILAR

CAUSA

D.O.	Act.	Luzada	Sección	Delito	FECHAS	
					Ingreso	Salida
3668		Prisión de Jijona			19-3-42	

FECHAS

VICISITUDES

19 Mayo 1942
 Ingreso en esta Prisión, procedente de la Prisión de Mujeres de Monterrey entregado por fuera de la Guardia Civil en concepto de pres. varificadas a disposición de Juan Maciá de Jijona con efecto en la fecha de procesamiento unido al expediente de ABLA ROS SUILLANA y comunicación de reclamatoria, que se uno a los autos respectivos participando comunión al Centro directivo por tener remitida la ficha al registro inicial.

El Director El Subdirector El Oficial

Expediente penitenciario de Fuensanta Maciá

11. Josefa Sanbartolomé Poveda, 48 años, vecina de Petrel. Es entregada al piquete de ejecución el 3 de marzo de 1942.

1377a-15-236

Prisión *Reformatorio Militar de San Miguel*

Expediente penal de *Josefa Sanbartolomé Poveda*
conocido por *La Quilombada*

Niño de *Antonia* y de *José* esposo de *Vicente Torres*
edad *48* naturalista *Valencia* natural de *Valencia*
provincia de *Alicante* sección *Valencia* provincia
domicilio *Valencia* religión *S. P.* profesión *Señera*
instrucción *completa* estado *casada* hijos *dos hijos*
n.º de cédula _____ antecedentes *de guerra* Ingresó por *prisión* Nº _____

SEÑAS PARTICULARES

FORMULA DACTILAR

CAUSA

N.º	Espec.	Instancia	Particular	Dilato.	FECHAS	
					Inicio	Fin
1312		SURTIÓN EN BUENA (Asistir Juzgado)			1-10-41	

FECHAS

N.º	Espec.	Acto
3		3 Octubre 1941

VICISITUDES

Ingresó en esta Prisión, procedente de la Prisión de Mujeres de Valencia, entregado por las Fuerzas de la Guardia Civil en concepto de procesada y disposición de Auditor de Guerra con oficio y documentación de la Prisión de procedencia, que se suscribe como recibo. Se remite al Piquete de Ejecución al ser remitido al Subdirector el oficio de Director

[Firma]

Expediente penitenciario de Josefa Sanbartolomé

En la primera página de todos sus expedientes consta una significativa y elocuente cruz, a veces en negro y en otras ocasiones en rojo, que impresiona profundamente.

Conclusiones

Estoy convencida de que la sociedad tiene una deuda con la historia de las mujeres y de que los archivos especialmente, en la medida de nuestras posibilidades, debemos contribuir a que esta pueda ser escrita contando todo lo que custodiamos sobre ellas. Sin ellas y lo que hicieron, la historia siempre será sesgada, nunca estará completa.

Soy de la opinión de que las administraciones competentes en materia de archivos deberían establecer una línea de actuación en este sentido, con directrices claras al respecto. De esta forma el compromiso de los políticos gobernantes con el feminismo tomaría cuerpo y realidad en este ámbito, más allá del escaparate mediático. Pero si esto no sucede creo que no nos exime a los archivistas de desarrollar una sensibilidad especial hacia esta parcela documental.

Creo que el conjunto de fondos descritos en este texto da una idea del conjunto de las fuentes documentales de interés para la investigación de la mujer en la Guerra Civil y la represión franquista existente en los archivos históricos provinciales de nuestro país.

He defendido en otras ocasiones el interés que tendría el que este conjunto de archivos trabajara unido en una misma dirección y pienso que el objetivo de difundir colectivamente fuentes documentales sobre mujer sería un buen horizonte. Desde luego para el AHPA es línea prioritaria de trabajo, como lo es la memoria democrática, que también está presente en este caso.

