





ENRIQUETA SESMERO CUTANDA

# Cinco reflexiones sobre normativa para gestión documental

Five reflections on records  
management regulation

*Enriqueta Sesmero Cutanda*  
*Enriqueta.SESMERO@bizkaia.eus*  
*Diputación Foral de Bizkaia*

*Citación:* Sesmero Cutanda, Enriqueta (2019). "Cinco reflexiones sobre normativa para gestión documental". *Tábula*, n. 22, pp. 19-35

*Recibido:* 22-7-2019. *Aceptado:* 4-9-2019

## Resumen analítico / Analytic summary

Este ensayo trata cinco campos concretos de la gestión documental en que, a juicio de la autora, la normativa vigente es insuficiente o requiere una mejor interpretación: los sistemas basados en documentación distribuida, la validez jurídica de las trazas de tramitación, las transferencias en entornos digitales, la documentación de cargos públicos y la archivística colaborativa. Tras analizar los problemas desde una perspectiva empírica, se proponen vías de actuación. Según los casos, se indican las bases teóricas, cuestiones colaterales e implicaciones sociales y éticas de lo expuesto .

GESTIÓN DOCUMENTAL | NORMATIVA | ARQUITECTURA DE SISTEMAS | TRAZAS INFORMÁTICAS | DOCUMENTACIÓN DISTRIBUIDA | TRANSFERENCIA | DOCUMENTACIÓN | PRESERVACIÓN | CARGOS PÚBLICOS | ARCHIVÍSTICA COLABORATIVA

This essay deals with five specific areas of records management in which, according to the author, current regulation is insufficient or require a better interpretation: systems based on distributed records, legal validity of administrative processing traces, document transfers in digital environments, records of public offices and collaborative archiving. Firstly, problems are analysed from an empirical point of view; then, some ways of intervention are suggested. Depending on the case, either theoretical basis, collateral issues and/or social and ethic consequences are indicated.

RECORDS MANAGEMENT | REGULATION | SYSTEMS ARCHITECTURE | COMPUTER TRACES | DISTRIBUTED RECORDS | TRANSFER | RECORDS | PRESERVATION | PUBLIC OFFICES | COMMUNITY ARCHIVES

# Las tecnologías

de la información y la comunicación permiten a quienes nos ocupamos en la gestión documental [GD] una ligereza que contrasta con parte del acervo normativo superior que afecta a la administración pública [AP], lastrado por la tradición conceptual y la praxis en soporte analógico. Como es de obligado cumplimiento, y dada la rigidez procedimental del Derecho imperante, su interpretación restringe el de menor rango e incluso afecta al técnico. Subyace un problema de fondo: la falta de atención a nuestra profesión por “el legislador” (figura impersonal a la que debería ser preceptivo poner nombre y apellidos, para fijar responsabilidades) cuando redacta disposiciones que afectan a nuestro campo, aun de modo tangencial. Dejémoslo ahí, aunque habría que comenzar por variar la legislación con respecto a eso.

Este ensayo es de contenido heterogéneo, pues deriva del cotejo de problemas prácticos con el cuadro normativo que los rige. Las tres primeras versan sobre arquitectura de un sistema de GD. Proceden de haber constatado que en ciertas Administraciones se está remedando el funcionamiento en soporte papel. Aparte del coste en recursos de todo tipo, eso tiene el agravante de que puede dificultar lo que se está configurando como una tendencia imparable: implantar el datacentrismo, sea cual sea su alcance.

Siguen otras dos sobre preservación; dimanen de la consciencia que nuestro colectivo profesional tiene sobre su papel activo en la protección de la democracia y el cumplimiento de la transparencia, pese a que tal intervención pocas veces haya logrado reconocimiento explícito en las normas<sup>1</sup>. Las cinco son reflexiones personales, simplificadas por limitación de espacio; tratan de la Administración en abstracto y no detallan modelo alguno.

Toda referencia a documentación presupone que es electrónica, con indicación expresa para lo analógico, como en parte hace la Ley 39/2015, de

Procedimiento Administrativo Común (PACAP) y ya debería ser habitual en la regulación. Aunque comprenda todo tipo de objetos, al tratar de sistemas de GD hablaremos de expedientes y documentos porque así es habitual en las normas generales. Dicha gestión se concibe como integral, sin cesuras desde la fase de diseño hasta la aplicación de las decisiones de disposición y los usos tras el archivado, como convendría fijar en la norma.

Quiero pensar que ninguna AP necesita ya regular que su proyecto de GD sea multidisciplinar, incluya lo archivístico desde el principio y considere de continuo a la ciudadanía usuaria, derechohabiente y cotizante. Como profesional y como simple persona cuento con él. Lo que haya de bueno en estas líneas es un reconocimiento a quienes lo están llevando a cabo en mi institución; todas ellas, sólo responsabilidad de quien las firma.

## Arquitectura del sistema

### Documentación distribuida

Reflexión de partida: en general, la normativa existente basa la GD en objetos digitales, lo que propicia sobrecargar innecesariamente los sistemas.

O al menos así se interpreta, aunque ni el expediente ni el documento existan de entrada como objetos. Son una construcción conceptual y funcional que tecnológicamente se conforma a la carta a partir de elementos de origen y localización a menudo dispares, cuyo tratamiento y configuración va variando a lo largo su ciclo de vida. En la PACAP (art. 70) se consideraron entidades “cerradas”, en el sentido administrativo clásico, porque se pretendía asegurar que la producción documental se ajustase al cumplimiento de las funciones públicas. Que esa ley sea uno de nuestros marcos de referencia no implica que adoptemos su perspectiva. Renunciaríamos a una de las grandes ventajas de la GD electrónica, la de funcionar en base a entornos distribuidos de almacenamiento de la información. Su elegancia consiste en que permite cumplir dos principios. Uno, el famoso –por incumplido– *once only* de presentación única de documentos ante la Administración. Otro, el de economía: que gestionar más no implique producir documentación en proporción directa, ni tampoco conservarla. Especificarlo y desarrollarlo normativamente es, pues, una necesidad.

