





ANTONIA HEREDIA HERRERA

Hemos llegado al futuro. Las políticas de gestión de documentos electrónicos, ¿de espaldas a los archiveros?

El Reglamento de política de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia y la Norma reguladora de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena

A la hora de legislar, de reglamentar, de normalizar, el rigor de los lenguajes específicos –a veces más de uno– es necesario, porque a partir del uso de los términos de esos lenguajes, los conceptos quedan patentes. Pero no siempre ocurre así, unas veces el desconocimiento y otras la discrecionalidad se imponen. Y lo más grave es que los errores se heredan cuando se desarrollan textos generales.

El decreto que difunde el Reglamento de Política de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia (BOPV n° 218, 14 septiembre; modificado en BOPV de 30 septiembre 2013) responde a la necesidad de aplicación de la Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y se apoya, naturalmente, en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), en la Norma Técnica de interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (NTI), en la Guía para su aplicación y, presuponemos, en el Modelo de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (Heredia, 2013).

Según su preámbulo –en el que se reproduce el art. 21 del Esquema Nacional de interoperabilidad– distinguirá criterios para la “gestión de la información” y

Antonia Heredia Herrera (email: a.herediaherrera@telefonica.net)
Doctora en Historia. Archivera

Recibido: 20-10-2014. Aceptado: 25-11-2014

Citación: Heredia Herrera, Antonia (2014). “Hemos llegado al futuro. Las políticas de gestión de documentos electrónicos, ¿de espaldas a los archiveros?”. *Tábula*, n. 17, pp. 195-215

criterios para “el tratamiento de la información”, testimoniando, de entrada, por una parte, cierta confusión entre documentos e información, y por otra –siguiendo los textos del Ministerio– distinción entre gestión y tratamiento¹ pero acercándolos más allá de lo que hacen aquellos, de tal manera que no distingue entre lo que son procesos propios de la gestión documental como pueden ser los procesos horizontales (documentación, formación, auditoría, actualización) y los procesos puramente archivísticos que corresponderían al tratamiento. Así solo hablará de componentes del Sistema de gestión de documentos electrónicos enumerando unos y otros con cierta discrecionalidad, como tendremos ocasión de comprobar.

Y en relación con la gestión de documentos –ya veremos– hay una apreciación (art. 3, p. 5) que puede dar que pensar cuando la identifica con la “gestión administrativa con documentos electrónicos o gestión documental electrónica”. En el texto se recurre para acotar dicha gestión a la definición de la Guía de aplicación de la NTI para el ciclo vital: “conjunto de etapas o períodos por los que atraviesa la vida del documento, desde su identificación por un Sistema de gestión de documentos, hasta su selección para la conservación permanente, de acuerdo con la legislación de Archivos de aplicación en cada caso o para su destrucción reglamentaria”, sin aludir a las etapas o períodos que en dicha Guía quedaron ampliados a cinco. Más amplia la definición aportada en el glosario final que dice: “gestión de documentos es el conjunto de operaciones dirigidas al control eficaz y sistemático de la *creación*², recepción, uso, valoración y conservación de los documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener pruebas de las actuaciones o actividades de dicha organización en forma de documentos o sistemas de información”, definición que en este caso repite la del glosario del Esquema de interoperabilidad.

Entendemos que a la contextualización de la gestión de documentos le falta nitidez y buena prueba de ello son las diferentes acotaciones para ella, incluidas una en el texto y otra en el glosario, como acabamos de ver.

Hay otro concepto que, manteniendo fidelidad al ENI, conviene destacar, de inmediato, referido al ciclo vital (pág. 3) que pretende hacerse coincidir temporalmente con la gestión documental de la que en el texto se habla. Reconoce para él el espacio comprendido entre la captura por el Sistema **hasta** su eliminación o conservación. Pero quizá la gestión documental empieza antes, con la creación o revisión y normalización de los procedimientos administrativos de la Diputación de Valencia, porque sin esto puede ser difícil conseguir una gestión documental adecuada por eficaz y eficiente. Y con respecto al final del ciclo vital, en el caso de eliminación, resulta claro, pero en el caso de la conservación ya no resulta tan nítido. ¿Cuándo empieza esta? De hecho, la conservación es necesaria desde la producción del documento y las medidas de prevención son manifestación de la conservación. Además, cuando se dice “hasta” parece referirse “hasta

y no más allá” del momento de entrar en el Archivo. ¿Y después? ¿No tiene cabida la gestión de documentos dentro de los Archivos?

Sin embargo el concepto de gestión documental junto al de ciclo vital (art. 11, p. 13) variará al hablar de transferencias y conservación. Aquí reconoce un ciclo vital con dos fases –frente a las cinco fases establecidas en la Guía de aplicación de la NTI– la controlada por las unidades administrativas y la segunda por el Archivo que –según puedo entender– podrían coincidir con lo que puede suponer la expresión “gestión y conservación” de la que más adelante se hablará, dejando fuera de la gestión al Archivo e identificando la conservación con la etapa que se refiere a la conservación permanente.

De entrada y tras una primera lectura no quedan excesivamente claros los conceptos, los límites y las relaciones entre gestión administrativa, gestión documental y ciclo vital. Tendremos ocasión de insistir cuando se presente la ocasión y para tal fin seguiremos analizando –siempre desde una personal óptica archivística– el articulado del Reglamento que nos ocupa.

El art. 1 p. 5. **OBJETO**: vuelve como en la Guía de Aplicación de la NTI a referirse al objeto, con la acepción de objetivo, de finalidad, que no es sino orientar la toma de decisiones administrativas y tecnológicas y establecer las directrices y elementos del Sistema de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia y para ello define y regula “la elaboración, el tratamiento y la gestión de documentos electrónicos” iniciando así ciertas dudas sobre el significado y la relación entre esos términos: ¿qué vamos a entender por “elaboración de documentos”?, ¿el tratamiento es anterior a la gestión?, ¿el tratamiento no es parte de la gestión documental?

