



GESTIÓN DE DOCUMENTOS, GESTIÓN DOCUMENTAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA LEY 7/2011 DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA.

Esther CRUCES BLANCO*

RESUMEN: La existencia de archivos es tan antigua como el uso de la escritura y como la necesidad de documentar actos. Los archivos no son almacenes de documentos ni son únicamente centros de investigación, los archivos son unidades básicas de las administraciones públicas y privadas. La Administración Pública española trabaja mediante procedimientos establecidos y esta actividad surge en las oficinas públicas y en ellas existen archivos. Estos documentos y estos archivos han de formar parte de un sistema de gestión de documentos y de una gestión documental integral. La Ley de documentos y archivos de Andalucía establece estos principios.

ABSTRACT: Archives are as old as the use of writing and the need of recording facts. Archives and records offices are not warehouse of records, neither they are only research centres, archives are fundamental bodies of the public and private administrations. The spanish public administration works with stablished proceedings ad this activity goes on in the public offices and in there are archives. These records and archives had to belong to a records management system and had to be integrated in a recods keeping structure. Andalusian records and archives Act sets these principles.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, Andalucía, archivo, documento, gestión documental, gestión de documentos, Ley de documentos, oficina pública, procedimientos.

En caso de cita: CRUCES BLANCO, E. "Gestión de Documentos, Gestión Documental y procedimiento Administrativo. La Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía". *RIIPAC*, nº 2, 2013, páginas 36 -57 [en línea: <http://www.eumed.net/rev/riipac>]

* Doctora en Historia. Directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga. mariae.cruces@juntadeandalucia.es

KEYWORDS: Andalucía, archives, Public Administration, proceedings, Record Act, records, records management, records keeping, records office.

SUMARIO. 1. Gestión de documentos y procedimiento administrativo. 1.1. Acto administrativo y el documento público. 1.2. El procedimiento administrativo y el expediente administrativo. 1.3. Garantías. 1.4. El buen gobierno. 1.5. Gestión de documentos, gestión documental y Normas ISO. 2. Gestión documental y archivos. 2.1. Gestión documental. 2.2. Los archivos de oficina. 2.3. Los archiveros.

Tal vez pueda extrañar que el tratamiento sobre actos y procedimientos administrativos sea abordado por un archivero, y que, además, un análisis de este tipo no sea planteado desde la conservación del patrimonio documental ni desde la perspectiva cultural que los archivos, indudablemente, tienen. No obstante cada vez con más ahínco y relevancia los archiveros participan en las propuestas y decisiones sobre gestión de procesos y de procedimientos tanto en las administraciones públicas como en la actividad de la empresa privada. Igualmente el trabajo de los archiveros en estas organizaciones, como profesionales responsables de sus archivos, está siendo considerado como un componente decisivo. Sin embargo el trabajo del archivero no puede ni debe ser aislado, porque los archivos no son ni unidades de gestión ni instituciones que puedan estar desvinculadas de los órganos productores de los documentos. Esto que pudiera ser nuevo para algunos, desconocido por muchos y despreciado por la mayoría tiene una larga trayectoria histórica, Ernst Posner ya indicó cómo en Mesopotamia, en la era de las tablillas de arcilla, existían archivos de oficina, necesarios para la gestión de los negocios que tal oficio llevara y que, además, estos archivos tenían una organización y una ordenación¹. En este sentido, y aunque pueda parecer una novedad, la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía² permite hacer una reflexión, pero también una llamada de atención, sobre la imprescindible existencia de archivos en las unidades administrativas, entendiendo esta necesidad desde la comprensión de dos conceptos básicos: la gestión de documentos y la gestión documental. Pero ni los archivos, ni la gestión de la información ni de los documentos es responsabilidad exclusiva de los archiveros, ni, por el contrario, los principios de la Archivística pueden estar alejados de la aplicación de los procedimientos administrativos. La Declaración Universal sobre los Archivos establece sin ambages: *la responsabilidad de todos –ciudadanos, gestores y responsables públicos, propietarios y/o*

¹ POSNER, E. *Archives in the Ancient World*. 1972. El autor pone de manifiesto numerosos ejemplos sobre la existencia de archivos, de gestión y de oficina en la Antigüedad; E. Posner estableció, a partir de restos arqueológicos, que durante la era de las tablillas de arcilla (3.000 a.c. al 500 a.c.) los documentos eran conservados por la oficina que los había creado y recibido, y que estaban generalmente organizados de manera cronológica según la función o actividad con la que estaban relacionados. Apud. LLANSÓ i SANJUAN, J. *Gestión de documentos. Definición y análisis de modelos*. 1993 p. 22

² Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del 11 de noviembre de 2011, número 222; Acuerdo de 25 de julio de 2012, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental.