Quizá sea hoy más fácil ver desde esa óptica el documento simple<sup>2</sup>. Está de luna de miel con la datificación, y no es para menos. Lo ha convertido en una interfaz para que la ciudadanía nos proporcione y actualice información reutilizable más allá del procedimiento para el que se presenta, con lo cual somos capaces de automatizar, de manera proactiva, la propia conformación de la unidad documental. Sin embargo, en bastantes sistemas se pretende generar un fichero fijo, habitualmente en PDF. Resulta la mejor opción actual de visualización, cierto, lo

que no implica que lo sea para el archivado. Así lo entiende el proyecto de reglamento (2018) que desarrollará la PACAP: establece que *la conservación de los documentos electrónicos se hará de forma unitaria*, a la vez que admite que se guarde su información en bases, a condición de que la acompañen los formularios o modelos de los documentos y que se puedan comprobar su identificación o firma; imbricados, pero no obligatoriamente encapsulados. Si existe un estándar para preservar bases de datos relacionales<sup>3</sup>, ¿qué nos obliga a quedarnos con todos sus pesadísimos productos?

Por su parte, el expediente parece condenado a una pesadez dinosauria, por una interpretación restrictiva del Esquema Nacional de Interoperabilidad [ENI]. Se entiende que desde el principio de la tramitación hay que ir conformando entes unitarios, por más que sean modificables antes del cierre definitivo; y se olvida que el ENI los exige sólo para el intercambio. En tramitación no hay por qué mantenerlos así. Cumpliremos si cuando se nos solicite uno completo, porque no baste que quien lo pida verifique su existencia o por otro motivo, lo enviemos como ENI impecable. Mientras, sus componentes (documentos, trazas, validaciones) podrán almacenarse por separado y en realidad manejaremos los que se ha dado en llamar expedientes ENI-compatibles. No es un problema de metadato, por la facilidad de implementar el mínimo exigido por la Norma Técnica de Interoperabilidad de expediente electrónico<sup>4</sup>. Lo que aligera el sistema, incluso si su grado de docucentrismo es todavía alto, es construirlo distribuido. Permite la utilización múltiple de un solo documento; después, discriminar los activos de información dignos de vida permanente, blindarlos y eliminar el resto.

Al final, eso nos lleva a lo que debe ir primero. En toda buena arquitectura de GD hay dos pilares indispensables: la reingeniería de procesos y la valoración. Si en aquella intervienen todas las partes implicadas en cada procedimiento, comenzando por los servicios jurídicos, evitaremos seguir clonando la normativa papelerística; en consecuencia, no pediremos lo que ya tengamos o podamos conseguir de otras AP por nuestros propios medios, sabremos si quien tramita necesita todo el documento o sólo tal o cual dato, y diseñaremos unos flujos de tramitación claros y ligeros fáciles de automatizar. La figura de técnica/o de organización nos resulta un miembro de proyecto indispensable.

Pensar en cómo conformaremos los objetos destinados a preservación a largo plazo es un punto clave. Trabajar en un entorno distribuido y con componente datacéntrico permite aligera los descomunales montos de documentación que producen nuestras organizaciones, si reutilizamos los elementos básicos que la conforman y eliminamos los superfluos. Una línea de gestión bien diseñada habrá permitido ir cumpliendo etapas secuenciales concatenadas y estará contextualizado al detalle. Partiendo siempre de la macrovaloración de base funcional que formulara hace casi treinta años Terry Cook (2003), al evaluar en detalle los

documentos y los datos detectaremos mejor los activos de información relevantes para otros usos o como legado de futuro, y se los dejaremos disponibles libres de todo ruido.

## Trazas de actuación

Reflexión de partida: reconocer validez jurídica a ciertas trazas de los sistemas de tramitación.

La simplificación de los procedimientos administrativos resultante de aplicarles reingeniería de procesos, interoperabilidad, el principio de presentación única y sentido común topa a veces con las reticencias de algún servicio jurídico muy garantista, que ve la administración electrónica como un trasunto de su antecesora en papel. No se trata de brecha digital; personas recién graduadas entienden como necesario un PDF firmado para validar una consulta a bases de datos externas o una mera ejecución en la línea de tramitación. Tal prevención es hasta cierto punto comprensible: el mundo de la ley es rígido y formalista a la par que sinuoso e interpretable, y es inhabitual que se haya (in)formado a sus especialistas en los fundamentos de la GD actual y sus altísimas exigencias de control, validación y verificación. Las unidades administrativas no siempre se atreven a contradecir a quien tiene gran peso en la institución, no vayan a pillarse los dedos con algún retruécano legal, y acaban cediendo.

La visualización amigable de una traza es conveniente para quien tramita, incluso indispensable. En cambio, convertirla en documento resulta superfluo, y aún más validarla con firma o sello (los que sean). Los sistemas de gestión reglados y los instrumentos de interoperabilidad cuentan con bases bien desarrolladas y seguras; las administraciones, con políticas de gestión documental y de seguridad de la información, y sendos mecanismos de auditoría. El proyecto de Real Decreto de desarrollo de las leyes 39 y 40/2015 (2018, art. 26) considera las transmisiones de datos efectuadas mediante redes corporativas entre administraciones públicas como certificados administrativos probatorios. Además, en bastantes ocasiones quien tramita sólo necesita verificar la existencia o corrección del dato que ya posee. Como dijimos, en un sistema preciso un expediente con cierre definitivo habrá recorrido apropiadamente su camino, por lo que de cara a preservarlo las trazas habrán quedado implícitas, carecerán de la más mínima utilidad y la valoración nos permitirá eliminarlas con absoluta tranquilidad.

