

## NOTAS

### UNAS NOTAS REFERIDAS A LOS SISTEMAS DE INDIZACION

Carmen Díez Carrera

Con frecuencia encontramos distintas denominaciones que hacen referencia a un mismo concepto: sistemas o 'lenguajes de indización', 'lenguajes terminológicos', 'lenguajes controlados', 'lenguajes normalizados', 'lenguajes de recuperación', 'lenguajes documentales'..., aportando cada uno de los adjetivos que acompañan a 'lenguajes' y a veces a 'sistemas' una característica de éstos -que sirven para indizar el contenido de los documentos, constituidos por términos, controlados y normalizados, etc.- y todas ellas remiten a un conjunto de palabras y/o términos que sirven para sintetizar el contenido de los documentos por parte del profesional de la información, y para recuperarlos de este modo por el usuario. Por tanto, los sistemas de indización constituyen una forma de analizar el documento y para llevar a cabo esta tarea documental se requiere una serie de medios<sup>1</sup>: lingüísticos e informáticos.

A la hora de utilizar un sistema de indización, tendremos en cuenta el tipo de centro de información y, por tanto, los documentos que lo forman y el tipo de usuarios. Por supuesto, siempre que sea posible se recomienda una uniformidad en la elección y uso de estos lenguajes para centros similares, como observamos en las Lista de encabezamiento de materias para bibliotecas públicas, manejadas en todas ellas. La variedad de los sistemas de indización balancea desde el uso de palabras claves al de la lengua natural tal y como se utiliza normalmente -que es por donde se orientan las nuevas investigaciones-, pasando por sistemas de térmi-

---

1. Carmen Díez Carrera: "Productos lingüísticos para los centros de información", *Revista Española de Documentación Científica*, 16,2, 1993. Pp. 137-143.

nos controlados, con menor o mayor precisión lingüística, según se trate respectivamente de listas de autoridades o de tesauros.

Todos estos términos<sup>2</sup> son los que vamos a analizar sucintamente. Se distingue, entre:

1. Lenguajes libres.
2. Lenguajes controlados.
3. Y, lenguajes codificados -numéricos y alfanuméricos-, en los que no nos vamos a parar por tener cada día menor uso e importancia.

Centrémonos, entonces, en los dos primeros. La representación del contenido de los documentos mediante los *lenguajes libres* se realiza a posteriori, es decir, no contamos a priori con una lista de términos para indizar los documentos, sino que ésta se elabora a partir de su lectura, reflejándose el contenido mediante *palabras claves* o *descriptores libres*, no controlados ni normalizados anteriormente. Sin embargo, los *lenguajes controlados* se construyen a priori, se parte del estudio del contenido de los documentos que se tienen en el centro y del nivel y las peticiones de los usuarios para elaborar *listas de materia* o *tesauros* que reflejan el contenido del documento con uno o varios descriptores contemplados y controlados en dichos diccionarios. En todos estos tipos de sistemas de indización, se observa una gradación en el manejo de los conocimientos lingüísticos: de muy poco uso en los lenguajes libres -sobre todo en las palabras claves- en los que priman los métodos estadísticos, de frecuencias; a un gran uso en los lenguajes controlados -sobre todo en los tesauros- en los que priman los métodos lingüísticos.

Veamos esta terminología:

- Las *palabras claves* son palabras significativas o llenas de contenido (frente a los artículos, pronombres, conjunciones, etc. que son palabras vacías semánticamente hablando, aunque tienen contenido gramatical) extraídas por un documentalista o automáticamente por el ordenador, ya que no se precisa de una labor intelectual, a partir del título o del resumen o, cada vez más a menudo, del texto completo de los documentos registrados en la máquina. Estas palabras forman una lista ordenada alfabéticamente -junto con su frecuencia de aparición o sólo en el número de documentos en que aparecen- y actualizada a medida que se analiza la información. Si ésto es una de las ventajas de este sistema, la falta de normalización es uno de los grandes inconvenientes ya que genera una alta tasa de ruido

---

2. Es interesante leer las nociones de 'concepto', 'materia', 'término de indización', 'descriptor', 'no-descriptor', 'índice', etc. que aparecen en las normas españolas elaboradas por AENOR, según las pautas marcadas por ISO: PNE-50-121: "Documentación. Métodos para el análisis de documentos, determinación de su contenido y selección de los términos de indización", *Revista Española de Documentación Científica*, 14, 1, 1991, 57-63. PNE-50-106: "Directrices para el establecimiento y desarrollo de tesauros monolingües (parte I)", *Revista Española de Documentación Científica*, 12, 4, 1989, 463-483.

“documentos no pertinentes extraídos” y de silencio “documentos pertinentes no extraídos”, en la búsqueda documental.

- Los *descriptores libres*. A pesar de tratarse también de un lenguaje libre, al no establecerse una normalización a priori, se diferencia del anterior por intervenir un proceso intelectual, que de momento no pueden realizar las máquinas, y que constituye una primera forma de control del vocabulario que se va a usar para indizar los conceptos principales del documento. También se llaman descriptores a los términos que aparecen en los lenguajes controlados, que veremos después. Si con las palabras clave se toman como índice todas las de un texto, resumen o título, con los descriptores libres se distinguen conceptos representados a través de los términos presentes en el documento que estamos indizando u otros, procurando los documentalistas una cierta homogeneidad -controlar, por ejemplo, que los términos sean nombres y vayan en singular- superior al sistema anterior, pero inferior a los sistemas de lenguajes controlados.