*custodios de archivos públicos y privados, archiveros y otros profesionales del campo de la información- en la gestión de los archivos*³.

El art. 2 de la Ley 7/2011 está dedicado a las definiciones de los conceptos básicos de esta norma, de manera que el apartado m) define la gestión documental como *el conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados a lo largo del ciclo vital de los documentos para garantizar el acceso y uso de los mismos, así como para la configuración del Patrimonio Documental de Andalucía. La gestión documental tiene un carácter transversal, ya que participan en la misma todas las personas responsables de la gestión administrativa y se aplica a todos los ámbitos de actividad*, partiendo de esta premisa ha de ser considerado tanto el control de la información y de los documentos como la existencia de archivos. Porque, además, esta Ley lo es, en primer lugar, de y para los documentos⁴ y por ello una de las novedades de esta norma es la inclusión del concepto de gestión documental⁵.

1.- Gestión de documentos y procedimiento administrativo.

La necesaria incardinación de la gestión documental y de los archivos en el día a día de las administraciones públicas y su relación con la actuación administrativa requiere una breve reflexión, sobre todo para ir reforzando aquellos puentes que unen el trabajo de los responsables políticos y administrativos con las actuaciones públicas de forma que se eliminen las barreras –en muchas ocasiones aún infranqueables- sobre el desdén por los archivos, el menosprecio por los documentos y zanjar –¡tal vez un día!- la idea de que en las oficinas públicas hay “papeles” –siempre expresado peyorativamente-, y que los archivos sólo son los cementerios de los “papeles muertos”, todo ello, por desgracia, ideas incrustadas en la realidad cotidiana en la administración pública.

1.1.- Acto administrativo y el documento público.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) entiende el acto administrativo en sentido amplio, *comprendido de todas las actuaciones jurídicas de la administración*, y también en un sentido estricto, *el acto administrativo como concepto que abarca las actuaciones jurídicas de la Administración (el acto de*

³ Consejo Internacional de Archivos. <http://www.ica.org>.

⁴ *La Ley 7/2011 es explícita sobre la materia que trata: en primer lugar los documentos pero también la información, especialmente la del sector público, en segundo lugar los archivos y por último el patrimonio documental, en una categoría sine qua non, pues sin la existencia de esta gestión completa de los documentos -y desde el principio- no pueden ser alcanzadas otras circunstancias ni realidades.* CRUCES BLANCO, E. “El acceso a la información, a la documentación y a los archivos. Acceso y gestión documental en La Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. nº17 (2013) p. 150

⁵ Una de las novedades de la Ley 7/2011 es la introducción de la metodología de la gestión documental, debe recordarse que unos de los objetos de la Ley es precisamente regular la gestión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio documental de Andalucía – art. 1-. FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Aproximación a la Ley 2/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública” nº82/2012 p. 57

trámite, el acto que causa estado, el acto firme, el acto favorable, etc.)⁶. Esta es la esencia del trabajo en las administraciones públicas y, por ende, la base de la existencia de documentos –por lo tanto de archivos- en cualquier oficina pública.

La administración pública se sirve de diversas formas jurídicas para la realización de sus tareas y de entre ellas la *más característica del Derecho administrativo es, sin duda, la del acto administrativo. Éste es el instrumento típico a través del cual la Administración en el ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes*; los ejemplos son muchos y variados: la licencia urbanística o de armas, la beca y la subvención, la multa de tráfico, la prohibición de llevar a cabo una manifestación, el carnet de conducir, una concesión....⁷; junto a la idea de “forma jurídica”, el acto administrativo es un negocio jurídico con un carácter resolutivo⁸. En cualquier caso existen diversas definiciones de “acto administrativo” pero para la finalidad que aquí incumbe se ha de relacionar este concepto con el efecto o efectos que de dicho acto derivan, sobre todo por su eficacia vinculante⁹ y por la génesis de una necesaria resolución¹⁰ y, por lo tanto, la ineludible existencia de un documento.