Para tal “objeto” define “programas, procesos y controles de gestión de los documentos, la administración de repositorios electrónicos y la documentación de los mismos” con lo que parece señalar dos dimensiones: una de gestión de documentos y otra de gestión de Archivos, como instituciones custodias de los mismos. Y ciertamente de esta última no se ocupará quizá dando por supuesto que la gestión documental es ajena a los Archivos.

Para conseguir el objetivo pretendido asignará responsabilidades y, sobre todo, garantizará las cualidades inherentes a los documentos (autenticidad, fiabilidad, integridad) que requiere la actividad administrativa de la Diputación. De nuevo se circunscribe la gestión de documentos electrónicos a la etapa administrativa de los mismos.

Con todo, queda delimitada la jerarquía del esquema del Reglamento a partir de la secuencia:

Política–Sistema–Procesos

El art. 2 p. 6 **ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN** en el que se reconoce que la aplicación de este Reglamento afecta a la propia corporación y a los organismos, sociedades, fundaciones y consorcios de ella dependientes.

El art. 3 p. 6 **ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN** que ahora tiene que ver con el objeto del Reglamento –con la acepción de materia del mismo– que no son sino “los documentos digitales” y los analógicos que cumplan la misma funcionalidad y convivan en un sistema híbrido de gestión administrativa. Se vuelve a marcar como espacio para la gestión documental solo el administrativo, no el patrimonial y de conservación permanente³.

El art. 4. p. 7 **DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES**: se insiste en la importancia de la precisión de responsabilidades a la hora de una aplicación práctica de gestión de documentos electrónicos, de aquí que este artículo esté dedicado expresamente a fijarlas. Sin duda, importa mucho, porque son bastante ilustrativas sobre todo por lo que respecta a la responsabilidad de los archiveros. Para la atribución de esas responsabilidades se tienen en cuenta las relaciones con la política de gestión, el sistema y los procesos que integran éste último.

Es al Pleno de la Diputación a quien corresponde aprobar la referida política,

- al Presidente, la impulsión y dirección de la misma,
- al Secretario general como responsable de los procesos de la gestión administrativa las directrices y coordinación,
- al Jefe del servicio de informática y organización la participación y “actualización de los Sistemas de gestión y conservación” (al usar el plural, de nuevo, parece, se distinguen dos sistemas: el de gestión y el conservación)
- al “responsable de la gestión de documentos” (i) corresponderá el diseño, implantación del programa de tratamiento y sus operaciones. Se subraya que es el “máximo responsable de la implantación del Sistema de gestión de documentos electrónicos”⁴.

De entrada resulta curioso que en el apartado d) de este artículo al referirse al informático se haga referencia a “los sistemas de gestión y conservación” (en minúscula) que pudiera dar que pensar –como ya he dicho– que se trata de dos sistemas, cuando en el apartado e) del mismo artículo referido al responsable de gestión de documentos se habla de un solo “Sistema de gestión de documentos electrónicos” (en mayúscula).

Pero quizá lo más significativo en este artículo, al menos para mí, es la responsabilidad absoluta para la implantación del Sistema atribuida al “responsable de gestión de documentos” que traducido no es otro que el gestor documental. Y,

¿quiénes son los gestores documentales en España? Dicha denominación se la atribuyen los gestores administrativos, los documentalistas, los archiveros, los informáticos y hasta alguna aplicación informática. ¿Quién tiene el título de gestor documental? En estos últimos años los archiveros han sido los responsables de la gestión de documentos desde los Archivos, adelantando sus funciones más acá de los Archivos, pero ha sido más recientemente cuando los documentalistas están tratando de atribuirse la gestión de documentos electrónicos y ocurre –como sabemos y tendremos ocasión de comprobar en este texto– que los procesos del Sistema de gestión de documentos electrónicos coinciden con todas las funciones con principios y metodología archivísticos propias, específicas, desarrolladas por los archiveros desde tiempo ha. Y resulta significativo que en funciones específicas y en sus instrumentos los archiveros no tengan nada que decir.

Fueron los archiveros valencianos quienes en su asociación reconocieron como componentes a los archiveros y a los gestores documentales pero no creo que previeran el escaso papel que se iba a dejar a los primeros.

La escasa atención a los archiveros en este texto los relega, como veremos, a funciones de aprobación de acceso, recuperación y difusión de documentos. En el futuro, ¿gestores de documentos para los documentos electrónicos, archiveros para los documentos en papel y recluidos en los Archivos históricos?

Y siguiendo con las responsabilidades, para terminar, a los jefes de los servicios corresponderá la supervisión y aplicación de la política de gestión en los procedimientos a su cargo, al personal implicado en la gestión de documentos electrónicos la utilización y aplicación de todos los procesos de dicha gestión.

No cabe duda que a la hora de atribuir funciones y reconocer sus responsables, la precisión es mayor que en los textos del Ministerio.

Art. 5 p. 8 SISTEMA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS: se consideran hasta 10 los elementos que forman parte de dicho sistema:

1. Los procesos de gestión de documentos electrónicos, cuyo desarrollo está en el art. 6.
2. Los documentos administrativos electrónicos, cuyo desarrollo está en el art. 7.
3. El esquema de codificación, cuyo desarrollo está en art. 8.
4. El esquema de metadatos, cuyo desarrollo está en el art. 9.
5. El cuadro de clasificación, cuyo desarrollo está en el art. 10.
6. La transferencia documental, cuyo desarrollo está en el art. 11.

7. La Comisión de valoración documental, cuyo desarrollo está en el art. 12.
8. La calificación de los documentos administrativos, que aunque no se precise se desarrollará también en el art. 12.
9. Las aplicaciones informáticas necesarias para la gestión de documentos administrativos.
10. Los agentes⁵ necesarios para la implantación y la formación del personal involucrado en la “ejecución y gestión documental”, desarrollado en el art. 14.