- Las *listas de encabezamiento de materias* son una lista finita de términos controlados y normalizados a priori, aplicables en principio para simbolizar el conjunto del conocimiento humano. El documentalista sintetiza el contenido y lo refleja haciendo uso de estos descriptores, no los crea en el momento como hace con el sistema anterior. La importancia de la lingüística es mayor, ya que se utilizan medidas de control para evitar los desajustes que se dan entre el significante y significado de las palabras -sinonimia, polisemia, homonimia- y conseguir una uniformidad morfológica y sintáctica entre ellas.

- Los *tesauros*. Son muchas las definiciones que se han dado sobre él<sup>3</sup>, se podría definir como un vocabulario finito de términos controlados y normalizados, elaborado a priori y aplicable a un dominio particular del conocimiento humano, por ello, estos términos representan conceptos unívocos y necesitan una estructura semántica controlada mediante relaciones<sup>4</sup> -de equivalencia, jerarquía y asociativas- que eviten la ambigüedad.

Vamos a concluir, insistiendo en la idea de que cuanto mayor sea el análisis lingüístico realizado en los lenguajes de un sistema de indización, mayores posibilidades de éxito tendremos en la indización y recuperación de los documentos, por su contenido.

---

3. Un compendio de ellas, lo encontramos en Emilia Currás: *Thesaurus: lenguajes terminológicos*. Madrid: Paraninfo, 1991.

4. PNE-50-106: “Documentación. Directrices para el establecimiento y desarrollo de tesauros monolingües (parte II)”, *Revista Española de Documentación Científica*, 13, 1, 1990, 601-629. Véase también la parte I, citada anteriormente.

## EDILIBE II EN LA LINEA DE SALIDA

Belén Altuna

El 1 de abril de 1993 fue la fecha establecida para la sesión inaugural del proyecto "Electronic Data Interchange for Libraries and Booksellers in Europe Part II" (Intercambio Electrónico de Datos entre Bibliotecas y Libreros en Europa) a la que asistieron quince participantes incluidos bibliotecarios, distribuidores y proveedores de sistemas . La primera parte del proyecto, en la que se examinaron las bases teóricas para la comunicación electrónica normalizada, se terminó en la primavera de 1992 . En los meses posteriores, se elaboró la propuesta para la puesta en práctica del conocimiento adquirido en la primera fase del proyecto . La propuesta fue aceptada y, poco antes de Navidad de 1992, la Comisión de la Comunidad Europea firmó el contrato .

El proyecto es parte del Programa de Bibliotecas de la Comunidad Europea . El objetivo principal es la normalización de la información electrónica entre bibliotecas y distribuidores europeos . El objetivo es alcanzar independencia de estructuras específicas de hard y software así como de las estructuras y procedimientos orientados hacia bibliotecas . Esto se pretende conseguir utilizando métodos de transferencia normalizados, liberalizando de este modo el mercado del libro mediante el aumento de la competencia . El proyecto está basado en estructuras EDIFACT que permitirá superar los límites de la estructura de datos específica bibliotecaria, y en telecomunicaciones X.400 para conectar sistemas heterogéneos en los diferentes países .

El coste del proyecto se ha calculado en casi dos millones de ECUs, de los que alrededor de 950.000 son subvencionados por CEE, y la duración será de 27 meses . Las tareas se han dividido en cinco paquetes de trabajo :

- Comienzo y monitorización del proceso de normalización para los subconjuntos ya desarrollados en EDIFACT (27 meses) .
- Plan detallado de la realización local (4 meses) . Realización de acuerdo al plan elaborado (10 meses) . Tests de interoperabilidad y experimentos por campos (10 meses).
- Documentación y presentación de resultados (27 meses) .
- Gestión y coordinación (27 meses) .

Forman parte de EDILIBE II las siguientes firmas e instituciones :

- Stadt und Universitätsbibliothek, de Frankfurt (Alemania), como Coordinadora
- Biblioteca Nacional (España) .

- Biblioteca Nazionale Centrale, en Florencia (Italia) .
- Otto Harrassowitz, Wiesbaden (Alemania) .
- Casalini Libri, Florencia (Italia) .
- B.H. Blackwell, Oxford (Gran Bretaña) .
- Niedersächsische Staats-und Universitätsbibliothek, en Göttingen (Holanda), como usuario de la red PICA .
- Birmingham Library Cooperative Management Project, como mayor proveedor de sistemas para bibliotecas en Gran Bretaña, con
- John Rylands University Library como socio asociado .

La mitad de los diez socios del proyecto participaron en la fase primera, EDILIBE I . Ambas bibliotecas nacionales deben preparar algunos trabajos adicionales para estar en el mismo punto que el resto de los participantes .

Justo el comienzo del proyecto se tomó una importante decisión : los subconjuntos de EDIFACT para bibliotecas y distribuidores de libros de los mensajes tipo Oferta, Petición, Respuesta y Factura se transferirán a los subconjuntos del formato multisectorial EANCOM en cuando estén disponibles en la versión 92.1, dado que la Asociación Europea para Numeración de Artículos reconoce las especiales requisitos del mercado del libro y las bibliotecas .