En el momento que escribo este artículo está en trámite la aprobación de la nueva Ley de Memoria Democrática, que ha generado un enorme debate en el ámbito archivístico, y que en su exposición de motivos alude expresamente a las mujeres: “Esta Ley de Memoria Democrática toma como referencia las luchas individuales y colectivas de los hombres y las mujeres de España por la conquista de los derechos, las libertades y la democracia.”¹⁹ Es por ello que parece un buen momento, una coyuntura propicia, para que nuestra profesión contribuya a recuperar y dar visibilidad a la participación de la mujer, de muy diversa índole, en la Guerra Civil y a todas las mujeres que sufrieron la represión del régimen y que, como hemos visto, no fue menos cruel con ellas, muchas llegaron a ser ejecutadas, aportando las fuentes actualizadas e indispensables para que se pueda efectuar un estudio riguroso en línea de género. Este artículo solo es un granito de arena más dentro de ese horizonte.

Bibliografía

- AGUADO, Ana. Memoria de la Guerra Civil e identidades femeninas antifranquistas. En *Amnis* [En línea], 2 consultado 15/1/ 2021. <http://journals.openedition.org/amnis/1508>
- III jornadas de estudios monográficos: La mujer en la guerra civil española. análisis histórico y fuentes documentales. Salamanca, 4, 5, 6 y 7 de octubre de 1989.
- ORS MONTENEGRO, Miguel. La represión contra las mujeres. En *La recuperación de la memoria histórica en la provincia de Alicante*. Asociación de Estudios Miguel Hernández de Alicante, 2011. p. 303-309.
- MORENO SAENZ, Francisco. La represión franquista en la provincia de Alicante. [En línea] <https://archivodemocracia.ua.es/es/represion-franquista-alicante/documentos/la-represion-franquista-en-la-provincia-de-alicante/represion-de-mujeres.pdf>
- OLMO IBÁÑEZ, María del. Simone Weil. En *La Aventura de la Historia*. *Caleidoscopio*, 2016. Pág. 98
- OLMO IBÁÑEZ, María del (coord.). *Guerra Civil y memoria histórica en Alicante*. Alicante: Archivo Histórico Provincial, 2016
- OLMO IBÁÑEZ, María del; HERNÁNDEZ VICENTE, Severiano; ROSSER LIMIÑANA, Pablo. *Miguel Hernández en la cárcel. Un intento de silenciar la palabra*. Madrid: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, 2017.
- VALLS, Angelina Puig i. III jornadas de estudios monográficos: La mujer en la guerra civil española. análisis histórico y fuentes documentales. *Historia y Fuente Oral*, 1990, pág. 189-191.
- PÉREZ SOLANO, P. *Las maestras de la República* [Documental]. España: Transit Producciones Audiovisuales, 2013.
- OLMO IBÁÑEZ, María del; FENOLLAR LÓPEZ, Amparo. La documentación de la depuración y represión de maestros en los archivos históricos provinciales. El caso de Alicante. En *TABULA*, Número 20, 2017, Pág. 247-273.
- OLMO IBÁÑEZ, María del; POVEDA POVEDA, Consuelo. - Archivos con rostro de mujer: María Moliner, Vicenta Cortés Alonso, Carmen Pescador del Hoyo y Antonia Heredia Herrera. *Boletín DE ANABAD*. 1, 2014.
- GÓMEZ OLIVER, Miguel, et al. El estraperlo: forma de resistencia y arma de represión en el primer franquismo. En *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 2005, Vol. 23. Pág. 179-199
- GUILLÉN LORENTE, Carmen. El Patronato de Protección a la Mujer: Centros de encierro y control moral para las mujeres caídas. En OLMO, Pedro Oliver; IZQUIERDO, M^a Carmen Cubero. *De los controles disciplinarios a los controles securitarios: Actas del II Congreso Internacional sobre la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas*. Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2020.
- Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática. [En línea] <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/APL%20Memoria%20Democr%C3%A1tica.pdf>

Notas

¹ Es importante referencia casi pionera en este campo las: III jornadas de estudios monográficos: La mujer en la guerra civil española. análisis histórico y fuentes documentales. Salamanca, 4, 5, 6 y 7 de octubre de 1989. También recoge abundante bibliografía al respecto el artículo: AGUADO, Ana. Memoria de la Guerra Civil e identidades femeninas antifranquistas. En *Amnis* [En línea], 2 consultado 15/1/ 2021. <http://journals.openedition.org/amnis/1508>; DOI : <https://doi.org/10.4000/amnis.1508>

² OLMO IBÁÑEZ, María del. Simone Weil. En *La Aventura de la Historia*. Caleidoscopio, 2016. Pág. 98

³ De esta labor hay rastro documental en el fondo del Instituto de Bachillerato Jorge Juan, depositado en el Archivo Histórico Provincial de Alicante.