Dos comentarios. Quizá hubiera sido pertinente agrupar estos elementos en una secuencia lógica: documentos, procesos (distinguiendo todos los archivísticos o del tratamiento, no dejando fuera, por ejemplo, a la calificación y todos los denominados procesos horizontales propios de la gestión), instrumentos (como el cuadro de clasificación, el calendario de conservación –que no figura y es tan importante como el cuadro–, el esquema de codificación, el esquema de metadatos, las aplicaciones informáticas), los agentes/órganos/actores, como la Comisión de valoración documental. La insistencia en los documentos administrativos electrónicos vuelve a apuntar a una gestión documental ceñida al espacio administrativo, no yendo más allá.

Art. 6 p.8-10 **PROCESOS INTEGRANTES DEL SISTEMA:** parte esencial del Sistema son los procesos de gestión de documentos electrónicos que, salvo la captura, que bien puede identificarse con el registro, son todos los procesos correspondientes a funciones con conceptos y denominaciones propias de los archiveros. Se cuantifican 8⁶, veamos:

- La captura exigirá identificación con un código único o identificador, el reconocimiento del productor (será esta vez y otra más, las únicas alusiones al principio de procedencia) y la fijación del contexto administrativo a partir de los metadatos. Identificación única y fijación de parte del contexto que coinciden respectivamente con la captura y el registro reconocidos como dos procesos en los textos del Ministerio.
- La clasificación mediante la agrupación de documentos por actividades que apunta a una clasificación funcional con reconocimiento de las series. Quizá interese destacar –por nuestra parte– que a esta función le corresponde como a ninguna el calificativo de archivística por cuanto su aplicación y desarrollo responde al principal principio archivístico, el de procedencia, del que en este texto poco se habla.
- La descripción orientada a la localización y a la recuperación de documentos (afortunadamente no se habla de información), –no a la difusión– se nutrirá de la información introducida en los metadatos para los que se

utilizaran normas de representación, índices y lenguajes controlados. Sin duda, la descripción queda articulada a partir de los metadatos, de aquí que no le convenga el apelativo de “archivística”.

- El acceso, regulado por otras normas referidas al ejercicio del derecho de acceso, requerirá en el caso de “la documentación ingresada en el archivo electrónico” la autorización del “Archivo General y fotográfico” de la Diputación (curioso el uso de minúscula para el primero y de mayúscula para el segundo y vuelve “la documentación” antes que los documentos a ser contenido del repositorio electrónico).
- La calificación, al respetar los textos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, opta por esta denominación en lugar de valoración aunque dándole el mismo sentido pero añadiéndole la calificación de documentos esenciales. Ocurre sin embargo que tal denominación no trasciende –como en este caso debiera ocurrir– a la denominación de la Comisión responsable que optará a la hora del nombre por Comisión de valoración documental.
- La conservación plasmada en una estrategia que incluirá las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento del contenido, contexto y componentes documentales para mantener los valores del documento y que no hace sino reconocer que la conservación no es solo prevención, sino curación, y es inherente al documento y no se ciñe a la etapa de conservación permanente.
- La transferencia “que incluirá la trazabilidad entre repositorios o entre organizaciones, fijando en todo momento las responsabilidades de custodia y los plazos para efectuar las acciones predefinidas”. Definición algo rebuscada pero en la que quedan patentes la responsabilidad de custodia sobre los documentos transferidos y los plazos para la ejecución de la transferencia.
- La destrucción o eliminación de documentos y de soportes que exige comunicación a la Junta calificadora de la Autonomía y un expediente de eliminación cuya tramitación también corresponde al responsable de la gestión documental. Dos comentarios se me ocurren: no se incluye como proceso la valoración –ahora sustituida por la calificación–, cuando la eliminación es solo una de sus opciones, y otra vez vuelvo a preguntarme, ¿qué papel juega el archivero a la hora de los procesos de valoración y selección?

Finalmente se precisa que todos estos procesos se desarrollaran en un Manual de procesos elaborado por el responsable de la gestión documental que sería aprobado por el Presidente de la Diputación o en quien delegase. De nuevo el archivero queda al margen de las funciones y por tanto de los procesos que le son propios.

Seguimos con los componentes esenciales del Sistema.

Art. 7 p 10. **DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS ELECTRÓNICOS:** quizá hubiera sido pertinente enumerarlos con anterioridad a los procesos, al ser el objeto de los mismos y no ser posibles los procesos sin documentos.

El documento administrativo electrónico queda definido como “objeto digital administrativo (unidad *conceptual*) que contiene la información objeto (datos, firma) y los datos asociados a esta” y que, entre otras cuestiones, apunta a que la gestión solo va a afectar a los documentos administrativos electrónicos y a los documentos administrativos en papel después de digitalizados. Se define también el expediente precisando sus componentes: el índice electrónico formado por los documentos administrativos y los metadatos propios de la unidad documental compuesta. Definición que, acorde con la definición de documento electrónico como objeto digital, afecta a lo externo y no a su verdadera naturaleza jurídica vinculada a los procedimientos administrativos.

Reconoce que para los documentos administrativos electrónicos se aplicarán los estándares del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, permaneciendo inalterables las características de autenticidad, fiabilidad e integridad que confieren al documento valor probatorio durante las fases de mantenimiento y uso (¿solo uso administrativo?) y de conservación y selección.

Según parece señala dos fases, una de mantenimiento y uso y otra de conservación y selección, que casan mal con las dos fases señaladas a la hora de acotar el ciclo vital que, de acuerdo con este reglamento, finaliza en la selección. Entiendo que el mantenimiento y uso afecta tanto a la que podríamos llamar etapa administrativa como a la de conservación permanente, del mismo modo que la conservación afecta también a las dos etapas y en el caso de la selección esta es anterior a la conservación permanente.