MLC Management, Logistik and Communication Systems GmbH, en Ratingen (Alemania) es la compañía subcontratada para la tarea de Gestión Técnica del Proyecto .

## PUBLICACION DEL *BOLETIN UDT* EN ESPAÑOL

Belén Altuna

A partir del número 21, *UDT Newsletter*, el boletín del programa de Transferencia Universal de Datos de la IFLA, se publica también en español gracias a la colaboración de dos Bibliotecarios de la Biblioteca Nacional que se encargan de la preparación de la edición en esta lengua .

El número 21 al que aludimos contiene, entre otros, artículos y notas sobre :

- \* el desarrollo del servicio Z39.50 para proveer acceso distribuido a los catálogos de las bibliotecas universitarias irlandesas;

- \* el proyecto de desarrollo de un conjunto de programas de ordenador, incorporables a cualquier plataforma informática, para promover la utilización de los protocolos internacionales Búsqueda y Recuperación (SR, Search and Retrieve) y el equivalente americano Z39.50 . El proyecto lo promueve la National Library of Canadá;

- \* la utilización de EDIFACT para la transmisión de mensajes para transacciones de préstamo interbibliotecario en aquellos ámbitos de telecomunicaciones en los que EDIFACT es la única sintaxis viable para la transferencia de datos de los protocolos ISO 10160 y 10161;

- \* el proyecto EDILIBE II, que comienza la andadura de su segunda fase, proyecto auspiciado por CEE para desarrollar procedimientos electrónicos normalizados de transmisión de datos comerciales y bibliográficos para las transacciones de adquisiciones entre bibliotecas y distribuidores . Los mensajes se basarán en el formato UN/EDIFACT transmitidos mediante mensajería X.400 . En el proyecto comunitario participa, entre otros, la Biblioteca Nacional;

- \* la conversión del Directorio de Bibliotecas Españolas, conocida en su versión electrónica como base de datos CBIB de los PIC del Ministerio de Cultura, a una base de datos estructurada de acuerdo a los protocolos OSI de servicio de directorio X.500 gestionada por la Biblioteca Nacional en su sistema ARIADNA . La alternativa de directorio OSI X.500 permitirá una actualización y modificación descentralizada manteniendo, de este modo, la información más exacta y rigurosa.

Se pueden solicitar ejemplares de dicha publicación a : IFLA International Office for UDT, c/o National Library of Canada, 395 Wellington Street, Ottawa, CANADA K1A 0N4 .

## EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LOS DOCUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES

(Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social). (93/C 156/05)

### INTRODUCCION

Con motivo de la aprobación del Tratado de la Unión Europea en Maastricht el 15 de diciembre de 1991, se firmó una declaración sobre la mejora del acceso de los ciudadanos a la información, cuyo texto es el siguiente:

*“La conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración. La conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones”*

Posteriormente, el Consejo Europeo de Birmingham declaró que la Comunidad debe demostrar a sus ciudadanos los beneficios derivados de la Comunidad y del Tratado de Maastricht y que el Consejo, la Comisión y el Parlamento han de esforzarse más por ponerlos de relieve. Por otra parte, en Birmingham se solicitó a la Comisión que concluyese a principios de 1993 sus trabajos sobre la mejora del acceso de los ciudadanos a la información de que disponen las instituciones comunitarias.

El Consejo Europeo de Edimburgo prosiguió el trabajo en pro de una Comunidad más abierta y transparente. Se adoptaron medidas concretas para iniciar el proceso de apertura de las labores del Consejo. Antes de Edimburgo, la Comisión ya había adoptado un paquete de medidas para aumentar la transparencia.

Entre dichas medidas figuraban las siguientes: elaborar un programa anual de trabajo en el mes de octubre; suscitar un debate más amplio, inclusive en los parlamentos nacionales; intensificar las consultas previas a la presentación de las propuestas recurriendo, entre otras cosas, a libros verdes; publicar con mayor celeridad los documentos de la Comunidad en todas las lenguas oficiales; y conceder mayor importancia a la consolidación y codificación de los textos legales. Al adoptar estas medidas, la Comisión ha sido consciente de contar con un historial de apertura nada desdeñable, especialmente en comparación con las prácticas habituales en las administraciones nacionales. Su tradicional apertura a la contribución de los ciudadanos obedece a la convicción de que ésta es fundamental para la elaboración de medidas acertadas y factibles.

El Consejo Europeo de Edimburgo acogió favorablemente estas iniciativas y reiteró a la Comisión su solicitud - ya formulada en Birmingham - de que a principios del año siguiente estuvieran concluidos sus trabajos sobre la Declaración del Tratado de Maastricht referente a la mejora del acceso a la información.

## RESPUESTA

La Comisión considera dicha Declaración un elemento importante de la política comunitaria de transparencia de las instituciones. La mejora del acceso a la información será un medio de acercar las instituciones comunitarias a los ciudadanos y suscitar un debate más activo y con mayor conocimiento de causa sobre los asuntos comunitarios. Además, servirá para aumentar la confianza de los ciudadanos en la Comunidad.

Con el fin de llevar a la práctica la Declaración de Maastricht, la Comisión ha elaborado un estudio comparativo sobre las actuales políticas en materia de acceso a la información en los Estados miembros y en algunos países terceros. El anexo adjunto presenta los resultados de este estudio en forma de síntesis, según se solicitó en Maastricht.