Son muchas las clases de actos administrativos que, entre otros aspectos, se identifican por su incidencia en el destinatario (acto favorable o desfavorable)¹¹ y, desde luego, desde la práctica diaria del trabajo en un archivo esta incidencia va más allá del momento o del procedimiento para el que fueron elaborados, pues los actos de instrucción¹² llevan aparejados no sólo el valor administrativo para los cuales fueron creados sino que adquieren otros valores –probatorios, periciales, informativos- de ahí su necesaria gestión y control, es decir que estos documentos estén sometidos a la práctica de la gestión documental. En este mismo orden de cosas se ha de entender la resolución, la

⁶ GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Acto y procedimiento administrativo*. 2001 p.52

⁷ GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 22

⁸ *El acto administrativo es un negocio jurídico porque hay una declaración de voluntad dirigida a fundar o producir unas consecuencias jurídicas previstas en la norma; el acto administrativo tiene un carácter resolutivo, ordenador que le distingue de las contestaciones a una consulta, por ejemplo que es declaración de voluntad negocial, pero sin carácter resolutivo. Ibidem.* pp. 40-41

⁹ *acto administrativo es una resolución unilateral, con eficacia vinculante, de un caso concreto dictada por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos.* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 45

¹⁰ Sin entrar, para este cometido, en la ambigüedad del término resolución ni en las diversas formas de resolución. *Ibidem.* pp. 50-51

¹¹ GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* pp. 65-75

¹² *los actos de instrucción son los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 78.1). Es decir son los actos de trámite que tienen por finalidad proporcionar al órgano competente para resolver el procedimiento los elementos de juicio necesarios para adoptar la resolución más adecuada Derecho y al interés público.* GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de derecho administrativo*. Madrid, 2005 p. 265

forma genérica de terminación de un procedimiento, es decir el acto que pone fin a un procedimiento administrativo¹³.

El acto administrativo requiere una constancia, por lo tanto exige una materialidad, de ahí que el acto administrativo cobre y adquiera todo su cometido cuando es sustentado en un documento, documento que es expedido con el objetivo de dar seguridad jurídica, certeza, constancia y, desde luego que sirva de prueba¹⁴, obviamente siempre que estos documentos puedan ser localizados, si están fielmente custodiados y adecuadamente ordenados en un archivo. La idea de “reflejo documental”¹⁵, el concepto de un soporte perdurable que sustente el acto administrativo con unas características internas y externas que avalen la autenticidad y la veracidad, -elementos que forman parte de la definición diplomática de documento- es, hoy por hoy, conocido por los archiveros, y despreciado o ignorado por los productores de los documentos o por los responsables políticos y administrativos de dictar los actos administrativos y concederles “seguridad”¹⁶. Asimismo, y para recordar las características de los documentos de archivo, que son únicos, se ha de mencionar la distinción entre acto y norma en cuanto su abstracción o concreción –en el caso del segundo- pero siempre su carácter singular¹⁷, único en el caso de los documentos. Por todo ello la forma de producción de los actos administrativos (art. 55 Ley 30/1992 LRJAP) es la escrita a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión o constancia¹⁸ y por eso existen esos molestos “papeles”, esa acumulación de documentos, esos desagradables y denostados archivos de oficina, y por eso cuando se dicta la resolución surgen los mal llamados “papeles muertos”.

Si bien todo lo expuesto forma parte de la doctrina de la administración pública española y de la larga tradición de funcionamiento de los archivos españoles,

¹³ El art. 89 de la Ley 30/1992 aplica el término “resolución” para designar el acto definitivo, esto es *el acto que pone fin a un procedimiento tanto si la terminación del mismo se produce mediante la definición jurídica individualizada de un particular como si la finalización tiene lugar mediante otras formas, tales como la prescripción o renuncia del derecho.....* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 52

¹⁴ *Los actos administrativos, a diferencia del negocio jurídico privado, son expresión del ejercicio de poder público, creadores, modificadores o extintores, por tanto, de derechos y deberes de los particulares con fuerza vinculante, es decir, inmediatamente eficaces. Lo cual exige, en aras, sobre todo, de la seguridad jurídica y de la certeza, una constancia y prueba indubitada. En definitiva, sólo la forma escrita puede asegurar la certidumbre de su producción y la observancia del procedimiento legalmente establecido (lo que viene a constituir el expediente administrativo).* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *ob. cit.* p. 197

¹⁵ *La voluntad administrativa requiere para su correcta formación y manifestación un reflejo documental, como requisito jurídico y práctico cuyo fundamento último es similar al de exigencia de documentación y formalización especial de tantos actos en el Derecho privado, en el que el MUÑOZ RIVERO, R. *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos.* Pamplona, 2007 p. 144*

¹⁶ Al respecto el siempre recomendable y necesario *Manual de documentos administrativos.* Ministerio de Administraciones Públicas. Varias ediciones.