## Transferencias

Reflexión de partida: la necesidad de una normativa dúctil sobre transferencias, para escenarios diversos de GD.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad están conformando un corpus modélico, entre otros motivos, por su precisión y su estabilidad al tratar de los requisitos de GD, pues son independientes de los detalles tecnológicos. Adaptar

nuestras construcciones a ellas es tan ventajoso, que en la práctica extendemos su alcance más allá de preparar nuestros sistemas para la interacción y son bases organizativas. De ahí que nos planteemos cómo será la futura NTI de Transferencia, cuyo borrador no se ha difundido en el momento en que se escriben estas líneas<sup>5</sup>. Este procedimiento, esencial para los archivos, está establecido desde hace largo tiempo. Ahora bien, si con los soportes analógicos hay que asegurarse de que la documentación se traslade completa y se legitimize expresamente el traspaso de custodia entre su órgano u organismo productor y el archivo, en un entorno electrónico ambas facetas se diluyen sin que se pierda un ápice de esas garantías.

Situémonos en el repositorio documental de una administración pública. Es único para todas las entidades que la conforman, y de máxima seguridad en todas sus prestaciones de almacenamiento y uso, por lo que nuestros documentos reposan ahí tranquilos. Por encima se han construido las aplicaciones de gestión administrativa, que apuntan hacia ellos para llamarlos o bien los generan según parámetros, reglas y plantillas concretos y los van incorporando al repositorio; en cada caso, tal y como se ha preestablecido al diseñar el flujo de tramitación. Para simplificar, pensemos sólo que manejan expedientes, porque suelen ser el grueso de la producción en aquel contexto, y olvidemos las cuestiones de propiedad de los documentos o de la información que vehiculan. El sistema es autocontrolado y auditable de modo férreo, y garantiza la completitud y corrección de cuanto en él exista. Cuando las tareas con ellos en las aplicaciones han terminado por completo, hay dos opciones conceptuales. Una, separar el trabajo administrativo del archivístico y preparar una transferencia de tipo habitual; la otra, concebir el archivar, por numerosas que sus implicaciones sean, como un “trámite” que desencadena un cambio de estado y el cómputo de plazos para las ulteriores de disposición. La gestión documental integral no sólo consiste en incluir al archivo como agente desde el diseño de la documentación para prever la realización de las tareas archivísticas, lo cual está muy bien; implica que uno y otras sean parte integrante del flujo de tramitación e integrada conceptualmente por completo en él. El expediente distribuido y el funcionamiento multientidad nos lo permiten por fin en el entorno digital, como a otras instancias (contabilidad, auditoría, etc.). ¿Por qué renunciar a semejante ventaja?

Volvamos a la transferencia. Con independencia de cómo se haya concebido su conformación en cuanto a objetos, los expedientes no van a moverse; cambiarán los permisos y vías para acceder a ellos, lo cual es otro asunto. Entonces, la primera faceta de la transferencia es innecesaria. ¿Qué pasa con la custodia? Entendámosla como en el glosario del proyecto de investigación sobre confianza de documentos y datos en entornos digitales InterPARES Trust (ITRUST, 2018, voz *Custody*): *the basic responsibility for guardianship of records/archives based upon their physical possession but not necessarily implying legal title.*

Atención a esto último. Hay expedientes que inician su vida administrativa en una unidad, la terminan en otra y recorren varias en el trayecto; la línea secuencial se lo permite con fluidez porque se ha previsto y admitido una actuación compartida. Bien, pues de inmediato al cierre el Archivo se introduce de manera automatizada (con validación humana, por supuesto) como un agente, constituido en servicio de confianza. De hecho, esta última característica debería ser admitida por norma, lo que otorgaría validez jurídica al ingreso de documentación en él –o al paso a ese estadio, según la arquitectura de la GD– y solventaría varias cuestiones de preservación<sup>6</sup>. ¿Objetará quien tramita? Bastante carga lleva con sus asuntos abiertos; en cuanto los haya cerrado definitivamente, agradecerá descargarse de intervenir sobre ellos, visto que la seguridad está garantizada. En efecto, la responsabilidad de custodia recae en última instancia sobre el propio sistema, en cuanto que integra los agentes en el proceso de modo holístico y absolutamente controlado. Entendiéndolo así, cabe prescindir de un acta específica firmada (con la validación que sea); el acto administrativo de cierre embebe el acto jurídico de transferir, y ni las unidades más estrictas con la protección de su documentación objetan<sup>7</sup>. Se ha agilizado el funcionamiento gracias a una interpretación muy sui generis del postcustodialismo<sup>8</sup>.

¿Y los niveles de archivo? Sin llegar al extremo de no hablar más de los propios archivos<sup>9</sup>, tampoco se necesitan los clásicos de oficina, intermedio e histórico. Normativamente, lo permite un renovado concepto de ciclo de vida de los documentos, el que ofrece la Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos (2016, p. 14). Es hijo del debate anglosajón entre esa noción y la de continuo documental, y en puridad nada tiene ya que ver con la linealidad estanca que en francés se llamó, expresivamente, “teoría de las tres edades”<sup>10</sup>. Las fases de captura, mantenimiento y disposición –conservación y selección, en la NTI– están en manos de diversos agentes; no obstante, cabe implementarlas sobre un mismo sistema con arquitectura independiente de la distribución orgánica de la institución si es, como dijimos, autoprotegido, organizado según un flujo de eventos predeterminado y cimentado en relaciones de confianza. Los requerimientos para sistemas de tratamiento de documentación establecidos por MoReq2010 (DLM FORUM FOUNDATION, 2011, p. 19-20) se aúnan y cumplen sin solución de continuidad<sup>11</sup>.