Los art. 8, 9 y 10 se refieren a los instrumentos que forman parte del Sistema: el esquema de codificación, el esquema de metadatos y el cuadro de clasificación. Echamos en falta el calendario de conservación.

Art. 8 p. 10 **EL ESQUEMA DE CODIFICACION:** afectará al documento simple y al expediente, precisándose la secuencia de caracteres para su aplicación en uno y otro caso.

Art. 9 p. 11 **EL ESQUEMA DE METADATOS:** será aprobado por la Diputación para dotar de contexto (quizá mejor para precisar el contexto) a los documentos. Su elaboración, gestión y mantenimiento corresponde al responsable de la gestión documental en colaboración con el jefe de informática. Se señalan y enumeran sus características. De nuevo el archivero queda al margen.

Art. 10 p. 12 **EL CUADRO DE CLASIFICACIÓN:** empieza por reconocer que cualquier unidad documental “producida y recibida” (3) además de su

adscripción a una unidad administrativa se incorporara a una serie documental. No hay definición de unidad documental, pero dicho lo dicho, la unidad documental, aunque parece afectar solo al documento “producido y recibido”, habrá de reconocerse tanto para la unidad documental simple como la compuesta, tanto para el documento como para el expediente que es la unidad habitual de la serie.

Existirá un catálogo de series elaborado y mantenido para “*la documentación*” electrónica de la Diputación de Valencia y su elaboración, de nuevo, corresponde al responsable de gestión documental. Y mientras el archivero, dentro del Archivo.

Después de precisar los instrumentos que forman parte del Sistema, extraña que se vuelva sobre las transferencias y la conservación que como procesos ya se habían reconocido en el art. 6.

Art. 11 p.13 **TRANSFERENCIAS Y CONSERVACIÓN:** ahora se empieza por reconocer que el ciclo vital tiene dos fases, la primera cuya responsabilidad corresponde a las unidades administrativas y en la segunda esta responsabilidad se transfiere al Archivo General. Concepto que no casa con lo reconocido en el art. 7, que afirma que el ciclo vital llega hasta la selección o lo que es lo mismo se queda, sin entrar, en la puerta del Archivo.

Por otra parte, ocurre que la producción y tramitación de los documentos corresponden a las unidades administrativas y a su gestión administrativa, pero la gestión documental es propia de profesionales específicos. De aquí el paralelismo entre gestión administrativa y gestión documental, que no de identificación.

Se afirma que el traspaso de esa responsabilidad es la transferencia y el proceso corresponde al Archivo General, sin que tenga que haber traslado físico de los documentos que pueden permanecer en “el archivo electrónico”. Es la primera vez que se da un papel al archivero.

Se apunta que todas las decisiones tecnológicas relacionadas con “el archivo electrónico” y su conservación –que ahora afecta a la conservación permanente– se adoptarán conjuntamente entre el gestor documental y el director del “Archivo General y fotográfico” de la Diputación, siendo para este último la segunda vez que se le da un papel en este texto, aunque compartido.

Art. 12 p.14 **COMISIÓN DE VALORACIÓN DOCUMENTAL:** entendemos que dicha Comisión es un órgano o agente que adopta este nombre frente al de Comisión calificadora de la Comunidad Valenciana, sin embargo a la hora de sus propuestas las apostilla “de calificación” con tablas de valoración para cada serie. Dichas propuestas se elevarán a la Comisión calificadora de la comunidad. A la Comisión de valoración se atribuye también la calificación para reconocer los documentos esenciales en cada serie.

¿Valoración, calificación? ¿Suponen lo mismo? Entiendo que hay matices. Ya planteé tal cuestión al analizar en su día la Guía de aplicación de la NTI (Heredia, 2013). Cuando hablamos de valoración nos referimos a los valores primarios y secundarios de los documentos para decidir sobre su eliminación o conservación; cuando hablamos de calificación tratamos de discernir cuáles son los documentos esenciales que dentro de los de conservación permanente requieren una duplicación y una custodia específicas, por su importancia, para la Organización. La calificación en definitiva es un subproceso de la valoración. Entiendo que se detecta en este Reglamento cierta discrecionalidad en el uso de ambos términos.

Se prevé la destrucción de documentos originales en papel a partir de la conservación de copias auténticas en soporte electrónico. No creo que esto tenga efectos retroactivos porque seguimos hablando del espacio administrativo de los documentos. Por otra parte entiendo que esta cuestión habría que situarla en el artículo que sigue.

Art. 13 p.14 **DESTRUCCION DE SOPORTES Y BORRADO DE INFORMACIÓN**: sorprende volver sobre el proceso que forma parte de la calificación/valoración expuesto en el art. 6. Al desarrollar este artículo la “y” se cambia por la disyuntiva “o” identificando las dos operaciones. Su proceso exige comunicación a la Junta calificadora de la Autonomía y la elaboración de un expediente de eliminación cuya tramitación corresponde al gestor documental –sobre lo que ya en otro momento se había hablado– y se vuelve a repetir que se prevé la destrucción de documentos originales en papel siempre a partir de la existencia de copias auténticas en soporte electrónico. Se precisa que la elaboración del calendario de conservación corresponde también al gestor documental. Insistimos en la nula presencia del archivero en la –para mí– función de valoración, en sus procesos y en sus instrumentos.

Sorprende la dispersión y repetición de información sobre los procesos de la valoración en los artículos 6,12 y 13.

Art. 14 p.15 **FORMACION**: se garantiza a todo el personal la formación adecuada a su responsabilidad para la “gestión y conservación”, volviendo a distinguir entre gestión y conservación.

Art 15 p 16 **SUPERVISIÓN Y AUDITORIAS DE LOS PROCESOS DE GESTION DOCUMENTAL**: se prevé una evaluación anual que corresponde al gestor documental y al informático, afianzándose así el espacio o etapa administrativa para la gestión de documentos electrónicos.

Art. 16 p.16 **PROCESO DE REVISIÓN**: son de nuevo responsabilidad del gestor documental y del informático la revisión y mejoras para una actualización permanente.