¹⁷ distinción entre acto y norma: tanto en el derecho español como en el alemán. *La norma (o proposición jurídica) se caracteriza por su abstracción y su carácter singular, mientras que lo propio del acto es su concreción y su carácter singular.* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *ob. cit.* p. 29

¹⁸ *Ibidem.* p. 197

no se ha de olvidar que el documento público y la actuación de la administración pública mediante un procedimiento, queda recogido en el art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁹.

Indudablemente el documento público en el siglo XXI es sustentado en cualquier tipo de soportes, incluido el electrónico –aunque existe esa gran contradicción entre soporte y el “no soporte” del documento electrónico-; pero existen suficientes definiciones sobre “documento electrónico” que avalan las mismas características y efectos que el documento elaborado en soportes tradicionales. El Comité de Archivos Electrónicos del Consejo Internacional de Archivos definió el concepto de documento como *información registrada, producida o recibida en torno a la implantación, realización y ámbito de una actividad institucional o personal que engloba contenido, contexto y estructura y permite probar la existencia de la actividad que lo generó*²⁰. Así pues el documento electrónico es igual a cualquier documento pero con algunas características y diferencias con respecto al documento convencional (registro y uso de símbolos, conexión entre contenido y medio, metadatos)²¹, los fundamentos esenciales del documento electrónico son los mismos que los requeridos en los documentos tradicionales, aunque éstos elementos tradicionales puedan estar, “residir”, en diferentes espacios físicos²². Por lo tanto el documento electrónico es y podría ser el reflejo documental de todo tipo de procedimientos y, por lo tanto, la administración electrónica no puede estar en manos de las decisiones de los “informáticos” –técnicos en Informática, técnicos de las herramientas-, ya que un procedimiento electrónico, ante todo es un procedimiento, y por lo tanto sometido, también, a la gestión documental y a todo lo que ello supone, incluido todo el ciclo de vida de cada una de las fases de estos documentos²³.

Atendiendo a las experiencias profesionales de muchos –archiveros, responsables administrativos, ciudadanos- y atisbando algunas oficinas públicas en la actualidad los documentos –actos administrativos- en soportes tradicionales o electrónicos no están ni bien custodiados ni bien gestionados por regla general, no existen archivos de gestión casi en ningún órgano administrativo y, desde luego, los documentos y procedimientos electrónicos

¹⁹ Artículo que sintetiza la trascendencia del documento público en secuencia con la actuación administrativa procedimentalizada en expediente escrito, al reconocer el Derecho de acceso a los documentos por todo ciudadano de la Unión o de toda persona física o jurídica que resida o tenga domicilio social en un Estado miembro. SÁNCHEZ BLANCO, A. “Patrimonio documental y documentos públicos”. *Revista sobre patrimonio cultural; regulación, propiedad intelectual e industrial*. RIIPAC. Nº1 (noviembre, 2012) p. 81

²⁰ CONDE VILLAVERDE, M.L. “La producción de documentos en soporte electrónico y su control archivístico”. *La Administración electrónica y los archivos: Amenazas y oportunidades para la archivística*. Toledo, 2003 p. 16.

²¹ CRUZ MUNDET, J.R. “La gestión de los documentos electrónicos como función archivística”. *AABADOM*. (julio-diciembre, 2003) p. 5

²² *los elementos esenciales de un documento electrónico son los mismos que los tradicionales, aunque puedan manifestarse de formas diferentes. La diferencia fundamental respecto a los documentos tradicionales es que los componentes de los documentos electrónicos pueden residir en diferentes partes del soporte e incluso del sistema, y puede que no tengan entidad física*. CONDE VILLAVERDE, M.L. “La producción de” pp. 16-17

²³ CRUZ MUNDET, J.R. “La gestión de los documentos electrónicos” p.9

quedan al paio de directrices de carácter instrumental, meramente técnico, desde el punto de vista del uso de la Informática como herramienta.

En cualquier caso no deberíamos olvidar la definición clásica, pero aún acertada, de que el acto administrativo tiene que ser producido por quien tiene las atribuciones para hacerlo²⁴, cuestión ésta que hoy queda difuminada en las administraciones públicas, al menos si se analiza en profundidad un expediente administrativo.

1.2.- El procedimiento administrativo y el expediente administrativo.