Para que ese proceder no se ejecute en detrimento de la preservación, incluiremos las intervenciones archivísticas desde el principio, cuando se diseñe el flujo documental. De ese modo, aplicaremos el modelo OAIS de inmediato al cierre definitivo en tramitación, generando paquetes para duración a largo plazo según estándar interoperable europeo<sup>12</sup>, pero sólo con la documentación admitida para ello. Un motivo más para dar importancia capital a la valoración. Sin entrar ni en esta ni en la cuestión de la preservación patrimonialista, dos apuntes:

que el análisis previo de valores y contextualización contemple las reutilizaciones de datos fuera de su serie original (en algún caso, algo no tan obvio), y que la norma no limite la presencia de especialistas en las comisiones evaluadoras al habitual profesorado de Historia o Derecho Administrativo, e incluso facilite la presencia de instancias ciudadanas cuando lo recomiende el análisis funcional<sup>13</sup>.

Acotación al margen, tan evidente como a veces necesaria: en las instituciones que mantengan sistemas de archivo tradicionales, es indispensable acordar y regular los aspectos organizativos, con el fin de que los subsistemas (electrónico y físico, administrativo e histórico) se articulen sin cesura y sirvan con agilidad a las funciones internas y a la ciudadanía. Ni a una ni a otra les importan dónde se encuentra la información que necesitan o su grado de dispersión o disgregación, sino obtenerla completa, con rapidez y facilidad. No perdamos de vista ese objetivo primordial.

## Cuestiones sobre preservación

### Documentación de cargohabientes

Reflexión de partida: la generalizada desprotección legal de la documentación de cargohabientes, en especial de puestos políticos.

La escasa simpatía de nuestra profesión hacia cómo gestionan su documentación oficial las personas con destinos de rango superior es injusta en muchísimos casos. Ahora bien, aquellos en que lo hacen habiendo echado a la cuneta la ética alcanzan tal calibre, que no se comprende (o demasiado bien, según cómo y a dónde se mire) que no haya aún una regulación estricta para impedirlos. El cargo no es de nadie; lo *ejerce* alguien, y en un sistema democrático hay que impedir que lo detente. Sin seguir por ahí y aun limitándonos a la GD<sup>14</sup>, la solución es difícil por lo mucho que requiere. Para empezar, establecer flujos reglados de actuación y, sobre todo, decisiones de alto nivel que impidan el “síndrome de los archivos vacíos”. La paradoja consiste en que justamente porque una institución cumple a rajatabla sus obligaciones de transparencia, por temor a la rendición de cuentas ciertas cuestiones se tratan y aun deciden en persona por teléfono, mensajería u otras vías no controladas por el sistema de GD y quedan indocumentadas<sup>15</sup>. No menos importante es un deslinde claro entre lo público, lo privado y lo personal en cada acto y, por ende, en los elementos de información que se generan.

Esto se agrava en las redes sociales. Ahora nos preocupa su manejo para obtener datos que influyen en las decisiones de gobierno sin estar regulado, o no a fondo, por la gobernanza institucional de la información. Su uso hacia fuera de la institución está desbancando a otros recursos web menos dinámicos (blogs, foros) en la interrelación con la ciudadanía. Son instrumentos muy poderosos porque

permiten una inmediatez vertiginosa para transmitir información, visibilizar personas y hechos, generar y pulsar opinión pública y expandirse indefinidamente en ramificaciones no jerarquizadas<sup>16</sup>. Aun en el mejor de los casos –cuentas bien deslindadas, usos preestablecidos– la gestión de esos materiales es compleja. Problema de la volatilidad aparte, plantean el de la propiedad de las entradas, en dos sentidos. Uno, el de su venalidad. El utilizadísimo Twitter, por ejemplo, cobra –y no poco– por proporcionar los tuits. Triste gracia es que una administración haya de pagar por obtener una información que ha generado y de la que es dueña. ¿O no lo es? Porque si el límite entre lo público y lo privado en las redes sociales es confuso, en las de alcance político se ha difuminado hasta convertirlas en espacios complejos, a menudo deliberadamente, de nuevo con la del pajarito a la cabeza. ¿Es legítimo hacer una declaración cuasi-institucional desde una cuenta particular? Visto del revés: las cuentas “privadas” de altos cargos, ¿lo son de veras? ¿Quién lo discierne, y cómo se controla y audita su (ab)uso? Los tuiteos de Donald Trump, capaces de causar un vahído a las Bolsas de medio mundo, son un ejemplo perfecto<sup>17</sup>.

En este vidrioso campo, lo indispensable no es archivístico, sino ético: que no tumbe el proyecto de norma un órgano legislativo controlado por gente afín a quienes ejercitan desde sus sillones la opacidad de la transparencia.

## Archivística colaborativa

Reflexión de partida: apoyar la interacción de los archivos con la ciudadanía para la gestión documental.

Quienes investigan en Historia anterior a la más reciente contemporaneidad lamentan la frecuente imposibilidad de conseguir testimonios directos procedentes de las clases subalternas. Es imposible. Lo documentado se amoldaba a los parámetros del poder (causas judiciales, por ejemplo) o era reinterpretado por intermediarios sociales –típico: el notariado– que comprendían la realidad popular, pero que la expresaban mediante un utillaje mental en parte ajeno. Óptica monodireccional + fuentes indirectas = pérdida de datos + sesgo de la información conservada.

Hoy no tiene por qué ser así. Desde el último tercio del XX, muchos archivos y centros de conocimiento se esfuerzan por concienciar a la gente sobre la valía de sus fuentes de información, incluida su propia memoria, y recaban así fondos<sup>18</sup>. Aunque sea una opción importante, sigue vías ya reguladas, por lo que no la trataremos<sup>19</sup>. Pese a ella, salvo notorias excepciones<sup>20</sup>, la mayoría de los movimientos e iniciativas gestados por la ciudadanía se sigue documentando en vertical y a través de medios ajenos; una mínima parte de la información llega a archivos constituidos como tales, y menos aún a los públicos. Los motivos son varios: visión administrativista y/o reduccionismo intelectualista por parte del centro de archivo, algún corporativismo archivero mal entendido, falta de medios

técnicos aun cuando nada de lo anterior suceda y, el que nos interesa aquí, la carencia de amparo a la participación de la ciudadanía como sujeto agente en los procesos archivísticos que atañen a su actuación autónoma.