Los artículos 14, 15 y 16 son los denominados en los textos del Ministerio procesos horizontales.

Art. 17 p.16 **ENTRADA EN VIGOR:** se establece reglamentariamente el plazo para el cumplimiento del Decreto.

El texto concluye con un **Glosario** que incluye 16 términos:

Autenticidad
Ciclo de vida
Copia auténtica
Documento esencial
Entidad
Esquema de metadatos
Estándar
Estándar abierto
Estándar de uso generalizado
Fiabilidad
Gestión de documentos
Índice electrónico
Integridad
Metadato
Serie
Sistema de gestión

Solo algún comentario sobre alguno de estos términos.

En cuanto al *Ciclo vital* su acotación queda limitada a la vida administrativa del documento de archivo. Volvemos a la teoría del records management. La precisión de “hasta la selección” no trasciende más allá de donde están los Archivos. De acuerdo con esta definición, el ciclo vital y la gestión de documentos coinciden en el marco temporal. Lo que ya no resulta coherente es que en este mismo texto se reconozca que la vida del documento no se limita a la etapa administrativa y admita dos etapas, una de gestión y otra de conservación. En este caso ciclo vital y gestión no coinciden plenamente.

Se define *Documento esencial* que al añadirle la cualidad de indispensable al documento de conservación permanente, exige un proceso de calificación y de inmediato una copia autenticada y una custodia especial.

Quizá hubiera sido bueno definir el documento administrativo electrónico y el documento electrónico de conservación permanente y marcar de una manera clara las relaciones respectivas con la gestión de documentos.

Ya hemos insistido a lo largo de este análisis en la *Gestión documental* cuya definición en el glosario tendría que coincidir con la acotada en el texto del mismo para no dar pie a la confusión. Importa de nuevo su transcripción: *conjunto de*

operaciones dirigidas al control eficaz y sistemático de la creación, recepción, uso, valoración y conservación de los documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener pruebas de las actuaciones o actividades de dicha organización, en forma de documentos o de sistemas de información. ¿Qué vamos a entender por creación de los documentos? No creo que se refiera a la producción y tramitación que son propias de la gestión administrativa de las organizaciones. Por otra parte, el uso y la conservación afectan tanto a la etapa administrativa como a la de conservación permanente. De aquí que esta definición pudiera presuponer una gestión documental que abarca la vida completa de los documentos yendo más allá de la selección, pero lo cierto es que la gestión documental que trasciende del reglamento se limita a una gestión documental referida solo a la etapa administrativa. No creo equivocarme cuando afirmo que en este texto la gestión documental, que para algunos archiveros va desde la creación o revisión de los procedimientos administrativos hasta después de decidida la conservación permanente, aquí se acota a partir de la captura por el Sistema y se limita a los documentos administrativos electrónicos, terminando en la selección, según la acotación que figura en el texto, no en la definición del glosario.

En cuanto al *Sistema de gestión de documentos electrónicos* se reconoce como el marco para la política de gestión de documentos electrónicos y su aplicación. Choca, sin embargo, que al enumerar sus componentes figure en primer lugar la política y quizá también en esa enumeración los documentos debieran figurar antes del programa de tratamiento para los mismos.

Conclusiones

Mi percepción tras el análisis realizado pone de manifiesto algunas observaciones:

- Uso, cuando se habla de gestión de documentos, de expresiones que invitan a la reflexión, tales como “gestión y tratamiento”, “gestión y conservación”, porque sus espacios no quedan claramente marcados: ¿son diferentes?, ¿se pueden identificar?, ¿el segundo es parte de la primera?, ¿suponen una sucesión?.
- Con relación a la primera, desde mi punto de vista, el tratamiento está integrado en la gestión documental pero no se identifica con ella, aunque sea la parte más importante, equiparada a las funciones archivísticas y sus procesos.
- En cuanto a “gestión y conservación”, entiendo, pretende marcar dos estadios diferentes y sucesivos. Uno de gestión de documentos administrativos y otro correspondiente a los documentos de conservación permanente. Pero ocurre que la conservación –ya lo hemos dicho– es parte de la gestión

documental, en tanto en cuanto la conservación obliga a todos los documentos desde su nacimiento hasta el final de su vida.

- Vacilaciones y discrecionalidad a la hora del uso de algunos términos y conceptos, buena parte de ellas heredadas de la fidelidad a los textos básicos sobre la gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. Son significativos, para mí, gestión de documentos y ciclo vital.
- Dispersión de la información, sobre todo a la hora de algunos procesos. No hay un espacio único para la valoración y es preciso rastrear en más de un artículo.
- Ausencia de sistematización a la hora de enumerar los componentes del Sistema que bien podrían haberse agrupado en documentos, procesos, instrumentos y agentes/órganos.
- La gestión de documentos electrónicos queda ceñida a los documentos administrativos electrónicos y la responsabilidad del Sistema atribuida a un gestor documental mientras que los archiveros quedan excluidos, cuando los procesos que identifican a dicha gestión no son otros que los correspondientes a funciones con principios y metodología archivísticos.

No sé si ante esto sería bueno recordar alguna cuestión:

- Hay una gestión administrativa propia de los gestores administrativos, vinculada a la producción y tramitación de los documentos administrativos.
- Hay una gestión documental que no tiene por qué limitarse a la etapa administrativa del documento sino que afecta también a los documentos de conservación permanente. Su condición de transversal la hace paralela a la gestión administrativa, pero no cabe la identificación. Esta gestión documental, en la mayoría de cuyos procesos, ya lo hemos visto, están integrados por los de las funciones archivísticas, no puede ser sino responsabilidad de los archiveros.
- La gestión documental afecta a los documentos en papel, tanto administrativos como de conservación permanente; tanto a los documentos administrativos electrónicos como a los electrónicos de conservación permanente.
- La gestión de documentos electrónicos que sigue siendo gestión documental requiere recursos, instrumentos, agentes que suponen una variante significativa que hay que precisar, sin desvirtuar.