No es este el lugar para tratar lo que es y significa el procedimiento administrativo, pues es prolija la bibliografía al respecto y son muchos los profesionales de diversas materias –también los archiveros- que conocen lo que es y debe ser el procedimiento administrativo, pero se ha de hacer una breve referencia al mismo ya que el procedimiento administrativo y su reflejo documental, el expediente –y por lo tanto la serie documental- es la unidad básica de la gestión documental. Pero también el procedimiento administrativo ha de ser considerado como un importante principio de un sistema de información, y por ende, de documentación, pues no se puede concebir hoy en día el procedimiento administrativo aislado de la realidad informativa de una organización y de la gestión de procesos de la misma, aún más cuando el procedimiento y el expediente administrativo son los pilares de garantías y de diversos principios democráticos; por eso se ha expresado que el procedimiento administrativo es una *herramienta de optimización de las decisiones*²⁵, para los archiveros no hay ninguna duda en ello, de ahí que apliquen los postulados de la Archivística desde el mismo momento de la producción de un expediente e, incluso, desde el momento en el que éstos se conciben a la hora de diseñar un procedimiento: gestión documental en estado puro.

En primer lugar se ha de hacer mención a la idea que subyace en el procedimiento y es la esencia del trabajo en las administraciones públicas: el cauce, el iter, el camino desde un inicio a un fin, desde un punto de partida a una meta, y esta ruta no es aleatoria, ni queda al antojo de cualesquiera que interviene y participa en ese camino –¿o sí?-, al menos eso parece por el resultado de muchos conflictos llegados a los Órganos Judiciales en España en la actualidad²⁶. El procedimiento está establecido previamente para cada caso,

²⁴ *Llámanse actos administrativos a las resoluciones, mandatos y acuerdos de las autoridades y corporaciones administrativas en materias de sus atribuciones.* MARTÍNEZ ALCUBILLA, M. *Diccionario de la Administración Española*. Ed. 1914. T. I. p. 290 y ss.

²⁵ *.....los principios democráticos refuerzan el desarrollo de la actividad comunicativa, expresión puntual de la actividad informativa, así como también determinan necesariamente la evolución del concepto de procedimiento administrativo, reconsiderándolo como herramienta de optimización de las decisiones, con una mejor y más completa consideración de todos los puntos de vista e informaciones.* MUÑOZ RIVERO, R. *Ob. cit.* pp. 53-54.

²⁶ *En primer lugar ¿qué ha ocurrido con el procedimiento administrativo y, por lo tanto, con el procedimiento documental?: no ha existido, esta parece ser la conclusión. Al contrario, se fraguó un “procedimiento” sin control, un informe policial hace un profundo análisis del caos, del descontrol absoluto, situación que ha sido reconocida, incluso, por alguno de los exDirectores*

pero siempre el procedimiento es *el conjunto de actuaciones preparatorias y conducentes al acto o resolución final, cuya finalidad es asegurar el acierto y la eficacia de la Administración, además de garantizar los derechos y libertades de los particulares*²⁷. Es por ello que el procedimiento administrativo se presenta como una garantía -y así quede expresado en el art. 105c) de la Constitución Española- y es la forma de manifestar los principios de objetividad y eficacia²⁸.

En segundo lugar, para el asunto aquí abordado, el procedimiento administrativo está asociado a una estructura común, conformada por actos encadenados y *hace referencia a la ordenación de una serie de actuaciones, a la concatenación de diferentes trámites, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa*²⁹. La ordenación del expediente está sujeta a unos principios y unos actos que deben ser observados tanto en la fase de tramitación como de terminación y todo ello en función de lo ya expresado: encauzar y articular los actos administrativos que son propios de un determinado procedimiento³⁰. Todas las fases del procedimiento administrativo (iniciación, tramitación y terminación) están asociadas a tipologías documentales bien definidas y conocidas: oficio, solicitud, denuncia, documentos que demuestran la alegación, la audiencia, la información pública, la comparecencia, informes, dictámenes, resolución, pacto, convenio.....La gestión de documentos y la gestión documental aplicada a los expedientes y a los archivos ha de tener en cuenta que también en las administraciones públicas existen dos categorías de documentos *de un lado, los documentos “principales” –solicitudes, alegaciones, comunicaciones, recursos, reclamaciones.... – que los interesados dirigen a la Administración; y de otro lado, los documentos “complementarios” a dichos escritos –certificados, títulos académicos o de otro tipo, otorgamientos de poderes, escrituras*

Generales de la Consejería de Empleo. CRUCES BLANCO, E. “Paseillo de documentos, ERE que ERE”. *Archivamos.* ACAL nº. 86 (4/2012) p. 7.