El estudio factual ha puesto de relieve las distintas experiencias en cuanto a la mejora del acceso a la información. Este concepto consta de dos elementos principales.

En primer lugar, el acceso a la información comprende una serie de medidas adoptadas por las propias autoridades públicas con el fin de informar a la ciudadanía sobre sus actuaciones. A este respecto, la Comisión ha observado que - desde la creación de la Comunidad - tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros han acometido numerosas iniciativas encaminadas a informar a los ciudadanos y a sensibilizarlos sobre los asuntos comunitarios.

En segundo lugar, el mismo concepto también incluye el suministro de información a petición de los ciudadanos. Algunos países han desarrollado a este respecto una tradición relativamente prolongada, que ha ido evolucionando con los años. De acuerdo con esta política, el acceso a la información se concede por principio, aunque al mismo tiempo se protegen los intereses públicos y privados, y se preserva el correcto funcionamiento del poder público de que se trate.

En algunos países, se concede a los ciudadanos acceso a ciertas categorías específicas de información; en otros casos, este tipo de normas particulares coexisten con la legislación en materia de acceso general a la información. La Directiva 90/313/CEE relativa al acceso a la información ambiental es un ejemplo de iniciativa comunitaria sobre acceso a un ámbito concreto de información.

## NUEVAS MEDIDAS

A la luz del estudio comparativo sobre la situación en los Estados miembros y en determinados países terceros, parece deseable que se desarrolle en mayor medida el acceso a los documentos en el nivel comunitario.

Por consiguiente, la Comisión está dispuesta a adoptar nuevas medidas para crear un mecanismo que garantice el acceso general a los documentos. Ello implicará algunos ajustes en sus métodos de trabajo, pero la Comisión considera que, en cualquier caso, el acceso general es un instrumento especialmente importante para acercar la Comunidad a sus ciudadanos.

La Comisión opina que tanto las demás instituciones como los Estados miembros deberían sumarse al principio de acceso a la información disponible. Por lo tanto, invita a las demás instituciones a cooperar en el desarrollo de este principio, definiendo al menos una serie de normas elementales y de requisitos mínimos. Como primer paso, esta labor podría adoptar la forma de acuerdo interinstitucional. Es menester prestar especial atención a la función concreta que desempeña cada institución dentro del actual marco interinstitucional.

Para contribuir a este enfoque común, la Comisión, por su parte, sugiere que los trabajos se basen en los siguientes principios, que ella tiene intención de desarrollar:

- se concede acceso a la información plasmada en documentos; será necesario definir con precisión el concepto de "documento";
- el acceso a tales documentos se concederá previa petición suficientemente concreta por parte de cualquier ciudadano;
- el solicitante no estará obligado a indicar las razones por las que desea el documento;
- las solicitudes de información se responderán lo antes posible.

Se podrá denegar el acceso a un documento solicitado con el fin de salvaguardar:

- la intimidad personal,
- la confidencialidad industrial y financiera,
- la seguridad pública, inclusive las relaciones internacionales y la estabilidad monetaria,
- la información que las instituciones hayan obtenido con carácter confidencial.

En caso de denegación de una solicitud, las instituciones habrán de motivar tal decisión por escrito.

De aquí al Consejo Europeo de Copenhague (finales de junio), la Comisión preparará un nuevo documento sobre la política de acceso general a la información. Su intención es presentarlo a las demás instituciones en relación con una segunda comunicación sobre la transparencia, que se centrará en el desarrollo de un marco general y de medidas concretas para aumentar la transparencia de la Comunidad.

\* \* \*

## ANEXO

### EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACION

(estudio comparativo)

#### 1. PANORAMA HISTORICO

En tiempos pasados, el trabajo de las administraciones públicas de muchos países se basaba en un conjunto de leyes de confidencialidad concebidas para la salvaguardia de los intereses nacionales fundamentales (defensa, asuntos exteriores, etc.). Con tal fin, se adoptaban normas de seguridad para garantizar la protección de la información que no hubiera de hacerse pública.

También solían presentar considerable importancia las leyes para la protección de los propios ciudadanos en terrenos tales como los datos médicos y fiscales.

Así pues, puede apreciarse que la restricción del acceso a la información sobre la administración pública obedecía a una doble motivación: la protección de los intereses tanto públicos como privados.

Tradicionalmente, las administraciones nacionales informan a los ciudadanos de sus decisiones mediante una publicación oficial (boletín, gaceta, diario, etc.). Otros mecanismos de información a los ciudadanos son las comparecencias de los ministros en el Parlamento - ante el que son responsables -, el control de organismos externos como los Tribunales de Cuentas e instancias judiciales, el acceso público a los plenos del Parlamento y a las sesiones de sus comisiones especializadas y, por último, el derecho de petición reconocido en la legislación.

#### *Punto de inflexión*

En los años 60, como consecuencia del anhelo de una forma más robusta de democracia (o, lo que es lo mismo, de una forma más democrática de gobierno), se fue abriendo paso la idea de que este tipo de relación entre los gobernantes y los gobernados debía completarse mediante un enfoque más abierto. Pasó a considerarse que la administración pública - y, más concretamente, en lo que se refie-

re a los asuntos que afectan a los ciudadanos - debía ejercerse con mayor apertura. Otro factor importante fue el hecho de que, a medida que las administraciones asumían cada vez más funciones, el control parlamentario se revelaba más inoperante.