Hay, finalmente, una significativa preocupación personal: el escaso papel que se pretende dejar a los archiveros en el espacio digital. Al lado de esto siento

reconocer que hay más de un archivero/a que no quieren saber nada de documentos electrónicos, ni de su gestión. De aquí que la pregunta del título, de alguna manera, pueda quedar en el aire.

La norma reguladora de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena

Concluido el comentario al Reglamento de la gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia y antes de entrar en el proceso de edición del texto anterior he tenido conocimiento de otros documentos similares correspondientes a la Generalitat de Cataluña (DOGC, 10 junio 2014), a la Diputación de Barcelona (BOPB, 4 agosto 2014) y al Ayuntamiento de Cartagena (BORM, 21 octubre 2014) y, junto a ellos, el del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (versión 9, 09-09-2014, NIPO 630-14-160-X). Y faltan muchísimos por venir si cada institución pública elabora el suyo.

Solo voy a ampliar mi análisis al del Ayuntamiento de Cartagena como contrapunto, comprobando cómo, dentro de la normativa general difundida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, existen modelos diferentes. Entendiendo la diferencia, sobre todo, a partir del diferente uso de términos y conceptos archivísticos y al distinto rol de los archiveros en la gestión de documentos electrónicos.

Quizá la raíz de esta diferencia resida en más de un caso en quien o quienes han elaborado los documentos. La inclinación por una gestión de documentos electrónicos limitada a los documentos administrativos electrónicos puede responder a una participación mayoritaria de gestores administrativos e informáticos, mientras el modelo más amplio de gestión única y continuada, que abarca la etapa administrativa de los documentos y la de conservación permanente, está apuntando a la firme presencia de archiveros.

Centrémonos, pues, en la “Norma reguladora de gestión de documentos electrónicos” del Ayuntamiento de Cartagena (BORM, nº 244, 21 octubre 2014).

Sin entrar en los capítulos de justificación, objetivos, referencias legales, ámbito de aplicación, período de validez, que no se apartan en lo fundamental del documento anterior, la amplitud de la gestión documental es mayor que la de aquel abarcando a los “documentos producidos y custodiados” y, por ende, superando a las unidades administrativas y trascendiendo al Archivo hasta el punto reconocer como “gestor de la política” al Archivo Municipal (art. 13).

Como actores involucrados en los procesos de gestión documental (art. 14) reconoce a:

- La Junta de Gobierno que aprobará e impulsará la política.
- Los responsables de procesos de gestión (suponemos que se refiere a la gestión administrativa).
- El personal designado por el Archivo municipal y el servicio de informática responsable de la planificación y administración del programa de tratamiento e instruido en gestión y conservación documental y que tendrá un papel en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación (aquí se aprecian dos Sistemas, uno de gestión y otro de conservación y no puedo sino referirme a los comentarios que para la expresión de “gestión y conservación” expuse en el caso del documento anteriormente analizado).

Como responsabilidades de estos actores se precisan (art. 15):

- La aprobación e impulso de la política corresponde al concejal delegado en materia de “Archivo y gestión documental” (sorprende la enumeración: quizá fuera más lógica a la inversa).
- La aplicación de la política a los gestores administrativos.
- La planificación, implantación y administración del programa de tratamiento al Archivo en colaboración con el servicio de informática (entendemos que la aplicación del tratamiento nos lleva a la casi identificación con la aplicación de la gestión documental)⁷.
- La formación de usuarios a cargo de profesionales internos o externos “expertos en gestión de archivos y documentos” (quizá de nuevo en un orden inverso)

De inmediato se refiere a *Los procesos* (art.s 16-17) reconociendo en primer lugar a los programas informáticos con los que interactúa el programa de gestión de documentos y expedientes (art. 16) y al programa de tratamiento (art. 17) (resulta evidente que se trata del tratamiento documental) que se aplicará de manera continua “sobre” (¿en?) todas las etapas del ciclo de vida garantizando los atributos de autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y trazabilidad.

A continuación pasa a enumerar los procesos (que, como veremos, son todos los correspondientes a las funciones archivísticas añadiendo otros procesos específicos de la gestión de documentos electrónicos).

La captura (art.s 18-21) se refiere a la entrada en el sistema (recordemos que el art. 14 hablaba de sistemas, en plural) tanto de los documentos electrónicos generados por el Ayuntamiento (mejor que “creados”, aunque como veremos a lo largo del texto prevalecerá creación sobre producción) como los procedentes de otras instituciones y a su identificación mediante un código único y consignación

de metadatos establecidos que enumera (siempre me ha parecido difícil separar el proceso de captura del de registro) .

El registro (arts. 22-23): el “registro y tramitación” de los documentos y expedientes electrónicos de la entidad se hará conforme a lo establecido (no acabo de asimilar la conjunción entre registro y tramitación). Es al registro a quien corresponde la digitalización de los documentos recibidos en soporte papel y la aplicación de metadatos del asiento registral ya establecidos y que enumera en una sucesión amplia.

La clasificación (arts. 25-26): apuesta tajantemente por la clasificación funcional definida por el Archivo municipal. No habla de cuadro de clasificación sino de sistema de clasificación aunque en el glosario defina dicho cuadro.

La descripción (arts. 27, 28, 29): se realizará a partir de la aplicación del esquema de metadatos (e-EMGDE), sin perjuicio de que a discreción del Archivo municipal se utilicen otros esquemas de metadatos descriptivos (entendemos elementos de descripción) para enriquecer el contexto de los documentos y expedientes electrónicos (como vemos una descripción más archivística, no limitada a la aplicación del esquema de metadatos de gestión de documentos electrónicos).

Acceso (art. 30) entendido como aplicación del derecho de acceso, se atenderá a las medidas de calificación y de protección establecidas.