²⁷ GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 196

²⁸ *La exigencia de que la Administración ajuste su actuación a un cauce procedimental para la producción de actos administrativos (art. 105c) CE, no debe interpretarse en una acepción formalista y ritual. Por el contrario, el procedimiento administrativo se presenta como “una garantía de la adecuación de la actividad administrativa a criterios de objetividad y eficacia”, y, también, como una garantía del pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública (arts. 10.1, 103 y 105c) CE).* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 135

²⁹ *Ibidem.* p. 135

³⁰ *Se denomina “ordenación del procedimiento” a la actividad de los órganos administrativos responsables del procedimiento dirigida a encauzar y articular los distintos trámites procedimentales en el orden y con la finalidad establecida por la Ley. Por ello, estos principios de la ordenación del procedimiento administrativo deben observarse tanto en la fase de tramitación como en la de terminación, los principios del procedimiento administrativo son: impulsión de oficio, orden de despacho de los asuntos, acumulación de expedientes, celeridad, cumplimiento de los trámites, cuestiones incidentales, términos y plazos.* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *ob. cit.* p. 137, pp. 138-143; los actos de ordenación: *La ordenación del procedimiento administrativo es la actividad que tiene por objeto encauzar los distintos trámites procedimentales para el correcto desarrollo del procedimiento. Por su propia naturaleza, los actos de ordenación son siempre actos de trámite, y generalmente están encomendados no tanto al titular del órgano competente de resolver como a las unidades administrativas dependientes de dicho órgano y encargadas de la tramitación del procedimiento* GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *ob. cit.* p.263

*públicas....- Respecto a los primeros, es claro que la Administración debe retener el documento original*³¹. Para abordar el necesario conocimiento de la gestión documental y la cuestión de los archivos de oficina, se ha de mencionar, asimismo, que existe, también un “procedimiento legislativo” y el “proceso judicial”, y en ambos casos, si bien sujetos a sus respectivas potestades, existe, igualmente una concatenación de actos y de tipos documentales propios y pertinentes³² y que, asimismo, van a requerir su custodia y conservación en los archivos de gestión y de oficina. Todos estos documentos han de ser expedidos con sus características formales intrínsecas y extrínsecas que les confieren validez y autenticidad –no sirve un post-it para que en él quede reflejada una resolución -¿o sí?, tal como se observa en algunas ocasiones-, la validez o invalidez del acto administrativo tiene que estar sujeta al ordenamiento jurídico y debe tener unos requisitos de producción³³.

Y en tercer lugar, por la implicación que tiene en los aspectos sobre gestión de documentos y gestión documental, se ha de recordar que el procedimiento administrativo esta sometido a una serie de principios generales: oficialidad, contradicción, publicidad, gratuidad³⁴.

Todas estas fases y principios, con sus correspondientes actos y documentos, han de estar ordenadas, el procedimiento -el expediente- no puede ser una amalgama de documentos –tal como se suele observar con frecuencia o incluso cuando los procedimientos administrativos son requeridos por un juez y entregados por la administración³⁵-. Porque el procedimiento administrativo es el eslabón básico para que no se rompa la cadena de los derechos y garantías de los interesados en un asunto: derecho a obtener información previa a la iniciación de un procedimiento, derecho a la identificación de las personas

³¹ Los autores hacen referencia a esta distinción en relación con el derecho a obtener copia sellada de los documentos y a su desglose GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* p. 250

³² *El procedimiento administrativo es el modo de elaboración o producción de los actos y normas de las Administraciones Públicas. De la misma manera que el “procedimiento legislativo” es el cauce formal para el ejercicio de la potestad legislativa, o que el “proceso judicial” es el cauce formal para el ejercicio de la potestad judicial, el “procedimiento administrativo” es el cauce formal para el ejercicio de las potestades administrativas. En todos estos casos existe una estructura común, conformada por una serie de actos –un “complejo de actos”, informes, providencias, propuestas de resolución....- encadenados entre sí e instrumentales respecto al acto jurídico público que pondrá término al procedimiento –ya sea una ley, una sentencia o una resolución administrativa-. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* p. 235*

³³ *el acto administrativo es válido cuando es conforme con el ordenamiento jurídico* (art. 53 Ley 30/1992), los requisitos para la validez del acto administrativo son por un lado requisitos de producción (competencia y procedimiento art. 53.1.) y por otro lado requisitos materiales de contenido y fin. GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p. 195

³⁴ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* pp. 238239

³⁵ *La Jueza de este caso ha tenido que pedir a la Consejería de Empleo que le facilite la documentación de forma ordenada y sistemática, y ha denunciado en varias ocasiones el estado caótico de los expedientes recibidos, pues más que expedientes cada carpeta era una suerte de papeles inconexos, un cúmulo de folios desordenados, inconexos y repetidos. En ello abunda la Cámara de Cuentas que afirma que los expedientes presentan importantes deficiencias de organización, control y custodia (desorden cronológico, duplicidad de documentos, ausencia de firmas, etc.). CRUCES BLANCO, E. “Paseillo de documentos...” p.*

responsables del procedimiento, derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copias, la posibilidad del interesado a conocer el estado del expediente y de todos los documentos del procedimiento, el derecho a no presentar documentos ya en poder de la Administración, entre otros³⁶ y para ello, indudablemente, se requiere una adecuada gestión de documentos y unos correctos archivos de oficina.