Asimismo, se pensaba que un enfoque más abierto suscitaría un debate con mayor conocimiento de causa acerca de los asuntos públicos y facilitaría un mejor control del trabajo de la administración.

### *Medidas adoptadas*

De este modo, varios Estados miembros y países terceros fueron adoptando una serie de medidas en pro de la apertura y mejora de la administración pública.

Entre ellas figuraban mecanismos para incrementar la participación ciudadana en los procesos administrativos de decisión, mecanismos que van desde la obligación de consultas previas a los ciudadanos (por ejemplo, mediante la elaboración de “libros verdes” y “libros blancos”), hasta el derecho de éstos a proponer medidas legislativas que la autoridad pública competente está obligada a estudiar y, en su caso, aprobar, pasando por el derecho de solicitar audiencias públicas.

Estas medidas también incluían disposiciones para lograr mejoras en la explicación y motivación de las decisiones de cara a los ciudadanos y en la publicación de la versión final de aquéllas, así como para aumentar las posibilidades de recurso frente a las decisiones administrativas. En algunos casos, se crearon nuevas vías de recurso, tales como la figura del Defensor del pueblo u *ombudsman*.

Por último, varios países hicieron suyo el principio de que, como norma general, la información que obra en poder de las autoridades públicas está abierta a los ciudadanos, a no ser que el acceso a la misma caiga dentro de algunas excepciones establecidas; éstas han de ser concretas, limitadas en número y estar formuladas explícitamente.

## 2. ACCESO A LA INFORMACION: ESTUDIO COMPARATIVO

### 2.1. Aspectos generales

Pueden delimitarse tres grandes tendencias con respecto a la consolidación del acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas:

- la consulta de expedientes administrativos por las personas que son parte em un proceso judicial. El derecho de acceso a estos documentos se concedió por razones basadas en el derecho general de defensa. En varios casos, esta forma de acceso se concede independientemente de que la persona que lo ejerce esté o no implicada en un proceso judicial en primera o segunda instancia. Ello dio lugar a la definición de una serie de normas de acceso específicas para cada parcela de información;

- la consulta de expedientes que contienen datos personales por parte del propio interesado. En esta categoría entran los expedientes del sector público sobre nombramientos, pero también algunos del sector privado (por ejemplo, en materia de seguros). Al igual que en el caso anterior, ello dio lugar a la definición de una serie de normas de acceso específicas para cada parcela de información;
- el acceso general a la información de que disponen los poderes públicos, independientemente de que la persona física o jurídica de que se trate tenga un interés específico o esté implicada en un proceso judicial. Ello dio lugar a una serie de leyes sobre el acceso general a la información.

No obstante, el análisis factual llevado a cabo demuestra que el desarrollo de las tendencias recién enumeradas ha hecho que la situación difiera de unos países a otros. En algunos sólo se ha concedido a los ciudadanos acceso a un tipo específico de información, mientras que en otros han entrado en vigor normas de acceso general a la información. En un tercer grupo de países se han adoptado normas de ambas clases.

### *Difusión activa y pasiva de la información*

El estudio ha puesto de relieve que el acceso a la información puede ejercerse fundamentalmente de dos maneras. En primer lugar, mediante un sistema activo: imponiendo legalmente a los organismos gubernamentales la obligación general de divulgar *motu proprio* toda la información oportuna: circulares, declaraciones políticas, organigramas ministeriales, etc.

En segundo lugar, mediante un sistema más pasivo, con arreglo al cual, legalmente, dichos organismos sólo han de facilitar la información a petición de una persona física o jurídica. En esta categoría entre la información que sirve de base a las decisiones gubernamentales: informes, estudios, actas, notas, circulares, órdenes, dictámenes, previsiones, requerimientos, registros, índices y demás formas de información disponibles en soporte escrito, informático o audiovisual.

### *Objeto*

El estudio comparativo se centró en las normas que regulan el acceso a la información disponible previa solicitud (difusión pasiva), desarrollando la legislación en materia de acceso general a la información. No se abordaron, en cambio, las leyes específicas de acceso a una categoría determinada de información ni la difusión activa de la misma por parte de las autoridades públicas. El primero de estos aspectos fue abordado pormenorizadamente en otro estudio encargado por la Comisión (*Publaw 1, 1991*). Teniendo presente este estudio, la Comisión ha efectuado ciertas propuestas en este terreno (véase más adelante).

## 2.2. Estados miembros y países terceros

Dentro de la Comunidad, Dinamarca, Francia, Grecia y los Países Bajos disponen de leyes que otorgan a los ciudadanos un derecho general de acceso a la información gubernamental. En Bélgica, actualmente están debatiéndose en las instancias federales y regionales propuestas de ley para garantizar el derecho de acceso a la información. Portugal, España y los Países Bajos cuentan - al igual que muchos otros países - con disposiciones constitucionales que otorgan un derecho general de acceso a la información, si bien los dos países citados en primer lugar no han desarrollado aún este principio mediante leyes específicas.

Fuera de la Comunidad, se han estudiado las leyes que otorgan derecho de acceso a la información en Estados Unidos, Canadá, Noruega y Suecia. En el último de los países citados, este derecho está garantizado desde hace más de doscientos años.