La calificación (arts. 31-32): a la hora de la necesidad de determinar mediante el proceso de calificación cuáles son los documentos esenciales se extiende en determinar las características para estimarlos tales (art. 31), así:

- Documentos dispositivos (actas, resoluciones)
- Documentos que informan de las directrices, estrategias y planificación del Ayuntamiento
- Títulos jurídicos del Ayuntamiento
- Planos de edificios e instalaciones y los documentos sobre el funcionamiento de sus sistemas
- Inventario del equipamiento de todas las instalaciones del Ayuntamiento
- Inventario de todos los sistemas electrónicos de información
- Convenios y otros acuerdos

(Una vez más se sobreentiende con esta norma que la calificación corresponde al Archivo, hasta el punto de estimar al Archivo, en el artículo siguiente, como “autoridad calificadora”).

Siguiendo con la calificación, en el art. 32, se habla del propio proceso con las precauciones de copias y conservación de originales.

La valoración (arts. 33-34): no apartándose del concepto generalizado de valoración, apunta al análisis contextual de las series a través del método de

macrovaloración. Será el Archivo quien haga el análisis que después será informado por el responsable jurídico y el económico, además de otros posibles informantes. El expediente resultante será aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento (sorprende que aquí no se hable de acciones posteriores de la Junta o Comisión de valoración de la Comunidad. No se refiere tampoco a la publicidad y difusión del calendario de conservación).

Conservación (art.s 35-36): se atenderá a los plazos determinados por el “expediente de valoración”, a lo dispuesto en la estrategia de conservación implantada por el Ayuntamiento y a los planteamientos del Esquema Nacional de seguridad.

Transferencia (art. 37): contemplada como entrega y recepción de documentos y traslado de responsabilidad de custodia sobre los mismos desde las áreas o unidades de producción al repositorio o Archivo definitivo (me solaza el uso de producción en lugar de creación. Por otra parte se entiende, en este caso y para esta institución, que solo habrá un Archivo definitivo o histórico). Se observarán los plazos establecidos por el calendario de conservación y se exigirá la conversión de los documentos y expedientes a uno de los formatos según el Catálogo de estándares aprobado por resolución de 3 de octubre de 2012. El Archivo podrá, antes de la transferencia, someter a los documentos a transferir a un escrutinio sobre su autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad.

Destrucción o eliminación (art.s 38-40). Tras el dictamen del Archivo municipal (protagonista del proceso) deberá existir autorización de la autoridad competente de la comunidad y aprobación formal de la junta de gobierno (creo haber entendido que es a la hora de destruir y no a la hora de valorar cuando interviene la autoridad competente de la comunidad). Se precisan no solo los requisitos y forma de destruir y los casos obvios donde no cabe la destrucción (quizá esto último podía ser materia de la valoración).

La asignación de metadatos (art.s 41-42): se asignarán los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, los metadatos complementarios. Asimismo se garantizarán la disponibilidad, integración y conservación de metadatos, manteniendo siempre la relación entre el documento y los suyos.

Documentación (art. 43). Todos los procesos deben estar documentados y disponer de herramientas regladas tales como:

- Sistema de clasificación (prefiere sistema a cuadro de clasificación)
- Calendario de conservación
- Esquema de metadatos
- Estrategia de conservación a lo largo del tiempo (mejor que “a largo plazo”)
- Procedimiento de eliminación reglada
- Plan de formación continua

Formación (art. 44): existirá un plan de formación continua, de acuerdo a las responsabilidades, para todos los actores involucrados “en la gestión de documentos electrónicos, como de tratamiento y conservación en repositorios o Archivos electrónicos” (nos vuelve la duda: ¿la gestión de documentos puede entenderse sin el tratamiento y conservación siendo partes de la misma?).

Supervisión y auditoría (art. 45): existirán auditorías anuales (para ello distingue los procesos de gestión de documentos y el programa de tratamiento de documentos electrónicos).

Gestión de la política (art. 46): el mantenimiento, actualización y publicación electrónica del documento que nos ocupa –como no podía ser de otra manera– corresponde al Ayuntamiento.

A los 46 artículos se añade un generoso glosario de más de 60 términos y un listado de referencias legales.

Algún comentario se me ocurre sobre algunas voces de dicho glosario.

Acceso: antes que facultad de los ciudadanos entiendo que es un derecho.

Autenticidad: al hilo de este término se insiste en creación, creado, en sustitución de producción, producido.

Calificación: se define como valoración añadiéndole la calificación de documentos esenciales (entiendo que existen diferencias entre valoración y calificación, empezando porque se valoran documentos y se califica información).

Captura: ¿por qué ahora productor y no creador?

Ciclo de vida de un documento: repite la definición dada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y como tal lo acota entre la entrada en el sistema y la selección y quizá su extensión no casa con una gestión única y continuada.

Conservación: utiliza con buen criterio “a lo largo del tiempo” en lugar de “a largo plazo”.

Creación: suplanta a producción y así se utiliza de forma continuada. Sobre creación y producción no son pocas la veces que me he pronunciado sobre sus afinidades y diferencias, así en *Lenguaje y vocabulario archivísticos: algo más que un diccionario*, Junta de Andalucía, 2011. pp. 78-79 o en “Las IES y su responsabilidad en la formación de los archiveros”, Universidad de San Luis de Potosí, 2014.

Descripción: queda asimilada en el ámbito electrónico a la asignación de metadatos. De lo que puede desprenderse que las normas internacionales de descripción archivística y los modelos conceptuales de descripción que se están elaborando solo se aplicarán en el espacio analógico.

Documento, documento electrónico: para uno y para otro la definición es información registrada en un soporte susceptible de identificación y tratamiento diferenciado (esta definición vale también para libro).