⁴ OLMO IBÁÑEZ, María del (coord.). *Guerra Civil y memoria histórica en Alicante*. Alicante: Archivo Histórico Provincial, 2016

⁵ DEL OLMO IBÁÑEZ, María; HERNÁNDEZ VICENTE, Severiano; ROSSER LIMIÑANA, Pablo. *Miguel Hernández en la cárcel. Un intento de silenciar la palabra*. Madrid: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, 2017.

⁶ Perteneció también al cuerpo de facultativos de archivos y bibliotecas y estuvo destinada en el Instituto de Bachillerato Jorge Juan de Alicante.

⁷ En cuanto a las publicaciones específicas de Alicante en esta materia, creo que es importante destacar dos trabajos:

ORS MONTENEGRO, Miguel. La represión contra las mujeres. En *La recuperación de la memoria histórica en la provincia de Alicante*. Asociación de Estudios Miguel Hernández de Alicante, 2011. p. 303-309.

MORENO SAENZ, Francisco. La represión franquista en la provincia de Alicante. [En línea] <https://archivodemocracia.ua.es/es/represion-franquista-alicante/documentos/la-represion-franquista-en-la-provincia-de-alicante/represion-de-mujeres.pdf>

⁸ A este respecto son muy elocuentes las colecciones de carteles de la Guerra Civil que se encuentran en el Centro Documental de la Memoria Histórica (citado en el cuerpo del artículo) y también en el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares.

⁹ En la provincia de Alicante tuvo fuerte presencia la Agrupación de Mujeres Antifascistas (AMA)

¹⁰ Aunque el objetivo de este artículo no es de carácter bibliográfico, hay un trabajo interesante sobre fuentes y memoria oral, aunque un poco antiguo: VALLS, Angelina Puig i. III jornadas de estudios monográficos: La mujer en la guerra civil española. análisis histórico y fuentes documentales. *Historia y Fuente Oral*, 1990, pág. 189-191.

¹¹ El Fondo de la Sección femenina fue mandado destruir con el resto de los fondos de instituciones del Movimiento, al fallecimiento de Franco. En el caso de Alicante pudimos salvar una parte, aunque contiene enormes lagunas.

¹² PÉREZ SOLANO, P. *Las maestras de la República* [Documental]. España: Transit Producciones Audiovisuales, 2013.

¹³ OLMO IBÁÑEZ, María del; FENOLLAR LÓPEZ, Amparo. La documentación de la depuración y represión de maestros en los archivos históricos provinciales. El caso de Alicante. En *TABULA*, Número 20, 2017, Pág. 247-273.

¹⁴ María Moliner es una de las archiveras incluidas en nuestro artículo: OLMO IBÁÑEZ, María del; POVEDA POVEDA, Consuelo. - Archivos con rostro de mujer: María Moliner, Vicenta Cortés Alonso, Carmen Pescador del Hoyo y Antonia Heredia Herrera. *Boletín DE ANABAD*. 1, 2014.

¹⁵ Catálogo exposición cit.

¹⁶ Sobre este tema: GÓMEZ OLIVER, Miguel, et al. El estraperlo: forma de resistencia y arma de represión en el primer franquismo. En *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 2005, Vol. 23. Pág. 179-199.

¹⁷ Sobre el Patronato de Protección a la mujer, por ejemplo: GUILLÉN LORENTE, Carmen. El Patronato de Protección a la Mujer: Centros de encierro y control moral para las mujeres caídas. En OLMO, Pedro Oliver; IZQUIERDO, M^a Carmen Cubero. *De los controles disciplinarios a los controles securitarios: Actas del II Congreso Internacional sobre la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas*. Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2020. 2020.

¹⁸ Art. citado.

¹⁹ Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática. [En línea] <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/APL%20Memoria%20Democr%C3%A1tica.pdf>

Cacyl
8º Congreso
de archivos
de Castilla y León

**Documentos
y archivos
en la era
de los datos**

14/16 abril 2021 > online

ISBN 978-84-941454-9-0



9 788494 145490

24₂₀₂₁ **TABULA**