Todas estas leyes (véase el cuadro adjunto) tienen un aspecto en común: conceden a los ciudadanos derecho de acceso a la información previa solicitud, aunque al mismo tiempo establecen determinadas excepciones a la norma de la divulgación obligatoria, con el fin de salvaguardar los intereses públicos y privados.

### Características principales

#### *Objetivo de la legislación*

Suele considerarse que la aprobación de leyes reguladoras del derecho de acceso de los ciudadanos a la información constituye un elemento esencial para el correcto funcionamiento de una sociedad libre, toda vez que amplía los dominios de la democracia dentro del procedimiento administrativo. Por consiguiente, se trata de un derecho político fundamental, que regula las relaciones entre una administración y los ciudadanos a los que ésta sirve; en tales casos se habla de "derechos humanos de tercera generación". No en vano el Consejo de Europa aprobó una recomendación sobre el derecho de acceso a la información de que disponen los poderes públicos, que invitaba a sus Estados miembros a introducir un derecho sistemático de acceso a la misma.

Además, suelen mencionarse otras ventajas derivadas de la aprobación de este tipo de leyes: a través de ellas, se crea un mecanismo interactivo que permite supervisar y controlar la actuación de los poderes públicos; se mejora la gestión administrativa; se distribuyen los recursos de forma más adecuada; se alienta una participación ciudadana consciente en las tareas de gobierno; y se suscita interés sobre la *res publica* dando lugar a un debate con mayor conocimiento de causa.

#### *Tema sobre el que trata la información solicitada*

Las disposiciones legales examinadas en el estudio otorgan, en principio, el derecho público de acceso a todo tipo de información de que disponga una auto-

ridad pública y que esté recogida en algún documento existente. El término "documento" se define en sentido amplio, con el fin de que abarque no sólo los formatos tradicionales (papel y fotografías), sino también otros soportes más modernos de la información (microfilms, discos informáticos, cintas magnéticas sonoras o de vídeo, etc.). Otro principio básico es que sólo se da curso a las peticiones que no requieran la creación de información inexistente (por ejemplo, la recopilación y síntesis de datos procedentes de distintas fuentes).

No obstante, es difícil mantener este último principio en el ámbito de tratamiento automático de datos. En Suecia, por ejemplo, se ha asentado la norma de que una determinada selección o fusión de datos debe tener la consideración de documento previamente existente si es posible elaborarla mediante operaciones automatizadas.

#### *Autoridades obligadas a conceder acceso a la información*

Las autoridades públicas sujetas a la legislación en materia de derecho de acceso a la información varían de unos países a otros en función de la forma de gobierno. En términos generales, en los sistemas federales, las autoridades centrales (inclusive los organismos de arbitraje independientes) están sujetas a dicha legislación; además, paralelamente suelen existir en cada uno de los Estados federados leyes que conceden acceso a la información que obra en poder de éstos. En Bélgica, por ejemplo, se están emprendiendo iniciativas para facilitar el acceso a la información en los niveles federal y regional.

En otros sistemas de gobierno, las legislaciones en materia de acceso a la información suele aplicarse a todas las autoridades y organismos públicos.

Algunas leyes contienen asimismo disposiciones específicas sobre el derecho de acceso a la información y dictámenes procedentes de los organismos consultivos independientes que asesoran a los poderes públicos sobre una materia determinada.

#### *Personas que pueden solicitar la información*

La mayoría de las leyes de acceso general a la información examinadas contienen disposiciones según las cuales el derecho de ejercer el acceso a la información asiste a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad. En prácticamente la totalidad de los casos, el solicitante no está obligado a indicar los motivos de su petición.

#### *Forma de obtención de la información*

Básicamente, el solicitante puede obtener la información de una de las cuatro formas siguientes: ejemplar íntegro, resumen, extracto o consulta directa. Al optar por una de estas cuatro posibilidades, los poderes públicos han de tener presentes las preferencias del solicitante.

### *Excepciones al derecho de acceso a la información*

El estudio ha puesto de relieve que las excepciones al derecho de acceso a la información obedecen a consideraciones que varían sensiblemente de unos países a otros. Según los casos, las excepciones pueden ser obligatorias o discrecionales.

En todos los países examinados, las respectivas legislaciones contemplan excepciones. Estas pueden dividirse en dos grandes categorías:

- excepciones relacionadas con la protección del interés público general. No se facilitará la información cuya revelación pueda atentar contra las relaciones internacionales, la seguridad del Estado, la defensa nacional, los intereses económico y financieros, la investigación de delitos, la persecución de delincuentes, las actividades de inspección, etc.;
- excepciones relacionadas con la protección de la intimidad personal. No se facilitará a terceras personas datos relacionados específicamente con un individuo si con ello puede causarse un perjuicio desproporcionado a su intimidad personal.

En algunos países, los documentos de trabajo de carácter interno en los que se vierten opiniones personales sobre la actuación pública también se sustraen a la legislación analizada.

### *Plazos habituales de respuesta al público*

El plazo varía de diez días a dos meses. En algunos casos, las autoridades se comprometen simplemente a responder "lo antes posible". La mayoría de las leyes establecen la posibilidad de prorrogar el plazo durante un número determinado de días hábiles en circunstancias excepcionales.

### *Coste de la información*

En la inmensa mayoría de los casos, los documentos solicitados pueden obtenerse a precio de coste. Sin embargo, para el cálculo de esta cifra no se tienen en cuenta los costes de personal.