No por casualidad, en países anglosajones que en su día innovaron en GD, con Australia a la cabeza, se está desarrollando la comunidad de archivo (*community archives*). Se ha definido (Ruiz, 2016) como *el marco social de reapropiación del poder político por parte de la ciudadanía a través de su relación con la información pública*, lo que supone *considerar a la ciudadanía como coproductora de la información pública* y que el sistema de gestión documental sea un *mecanismo de buen gobierno*. Es un campo de extensas implicaciones éticas y metodológicas, imposibles de detallar en estas páginas. Sólo en parte son novedosas. Hace tiempo ya que nuestro colectivo criticó la falacia de la neutralidad en el archivado, la parcialidad en la conservación de documentos o el limitarse a servir a las demandas administrativas y académicas por más que estuviesen orientadas hacia mejoras sociales. Lo renovador es el modo de entender el “multiverso archivístico”<sup>21</sup>.

Comienza por recoger evidencias de todo tipo de fuentes y presentarlas de forma directa, no condicionada por las “élites de la información” (gobiernos, gran empresa etc.), pero va mucho más allá. Propugna dar desde el inicio voz activa a la comunidad que produce los documentos, para que los gestione y decida sobre su uso y su destino final por sí misma; la intervención archivera se limita a un asesoramiento no dirigista. A la par, reformula el principio de procedencia y plantea una valoración documental participativa. Ante las dificultades materiales para que un centro establecido recopile la documentación o la negativa de quienes la producen a que eso suceda, o por cuestión de principios, propone un sistema de archivado distribuido entre los agentes ciudadanos<sup>22</sup>, con base teórica en el postcustodialismo.

Aplicar todo eso es mucho menos fácil que decirlo. Nos encontramos con una realidad que cambia con rapidez, y que es capaz de construir circuitos y prácticas autorreguladas sin contar con lo oficial. Por congruencia ante lo lícito de esa opción y por sus propias características, en tal entorno sólo cabe una regulación mínima. Desde la óptica institucional, supone incluir la archivística colaborativa entre los principios de misión y visión del archivo, asignar a éste un mandato en consecuencia, y dotarlo de flexibilidad para interactuar y establecer sinergias fuera de los cauces todavía habituales. Para que sirva de veras hace falta un debate previo sobre su alcance y sus límites profesionales y sociales. Aunque en las circunstancias actuales se demande el grueso de nuestros esfuerzos para montar una Administración-e impecable, no olvidemos que hay otras formas de atender a la ciudadanía, y pidamos vías para valernos de su inmenso potencial de colaboración.

## Para terminar...

...una petición a quienes redacten las normas: que cuiden su legibilidad. Que expresen las disposiciones de manera unívoca, evitando los riesgos de las interpretaciones; que las acerquen al lenguaje actual, sin nominalizaciones innecesarias, modismos desfasados y frases interminables. Quienes trabajamos con documentación necesitamos que cualquier persona pueda comprender los derechos y las garantías que una GD bien regulada le ofrece, exigirla a su AP como una prestación de primer orden y, cuando se tercie, intervenir activa y conscientemente en su construcción.

## Conclusiones

El conjunto normativo estatal de obligado cumplimiento sobre gestión documental integral, modélico en muchos aspectos, adolece en ocasiones de una ligazón excesiva con la tramitación de procedimientos en soporte papel. Debido a ello, existe el riesgo de que se construyan sistemas de gestión documental que desaprovechen varias de las grandes ventajas que ofrece la tecnología actual para almacenar información de manera distribuida.

La conformación de documentos y expedientes como objetos digitales unitarios ENI-compatibles no debería entenderse como obligatoria desde el principio de la tramitación, ni ser el objetivo pasarlos todos al nivel de archivo como objetos OAIS. Una correcta valoración funcional puede sustituir los primeros por bases de datos, y dejar de los segundos los activos relevantes de información, lo cual facilitaría su reutilización en ambos casos.

Otro motivo para esa visión quizá sea el garantismo, que ha aumentado para la documentación electrónica y lastra el uso de recursos tan ágiles como la interoperabilidad. Se necesita resolver la indefinición jurídica sobre la validez de sus trazas cuando el sistema consumidor de ese servicio consulte pero no almacene el dato, algo que suele ser innecesario a efectos de tramitación y las Administraciones públicas efectúan además mediante transacciones entre sistemas de confianza en entornos tecnológicos de máxima seguridad.

En digital, y contando con repositorios de ese tipo, los niveles de archivo son innecesarios. El archivado se convierte en un paso más de la tramitación, cierto que no administrativa, pero sin solución de continuidad con ella. La futura NTI de transferencia debería prever soluciones de ese tipo, basadas en un funcionamiento multiagente y de continuo documental; también, evitar las exigencias garantistas sobre la custodia.

Al hilo de la preservación, se evidencian dos vacíos legales. Uno, inconcebible en una sociedad democrática, el desamparo en que está la documentación

pública de las personas cargohabientes. Urge regular de modo estricto sobre su conservación, con graves penas para las infracciones, a la par que promover un estudio multidisciplinar para solventar los problemas de gestión y valoración que conlleva.

Otro, contemplar a la ciudadanía como agente capaz de gestionar por sí misma documentación, entendida ésta en sentido extenso. La llamada archivística colaborativa no es del todo regulable por definición, pues incluye alternativas “fuera de sistema”. Sin embargo, hay que reflexionar sobre cómo favorecerla mediante un mínimo marco normativo, para que no se desaproveche su gran potencial de servicio a la colectividad.