El procedimiento administrativo es la estructura básica de funcionamiento en las administraciones públicas pero hoy en día está o debe estar relacionado con todo un sistema de proceso informativo en cualquier organización, pública o privada, y de ahí que en el funcionamiento de un órgano o una unidad administrativa deban ser tenidas en cuenta normas internacionales de organización de procesos, como por ejemplo la ISO 9000 que considera el proceso informativo como un modelo de apoyo o soporte en una organización; esta norma concede gran importancia a la estructuración del trabajo en procesos con la finalidad de controlar mejor los resultados deseados cuando se coordinan recursos y requisitos, entre ellos los documentales. Asimismo el conjunto de normas ISO 30300 tiene por finalidad “crear documentos que rijan la gestión de las organizaciones” *abarcando todo su desarrollo: planificación estratégica, procedimientos, análisis de riesgos y mejoras de la gestión*³⁷. Tampoco podemos olvidar que los *procedimientos telemáticos deben ir acompañados de normas técnicas que recojan las características básicas del sistema de información a utilizar en la captación y conservación de los documentos electrónicos presentados*³⁸.

La exigencia del procedimiento debería estar complementada con la exigencia de que exista un expediente, pues éste es la *esencia documental*, es el *soporte de los datos para la información de la Administración*³⁹.

1.3.- Garantías.

El acto administrativo, y la concatenación de estos actos, contribuye *de forma decisiva a que la actuación de la Administración contemporánea se desarrolle con el grado de eficacia que el principio del Estado social exige, sobre todo, precisamente, a los órganos administrativos*⁴⁰. Todo lo antedicho no tendría relevancia alguna para los ciudadanos sino fuera porque los fines institucionales del procedimiento administrativo tienen unas funciones de garantía con respecto a los derechos de los administrados y con respecto al

³⁶ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* pp. 245-250

³⁷ REQUEJO, J. “El nuevo papel de los archivos en las organizaciones: las normas ISO 30300”. *Archivamos*. nº83 (01/2012) p. 27

³⁸ CRESPO RODRIGUEZ, M. “Los registros telemáticos y archivos de la documentación electrónica”. *Administración electrónica y procedimiento administrativo*. Ministerio de Economía. Madrid. 2004 p. 409

³⁹ MUÑOZ RIVERO, R. *Ob. cit.* p. 145; *Poner el énfasis de la definición del expediente en su esencia documental y, por consiguiente, en su carácter de soporte de datos para la información de la Administración, supone reconocer que los expedientes, estando íntimamente relacionados con los procedimientos administrativos (en su concepción jurídica convencional) también se conectan con el resto de herramientas que comparten la condición de soporte informativo y continente documental de datos en manos de las Administraciones públicas. Ibidem.* pp.97-98

⁴⁰ GALLEGO ANABITARTE, A. y MÉNDEZ REXACH, A. *Ob. cit.* p.24

interés público⁴¹, unos derechos generales de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas entre los que puede ser destacado, por su estrecha relación con los documentos, el derecho de acceso. Y cuando de este derecho se ha de tratar no se puede olvidar que implica tanto la posibilidad de ser informados sobre un asunto o de consultar unos documentos, como el derecho a la privacidad y a la confidencialidad⁴², de manera que se pueda decidir cuándo, cómo y dónde pueden ser consultados datos personales, lo que lleva implícita la responsabilidad de quien los custodia, dónde los custodia y de qué manera.

Y con respecto a estas garantías, así como la relación existente con la seguridad y la custodia de los documentos, se ha de recordar –por estar implícitamente contenido en la gestión documental- la adecuada custodia de los documentos, recordemos que la infidelidad en la custodia de los documentos está recogida en el artículo 413 del Código Penal, de manera que se castiga la conducta del funcionario que priva a la Administración de aquellos documentos necesarios para el desempeño de sus funciones. En este sentido y en relación con lo que supone la gestión documental integrada en la producción, gestión y custodia de los documentos, se ha de recordar que el Código Penal también castiga la destrucción o inutilización de documentos.