Gestión de documentos: mantiene la de “conjunto de operaciones dirigidas al control eficaz y sistemático de la creación, recepción, uso, valoración y conservación de los documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener

pruebas de las actuaciones o actividades de dicha organización, en forma de documentos y sistemas de información” (definición que responde a una gestión única, más allá de la selección y, por tanto, no concordante con la definición de ciclo vital .Y con ella creación, en lugar de producción).

Programa de tratamiento de documentos: “secuencia coordinada de técnicas que permite la aplicación de los procesos de gestión de documentos sobre los documentos producidos” (¿ahora, producidos?) por una organización a lo largo del ciclo vital” (en definitiva no es sino la teoría y las reglas para la aplicación de los procesos de la gestión de documentos referidos a los de las funciones archivísticas. Ahora bien, los referidos procesos no son todos los de la gestión de documentos electrónicos. Por otra parte vuelve a plantearse la duda entre el espacio y tiempo del ciclo vital y los del tratamiento).

Serie: “grupo de documentos creados o mantenidos por una organización o persona, con independencia de sus actividades, valor o custodia presente, están en la misma secuencia identificable o son resultado del mismo proceso de acumulación o archivado y son de similar función, formato o contenido informativo” (en su día me atreví a calificar a esta definición de rebuscada y sobre ella hice algunos comentarios tales como que la serie no es un conjunto cualquiera de documentos, es más bien una sucesión de ellos, no creados o mantenidos, sino producidos y conservados –en tanto en cuanto no se inventan y además mantenidos tiene una acepción peyorativa en nuestra lengua–, ni son de la misma función sino testimonio de la misma actividad que suele estar regulada por un procedimiento administrativo. Tampoco el formato es un atributo que pueda ayudarnos a identificar una serie. (Cfr. Heredia Herrera, A:”Mirando al futuro”, ARCHIVALIA, Universidad de Nicaragua, nº 13, pp.27-29)).

Valoración: su definición se identifica con la de calificación y entiendo – como ya he dicho– que hay diferencias en tanto en cuanto la calificación podría ser estimada como un subproceso de la valoración.

Nuevas conclusiones

Nos encontramos con una norma de gestión de documentos electrónicos diferente del modelo del Reglamento de la Diputación de Valencia. La gestión documental está más cerca en su aplicación a la gestión documental transversal y única pero dirigida desde el Archivo que se convierte en el responsable de la misma y cuyo ámbito de aplicación sobrepasa la selección. Abarca documentos administrativos y de conservación permanente, utilizando para tal efecto la expresión exacta de “documentos producidos y custodiados por el Ayuntamiento”.

En este caso, frente al modelo de la Diputación de Valencia, el papel del Archivo queda sobradamente a salvo porque no solo es “la autoridad calificadoradora”

sino, más aún, el responsable de la gestión de documentos electrónicos. Con todo existen también discrecionalidades, usos de términos y conceptos y relaciones que pueden ser cuestionables.

Resulta evidente que en esta norma ha intervenido decididamente el Archivo y su archivero. Pero también es conveniente precisar que una norma no debe estar planteada para una situación determinada en un momento del tiempo concreto, sino que ha de establecerse con perspectiva de situaciones diferentes.

En el último número de revista *Tábula* se planteaban numerosas interrogantes sobre el futuro de los archiveros. Pues bien, hemos llegado al futuro y estos documentos están empezando a dar respuestas, aunque algunas sean insatisfactorias

Y para concluir, una reflexión más allá de estos análisis concretos. En un país donde la productividad está cuestionada, no creo que venga a favorecer esta opinión, el malgasto de tiempo, de trabajo y de dinero que supone la elaboración de centenares de reglamentos, normas o protocolos para la gestión de documentos electrónicos, cuando uno debería valer.

Bibliografía

Este texto es complementario del publicado en su día: Heredia Herrera, Antonia. "Política de gestión de documentos electrónicos. Análisis del marco jurídico para su aplicación", Boletín de ANABAD, LXIV,2013, N° 1, pp. 11-35.

Textos legales

- Esquema Nacional de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos en el ámbito de la Administración electrónica (ENI), Real Decreto 4/2010 de 8 de enero.
- Norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, Resolución de 28 de junio 2012 (BOE de 26 de julio) de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas (NTI).
- Guía de aplicación de la Norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, 1ª edición electrónica, julio 2012.
- Modelo de política de gestión de documentos electrónicos, 1ª edición electrónica, 2013.
- Reglamento de Política de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia (BOPV n° 218, 14 septiembre 2013, modificado BOPV, 30 septiembre 2013).
- Norma reguladora de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena (BORM, n° 244, 21 octubre 2014).

Notas

¹ En su día defendí y precisé las afinidades entre tratamiento y gestión documental que no de identificación por cuanto para ellas existen tiempos, espacios, agentes y orden también diferentes a la hora de estimar sus procesos. Ahora bien, el tratamiento, que no es sino tratamiento archivístico/documental, es la parte esencial de la gestión documental. Cfr. Heredia Herrera, Antonia: “Política de gestión de documentos electrónicos. Análisis del marco jurídico para su aplicación”, Boletín de ANABAD, LXIV, 2013, N° 1, pp. 11-35.

² Siempre para mí el rechazo a la creación cuando sustituye a la producción. En este caso no llego a comprender qué se va a entender por creación, cuando por una parte la producción es parte de la gestión administrativa y por otra la gestión documental empieza por la captura de documentos ya producidos/creados.

³ Quizá hubiera sido más pertinente reconocer como objeto el señalado en los textos del Ministerio cuando dice: “Gestión de documentos y expedientes producidos y custodiados por la organización” que podría presuponer una gestión documental más allá de la selección.

⁴ Es en el Decreto del Esquema de interoperabilidad (art. 21,1,i) cuando se reconoce a este responsable de gestión documental.

⁵ “Actores” se llaman en los textos del Ministerio.

⁶ En los documentos del Ministerio se reconocen nueve porque distingue entre captura y registro aunque sean difíciles de separar.

⁷ Me remito a la nota 1.