El colectivo archivero-gestor documental está llamado a ser agente activo desde el comienzo para preparar esas y otras disposiciones de su ámbito, sea cual sea su rango, y procurar que sean precisas en su formulación y comprensibles por la ciudadanía. Aparte de su cualificación técnica, si algo lo caracteriza hoy es su voluntad de servir no sólo a las Administraciones, por supuesto, sino a quienes son la verdadera razón de que estas existan: las personas.

## Bibliografía

- 15 M (2011). Página “Archivo”, en #15Mpedia. *Todo el conocimiento del 15M*. <<https://15mpedia.org/wiki/Archivo>>. [Consulta: 10/10/2019].
- ALAMILLO, Nacho (2019). “A voltes amb la conservació de la signatura i el segell electrònic dels documents”. En *La DaDa*, 154. <<https://arxiv.org/abs/1905.00001>>. [Consulta: 10/10/2019].
- ANDRÉS DÍAZ, Rosana de (2018). “Sistemas de gestión de documentos y archivos para la transparencia y contra la corrupción”. En ANDRÉS DÍAZ, Rosana de; SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (coords.): *La función de archivo y la transparencia en España*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Centro Superior de Estudios de Gestión, p. 31-40. <<https://books.google.es/books?id=sYNyDwAAQBAJ&pg=PA37&lpg=PA37&dq=sindrome+archivos+vac%C3%ADos&source=bl&ots=wkWNcjTvyR&sig=ACfU3U1VxRMnD6FBGoIn-D9uUZGmshLWvQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjA7qfemMDiAhUL-hQKHRzkBIQQ6AEwBnoECAkQAQ#v=onepage&q=sindrome%20archivos%20vac%C3%ADos&f=false>>. [Consulta: 10/10/2019].
- AMOEDO SOUTO, Carlos A. (2016). “Os límites da transparencia administrativa como política pública en España”. En *Actas das I Xornadas Olga Gallego de Arquivos. Transparencia “versus” corrupción: os arquivos e a democracia*. A Coruña: Fundación Olga Gallego, p. 17-25. <[http://fundacionolgagallego.gal/upload/recursos/cat\\_2/44/transparencia\\_1\\_olgagallego\\_def.pdf](http://fundacionolgagallego.gal/upload/recursos/cat_2/44/transparencia_1_olgagallego_def.pdf)>. [Consulta: 10/10/2019].
- ANDERSON, Janet (2019). “Herramientas disponibles en el eArchiving Building Block” [en ponencia compartida con José BORBINHA]. En *Jornadas eArchiving Building*

- Block. *¿Cómo aplicar las herramientas de la Unión Europea en el modelo español de administración electrónica y archivo electrónico? 4 y 5 de abril 2019*. Madrid: Ministerio de Cultura y Deporte. <<http://www.culturaydeporte.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/novedades/2019/e-archiving.html>>. [Consulta: 10/10/2019].
- ARCHIVO 15M (2015-1). “¡Importante! No basura. Carteles, pancartas. ¡Archivo!”. En *Tabula*, 18, p. 137-147.
- ARCHIVO 15M (2015-2). *Archivo 15M*. <<https://archivosol15m.wordpress.com/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- BIBLIOTECA DE CATALUNYA (2013). *Transcriu-me!!* <<http://transcriu.bnc.cat/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- CAYA, Marcel (2004). “La théorie des trois âges en archivistique. En avons-nous toujours besoin?”. En *Élec. Éditions en ligne de l'École des Chartes*. <[elec-enc.sorbonne.fr/conferences/caya](http://elec-enc.sorbonne.fr/conferences/caya)>. [Consulta: 10/10/2019].
- CEF DIGITAL (2019-1). *eArchiving*. <<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eArchiving>>. [Consulta: 10/10/2019].
- CEF DIGITAL (2019-2). *Publication of the eArchiving Building Block technical specifications*. En *News*. <<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2019/06/04/Publication+of+the+eArchiving+Building+Block+technical+specifications>>. [Consulta: 10/10/2019].
- CONVERY, Nicole (2014). “From reactive to proactive appraisal”. En *Recordkeeping Roundtable. Reinventing archival methods: Continuing the conversation*. <<https://rkroundtable.org/2014/06/30/from-reactive-to-proactive-appraisal/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- COOK, Terry (2003). “Macrovaloración y análisis funcional. La preeminencia de la interacción político-social sobre el gobierno”. En *Tabula*, 6, p. 87-104.
- CUNNINGHAM, Adrian (2015). Voz “Postcustodialism”. En DURANTI, Luciana (coord.); FRANKS, Patricia C. (coord.): *Encyclopedia on archival science*. Lanham (MD): Rowman & Littlefield, p. 274-278.
- DLM Forum Foundation (2011). *MoReq2010®: Modular Requirements for Records Systems - Volume 1: Core Services & Plug-in Modules*. <<http://moreq2010.eu/>>, <[http://moreq.info/files/moreq2010\\_vol1\\_v1\\_1\\_en.pdf](http://moreq.info/files/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf)>. [Consulta: 10/10/2019].
- E-ARK4ALL (2019). <<http://e-ark4all.eu/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- EVANS, Joanne; McKEMMISH, Sue; y ROLAN, Greg (2017). “Critical Archiving and Recordkeeping Research and Practice in the Continuum”. En *Journal of Critical Library and Information Studies. Critical Archival Studies. Special Issue.*, 1-2, DOI: 10.24242/jclis.v1i2.35. <<https://journals.litwinbooks.com/index.php/jclis/article/view/35/29>>. [Consulta: 10/10/2019].
- FLINN, Andrew; JONES, Harriet (eds.) (2009). *Freedom of Information. Open Access, Empty Archives?* London y New York: Routledge.
- GAIP (2019). “Qui som?”. En *Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública*. <<http://www.gaip.cat/ca/qui-som/que-es-la-gaip/equip/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- GARCÍA RUIPÉREZ, Mariano (2018). “El metadato Tipo documental de la NTIDE y las propuestas de desarrollo de su esquema de valores”. En *Boletín ANABAD, LXVIII-2*. <[file:///C:/Users/SC58/Documents/BFIA\\_Tipos%20Doc%20NTIDoc-e\\_2018.pdf](file:///C:/Users/SC58/Documents/BFIA_Tipos%20Doc%20NTIDoc-e_2018.pdf)>. [Consulta: 10/10/2019].