### *Vías de recurso en caso de denegación de una solicitud de información*

En todos los casos estudiados existe la posibilidad de recurrir ante una instancia independiente (tribunal administrativo, Consejo de Estado, Defensor del pueblo o delegado de información).

## 2.3. Análisis cuantitativo

Ha resultado difícil hallar datos que permitiesen cuantificar el grado en que efectivamente se recurre a estas leyes. Aparentemente no existen registros centrales en los que se archiven las solicitudes cursadas. Sin embargo, algunos docu-

mentos consultados afirman que quienes ejercen en mayor medida el derecho de acceso a la información gubernamental son los individuos o empresas que no se mueven por intereses exclusivamente cívicos, sino también económicos.

En Francia, si una solicitud de información se deniega o no recibe respuesta en un plazo determinado, el solicitante puede dirigirse a la Comisión de acceso a los documentos administrativos para que ésta emita dictamen. El número de dictámenes emitidos viene aumentando considerablemente: de 470 en 1979-1980 a 2.098 en 1989, año en que se emitió el dictamen número 10.000.

En Canadá, 48.493 personas ejercieron su derecho de solicitar documentos gubernamentales en el período 1983-1991. La información solicitada se facilitó totalmente en el 31 % de los casos, parcialmente en el 37 % e informalmente en el 8 %. En total, no se facilitó el 4 % y no fue posible dar curso al 20% de las solicitudes. Las excepciones más frecuentemente aplicadas fueron las referentes a la información sobre terceras partes y a la información personal. El coste total de estas operaciones fue de 39,5 millones de dólares, es decir, 817 dólares por solicitud. Se recaudó un total de 58.6961 dólares en concepto de pago, lo que supone algo más de 12 dólares por solicitud. Durante el período 1990-1991, el 54 % de las solicitudes cursadas con arreglo a la Ley de acceso a la información procedían del sector empresarial, y el 28 % de particulares. En Australia, se presentaron 25.000 solicitudes basadas en la libertad de información durante el período 1990-1991.

## 2.4. Instituciones comunitarias

### *Situación actual*

El Tratado CEE contiene varias disposiciones sobre transparencia administrativa relacionadas con esta cuestión. Cabe destacar a este respecto la prohibición de que la Comunidad revele información amparada por el deber de secreto profesional (artículo 214 CEE), la imposibilidad de obligar a los Estados miembros a revelar información que consideren esencial para sus intereses de seguridad (artículo 223 CEE), la obligación de publicar los actos jurídicos de la Comunidad (artículo 191 CEE), la obligación de motivar dichos actos (artículo 190 CEE), la definición de normas que obligan a la Comisión a ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de expresar sus puntos de vista - por ejemplo, en el ámbito de los reglamentos comunitarios en materia de competencia aplicables a las empresas (artículos 85-90 CEE) - y la publicación anual obligatoria de un Informe General sobre las actividades de las Comunidades Europeas (artículo 18 del Tratado de fusión).

Muchas de las disposiciones pertinentes del Tratado CEE han sido desarrolladas mediante normas específicas, por ejemplo: el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas; el Reglamento nº 3 del Consejo (Euratom), por el que se

desarrolla el artículo 24 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>1</sup>; el Reglamento del Consejo de 1 de febrero de 1983 sobre la apertura al público de los archivos históricos de la CEE y la CEEA, que dispone el acceso a dichos archivos tras un período de 30 años<sup>2</sup>; la Decisión de la Comisión de 7 de julio de 1986 sobre los documentos clasificados y las medidas de seguridad aplicables a los mismos<sup>3</sup>, que implica, por ejemplo, que la información comercial confidencial obtenida dentro de la política de competencia ha de obtener la clasificación de seguridad adecuada, y que además contiene normas sobre clasificación y desclasificación de documentos y sobre el tratamiento de la información recibida de los Estados miembros; y el Reglamento del Consejo de 11 de junio de 1990 sobre los datos comunicados a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas sujetos a la confidencialidad estadística<sup>4</sup>, que se aplica a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de datos que caen dentro del ámbito de competencias de los institutos nacionales de estadística y están amparados por la confidencialidad estadística. Además, se han aprobado distintos reglamentos internos que rigen el funcionamiento de cada institución.

A lo largo de los años, el Tribunal de Justicia ha ido desarrollando su jurisprudencia sobre estas cuestiones (véase, por ejemplo, el auto dictado el 13 de julio de 1990 sobre el asunto *Zwartveld* contra Comisión, interpuesto en febrero de 1988).

En el nivel comunitario, no existe una legislación específica en materia de derecho de acceso a la información, si bien la Comisión sí ha adoptado ciertas normas concretas que permiten ejercerlo en el ámbito de la política de competencia (véase el XII Informe Anual sobre la política de competencia, correspondiente al año 1982, pp. 42-43). Una empresa implicada en el procedimiento está autorizada a tener acceso a un expediente sobre el asunto de que se trate. No obstante, el alcance de tal acceso está limitado por la obligación de la Comisión de abstenerse de comentar secretos comerciales con terceras empresas y por la necesidad de preservar el carácter confidencial de los documentos internos o de trabajo de la Comisión.

Cabe destacar, además, el artículo 47 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que dispone que la Comisión no puede revelar información amparada por la obligación de secreto profesional.