- GILILAND, Anne J.; McKEMMISH, Sue; y LAU, Andrew J. (eds): *Research in the Archival Multiverse*. Clayton, Victoria: Monash University Publishing. <<https://opaen.org/download?Type=document&docid=628143>>. [Consulta: 10/10/2019].
- GRUPO ANTIMILITARISTA TORTUGA (2018). *Se constituye el archivo histórico del pacifismo y el antimilitarismo en el País Valencià*. <<https://www.grupotortuga.com/Se-constituye-un-archivo-historico>>. [Consulta: 10/10/2019].
- GRUPO DE TRABAJO DE PGD-e (2019). *Política de gestión de documentos electrónicos (3ª edición)*. 8. *Guía de aplicación de transferencia*. Madrid: Ministerio de Hacienda-Secretaría General Técnica-Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones. <[https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO\\_SEFP/281\\_8.Guia%20de%20aplicacion%20de%20transferencia%20\(acc\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/281_8.Guia%20de%20aplicacion%20de%20transferencia%20(acc).pdf)>. [Consulta: 10/10/2019].
- ITRUST (2018). *Voz "Post-custodialism"*. En *Terminology*. <<https://interparestrust.org/terminology/term/post-custodialism>>. [Consulta: 10/10/2019].
- LEY 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, n° 6780 (31/12/2014), ref. CVE-DOGC-A-14364076-2014. <[https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur\\_ocults/pjur\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=680124&language=ca\\_ES&searchId=4712977&mode=single](https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=680124&language=ca_ES&searchId=4712977&mode=single)>. [Consulta: 10/10/2019].
- LEY 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En *Boletín Oficial del Estado*, n° 236, 02/10/2015, ref. BOE-A-2015-10565. <<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>>. [Consulta: 10/10/2019].
- MARTÍN REY, Rosa; HERNÁNDEZ DÍEZ, Javier (2018). "El archivo electrónico: principios funcionales y técnicos para su diseño". En BUSTOS PRETEL, Gerardo (coord.): *La gestión del documento electrónico*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 585-617.
- NOVA CIENCIA (2018). *El Archivo de la Democracia de la UA gestionará el fondo del Movimiento de Objeción de Conciencia*. <<http://novaciencia.es/el-archivo-de-la-democracia-de-la-ua-gestionara-el-fondo-del-movimiento-de-objecion-de-conciencia/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- POLÍTICA de gestión de documentos electrónicos. *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad*. 2ª edición electrónica (2016). Madrid: Ministerio de Hacienda. <[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Archivo\\_electronico/pae\\_Politica-de-gestion-de-documentos-electronicos.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Archivo_electronico/pae_Politica-de-gestion-de-documentos-electronicos.html)>. [Consulta: 10/10/2019].
- POLÍTICA de gestión de documentos electrónicos MINHAP. (2ª edición) (2016). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>>. [Consulta: 10/10/2019].
- PROYECTO de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (2018). <[http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/RD\\_Adm\\_Electr%C3%B3nica\\_20180516.pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/RD_Adm_Electr%C3%B3nica_20180516.pdf)>. [Consulta: 10/10/2019].

- ROCA I MARQUÈS, Eva (2018). “Conservación y preservación”. En BUSTOS PRETEL, Gerardo (coord.): *La gestión del documento electrónico*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 495-504.
- RUIZ GÓMEZ, Vicenç (2016). “Gobierno abierto: ¿smart cities o comunidades de archivo?”. En *Empowering archives. From metadata to social change*. <<https://empoweringarchives.wordpress.com/>>. [Consulta: 10/10/2019].
- SIARD (2015). “Specification for SIARD Format v.2”. En *eARK-Resources-Specifications*. < <https://www.eark-project.com/resources/specificationdocs/32-specification-for-siard-format-v20>>. [Consulta: 10/10/2019].
- ZASTROW, Jan (2014). “Crowdsourcing Cultural Heritage: ‘Citizen Archivists’ for the Future”. En *The Digital Archivist*, 34-8 (2014). <<http://www.infotoday.com/cilmag/oct14/Zastrow—Crowdsourcing-Cultural-Heritage.shtml>>. [Consulta: 10/10/2019].

## Notas

<sup>1</sup> Como excepción, el peso compartido del personal jurista y técnico de archivo o GD en la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP, 2019) de Cataluña, reconocido por el art. 40 de la ley catalana de transparencia (LEY 19/2014).

<sup>2</sup> Cfr. ROCA I MARQUÈS (2018, 496), quien lo relaciona con la plataforma de custodia de evidencias electrónicas de las universidades de Cataluña.

<sup>3</sup> El software libre suizo SIARD (2015), parte ya del proyecto eArchiving (v. nota 12). Traslada los datos a tablas XML con metadatos sobre la estructura de la base y sus relaciones de negocio. Documentar y reproducir adecuadamente estas últimas son el problema más grave para interpretar las BBDD en el futuro. También causan problemas la heterogeneidad de objetos conservados en ellas y los formatos propietarios. Sobre todo ello se sigue trabajando.

<sup>4</sup> En contraste, la insuficiente tipología documental propuesta por norma ENI. Basada en el mundo del papel, ha generado desarrollos heterogéneos en diversas AP y sigue necesitando remodelación. Entre las críticas, v. GARCÍA RUIPÉREZ (2018).

<sup>5</sup> La Guía de aplicación de transferencia del Grupo de trabajo de PGD-e (2019) parte de la situación predominante en la Administración General del Estado, por lo que describe el procedimiento en un entorno “clásico”.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el problema de mantener a largo plazo las validaciones. Cfr. ALAMILLO (2019).

<sup>7</sup> El trasunto de la transferencia analógica que describen MARTÍN y HERNÁNDEZ (2018, 601-602) se entendería a lo sumo en una organización donde el repositorio de archivo estuviese disgregado con respecto a las aplicaciones de tramitación y/o fuese distribuido; exigir acta con firma electrónica (¿por qué se elimine lo transferido en la aplicación remitente?) resulta más garantista que la propia PACAP. Remitir a la aplicación de origen quizá apunte al productor y no a su herramienta, pues en una de negocio no encaja; la constancia probatoria corresponde a la de archivo.

<sup>8</sup> Definición y alcance, en CUNNINGHAM (2015). Los principios son distintos con respecto a la idea de sistemas y repositorios distintos (cfr. ITrust, 2018, voz *Post-custodialism*).

<sup>9</sup> Propuesta de Janet ANDERSON (2019), por considerarlos una anticuada idea conservacionista. En cuanto al todavía fuerte desequilibrio en favor de la preservación al diseñar gestiones archivísticas no le falta razón.

<sup>10</sup> Definición, en CRUZ MUNDET (2011, p. 153-154). Una crítica tardía en relación con contextos electrónicos, lo que prueba la fuerza de la idea, en CAYA (2004).

<sup>11</sup> La política de gestión de documentos del MINHAP (2015, p. 15), considerada modélica y premio ACAL 2016 al mejor proyecto archivístico, expone las características de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos-SGDE y del consecuente SGDEA, de Archivo; el problema de delimitarlos con nitidez al que se refiere no es exclusivo de esa institución. Cita MoReq-2, de 2008; MoReq2010 (DLM Forum Foundation, 2011, p. 19-20) contempla una integración mucho más flexible de ambos.

<sup>12</sup> En base al proyecto eArchiving (CEF Digital, 2019-1), de la Comisión Europea. Sobre su desarrollo, v. e-ARK4ALL (2019). Uno de sus méritos es la relevancia que concede a la interoperabilidad semántica. El 14/06/2019 se publicaron en abierto las especificaciones técnicas del bloque de construcción eArchiving Building Block (CEF Digital, 2019-2).

<sup>13</sup> Esto remite a la archivística colaborativa, de la que trataremos después. Cf. CONVERY (2014).

<sup>14</sup> Sobre la relación entre control de la información administrativa e intereses políticos, v. AMOEDO (2015), en una publicación con muchos otros aportes interesantes.

<sup>15</sup> Cfr. ANDRÉS DÍAZ (2018), p. 37. Remite a FLINN y JONES (2009), volumen que estudia la compleja relación entre archivos y transparencia en Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y Suecia.

<sup>16</sup> Cuestión distinta es su uso en la comunicación interior. Por su instantaneidad, escalabilidad y baratura, incluso para discusión y toma de decisiones va imponiéndose al correo electrónico en las empresas, mucho más inmediatistas que las AAPP. Si bien en estas el deslinde entre los instrumentos y espacios colaborativos y la tramitación reglada es claro, no hay que descuidarse al normativizar los circuitos, también al más alto nivel. En expedientes físicos, ¿nadie se ha encontrado nunca información relevante en un post-it?

<sup>17</sup> Por asociación de ideas: ante el desarrollo de *fake news* (información intencionalmente falsa) cada vez más difíciles de detectar, nuestro colectivo debería actualizar su código deontológico al respecto, con formulaciones explícitas; en lo operativo, se impone elaborar políticas para la cooperación interdisciplinar con agentes tecnológicos. El problema aún se percibe como periodístico, pero es de temer que llegue a ser archivístico.

<sup>18</sup> Solo un ejemplo: el depósito de los fondos del movimiento de objeción de conciencia del País Valencià al Archivo de la Democracia de la Universidad de Alicante, vía Archivo Municipal de Gandía. Cfr. las percepciones ciudadana e institucional en Grup Antimilitarista Tortuga (2018) y Nova Ciència (2018).

<sup>19</sup> También necesita marco específico el crowdsourcing archivístico, colaboración o delegación de tareas abierta y distribuida vía web para transcripción de textos, identificación de fotografías, etc., arraigada en los países anglosajones, donde el voluntariado cultural suple una concepción de los servicios públicos más restringida que la europea. Cfr. ZASTROW (2014). En nuestro entorno hay reticencias por la externalización: implican cierta complejidad en la propiedad intelectual y, sobre todo, figuras contractuales no remuneradas inhabituales en la AP, que teme ser acusada de conculcar los derechos laborales o recurrir al empleo encubierto. Buena iniciativa con larga andadura: *Transcriu-me!!* (¡¡*Transcribeme!*!!), de la Biblioteca de Catalunya (2013).

<sup>20</sup> Destaca el del Movimiento 15 M (2011), protesta iniciada por la sociedad civil en Madrid contra la clase política, por su temprana autoconsciencia sobre la importancia de documentarse y, para minimizar los inherentes problemas de logística y perdurabilidad, por el diálogo con profesionales (actuación modélica, la del Arxiu Municipal de Terrassa).

<sup>21</sup> Para una visión de conjunto, casos concretos incluidos, v. GILILAND, McKEMMISH y LAU (2017). Resumen metodológico en EVANS, McKEMMISH y ROLAN (2017); debo la referencia a Vicenç Ruiz.

<sup>22</sup> Cfr. la autopercepción del Archivo 15M (2015-1 y 2): *somos un archivo un poco especial y el resto de archivos no nos representan*. Su metodología merece atención.