En 1990, el Consejo de Ministros aprobó la Directiva 90/313/CEE, que establece la posibilidad de que cualquier persona física o jurídica de la Comunidad

---

1. DO N° 17 DE 6. 10. 1958, P. 406/58

2. DO n° L 43 de 15. 2. 1983, p. 1.

3. SEC(86) 1132 final

4. DO n° L 151 de 15. 6. 1990, p. 1.

acceda a la información en materia de medio ambiente que obre en poder de los poderes públicos<sup>5</sup>. En determinados casos concretos, dicha información puede denegarse. Esta Directiva entró en vigor el 1 de enero de 1993.

Las normas de dicha Directiva se aplican a la información ambiental de que dispongan las autoridades competentes de los Estados miembros, pero no las autoridades comunitarias. No obstante, en la exposición de motivos adjunta a la propuesta de la Directiva, la Comisión indicó que acometería iniciativas para aplicar a los organismos comunitarios el principio de acceso a la información ambiental<sup>6</sup>.

La Comisión ha propuesto recientemente normas específicas para la protección de datos de carácter personal y la libre circulación de datos<sup>7</sup>. Con esta propuesta se pretende facilitar la libertad de circulación de los datos en la Comunidad, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de protección del individuo en lo que se refiere al tratamiento de los datos de carácter personal. Se incluyen disposiciones sobre el derecho de acceso de cada ciudadano a los datos que le conciernen personalmente y se enumeran de forma exhaustiva las excepciones al derecho de acceso a los documentos del sector público establecidas para salvaguardar intereses tales como la seguridad nacional, la defensa, los procedimientos penales, etc. La propuesta de directiva iba acompañada de una declaración de la Comisión sobre la aplicación de los principios en materia de protección de datos a los datos personales de que disponen la Comisión y las demás instituciones comunitarias. En la actualidad se está trabajando para llevar a la práctica estos principios.

## CUADRO - RELACION DE LEYES SOBRE ACCESO GENERAL A LA INFORMACION

### Introducción

Por "leyes sobre acceso general" se entiende aquí las normas que conceden acceso general a los documentos administrativos. Se trata, pues, del acceso no restringido a un ámbito específico ni dependiente de la participación directa de quien solicita la información. Otras categorías de normas sobre acceso se limitan a determinadas personas o exigen que el solicitante acredite un interés legal o, al menos, legítimo, en la cuestión de que se trate. Tales normas - que existen en la mayoría de los Estados miembros - regulan, por ejemplo, los registros de empresas, los registros civiles y la información sobre riesgos crediticios.

---

5. DO nº L 158 de 23. 6. 1990, p. 56

6. COM (88) 484 final

7. COM(92) 422 final

En lo que al acceso general se refiere, la situación en la Comunidad y en ciertos países terceros es la siguiente:

### *Alemania*

No existe una ley sobre acceso general a la información en Alemania. La normativa más cercana a ella es la Ley de procedimiento administrativo. No obstante, está garantizado el acceso a la información en ámbitos concretos, principalmente en lo que se refiere a los registros públicos.

### *Bélgica*

Actualmente están debatiéndose en distintos niveles de gobierno varios proyectos de propuesta sobre acceso general a la información.

### *Dinamarca*

Ley nº 572, de 19 de diciembre de 1985, sobre el acceso a los documentos de la administración pública.

### *España*

Disposición constitucional sobre el derecho general de acceso a la información. Además, existe el acceso a la información en ámbitos concretos.

### *Francia*

Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978 (título I: "De la liberté d'accès aux documents administratifs") y Ley nº 79-587, de 11 de julio de 1979, "relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le publique".

### *Grecia*

Ley nº 1599/1986 sobre la relación entre el Estado y los ciudadanos, el establecimiento de un nuevo modelo de carné de identidad y otras disposiciones (artículo 16).

### *Irlanda*

No existe legislación sobre acceso general, aunque sí sobre acceso a la información en ámbitos concretos.

### *Italia*

No existe una ley sobre acceso general a la información en Italia. La norma más cercana a ella es la Ley nº 241, de 7 de agosto de 1990, sobre el acceso a los documentos administrativos. Tienen derecho de acceso quienes puedan acreditar interés legal.

### *Luxemburgo*

No existe una ley sobre acceso general a la información. El acceso a los documentos administrativos se regula en el marco del procedimiento administrativo no contencioso.

### *Países Bajos*

Ley de 31 de octubre de 1991 (Sbtl. 703) sobre el acceso a la información de la administración.

### *Portugal*

Disposición constitucional sobre el derecho general de acceso a la información. Además, existe el acceso a la información en ámbitos concretos.

### *Reino Unido*

No existe legislación sobre derecho general de acceso a la información.

### *Canadá*

“Access to Information Act” de 1983.

### *Estados Unidos de América*

Freedom of Information Act de 1982 (5 USC Section 552), incluida en “Public Information, Agency Rules, Opinions, Orders, Records and Proceedings (5 USC Section 551-559)”.

### *Noruega*

Ley nº 69, de 19 de junio de 1970, sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos de la administración pública, posteriormente modificada por la Ley nº 47, de 11 de junio de 1982, y por la Ley nº 86, de 17 de diciembre de 1982.

### *Suecia*

Ley de 1976 sobre la libertad de prensa, capítulo 2 (“Del carácter público de los documentos oficiales”).