1.4.- El buen gobierno.

El buen gobierno es un conjunto de procesos, costumbres, políticas, normativas, etc, en el seno de una organización, también en las administraciones públicas, pues el buen gobierno es también asumir responsabilidades, propiciar la transparencia, la participación y la comunicación, y por ello administrar adecuadamente. En este sentido la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza del año 2000, establece el principio de “buena administración”. En la actualidad en España junto al concepto de “buen gobierno” se asocia la idea de “transparencia”. Sin entrar en la banalización de esta palabra y del abuso de la misma⁴³, al menos por lo que respecta a la gestión documental como piedra angular para la existencia de una verdadera transparencia, consideramos que *la transparencia y el acceso son imposibles sin la aplicación de una ley y un desarrollo normativo de la misma, como por ejemplo la Ley 7/2011 o todas aquellas cuyo articulado propugne actuaciones similares*⁴⁴. Todo ello, transparencia, acceso y publicidad en las administraciones públicas

⁴¹ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* pp. 235-236

⁴² *Privacy: This is the right individuals have to control how their personal information is handled, that is, their right to determinate what personal information is collected, used and disclosed, when, how and with whom.* p. 17; *Confidentiality is the obligation of a person/organization to keep the information private. Security refers to those mechanisms engaged to restrict access and preserve the integrity of the information.* p. 10. *Standards for record keeping.* College of Occupational Therapists of Ontario. 2008

⁴³ CRUCES BLANCO, E. “Se rompió la palabra transparencia de tanto usarla”. *Archivamos.* nº87 (01/2013) pp. 5-9

⁴⁴ CRUCES BLANCO, E. “El acceso a la información”. *TRIA.* nº17 (2013) pp. 156-157

han de ser piezas clave de un Estado Democrático⁴⁵ y esos tres ejes fundamentales no pueden existir sin archivos.

Y en esta relación ineludible entre el buen gobierno y los documentos que son producidos por las Administraciones Públicas no se ha de olvidar el concepto de rendir cuentas ante la ciudadanía y en este sentido los documentos son piezas claves –quizá las únicas- para tal acción⁴⁶.

1.5.- Gestión de documentos, gestión documental y Normas ISO.

La gestión de documentos contemplada desde el punto de vista de los archiveros es una técnica de trabajo, pero ésta ha de ser entendida y compartida, pero sobre todo iniciada por quienes producen y reciben los documentos en cualquier oficina. El *Diccionario de Terminología Archivística* del Consejo Internacional de Archivos define la gestión de documentos (records management) como *el área de gestión administrativa general relativa a conseguir economía y eficacia en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos*. La gestión de documentos se ha de entender como una de las formas de trabajar en los archivos de oficina, allí donde se producen los documentos, como *el desarrollo y puesta en práctica de una serie de procesos de control profundamente enraizados en el mundo burocrático, para alcanzar como resultados prioritarios que al reducirse los porcentajes de conservación, aumentaran los niveles de eficacia, agilidad y economía*⁴⁷ y, por lo tanto, no se está mencionando otra cosa que la correcta tramitación de un procedimiento administrativo, de la adecuada ordenación de los documentos dentro de un expediente y de los expedientes entre sí; con ello se trata, asimismo, de la adecuada ordenación, tratamiento, custodia y conservación de la documentación administrativa; pero hoy en día la gestión de documentos se extiende más allá del documento en sí, pues se intenta el correcto diseño y función de los documentos⁴⁸. La gestión de documentos y la gestión administrativa son tareas que no pueden estar dissociadas, los archiveros – records managers- deben trabajar, por lo tanto, al unísono con los responsables de un determinado procedimiento, y desde luego con los responsables políticos y administrativos del diseño de acciones, situación tiene una larga tradición desde mediados del siglo XX y cada día se hace más perentoria⁴⁹.

⁴⁵ *La publicidad o transparencia de las Administraciones Públicas se considera hoy en día como un corolario ineludible de todo Estado democrático, en el cual los ciudadanos deben poder controlar el ejercicio del poder público, lo que requiere el acceso a las fuentes de información públicas.* GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Ob. cit.* p. 221

⁴⁶ *Standards for record keeping.* College of Occupational Therapists of Ontario. 2008. p. 1

⁴⁷ CONDE VILLAVERDE, M^a L. “De la gestión de documentos a los Sistemas de Gestión de Documentos electrónicos: un proceso de normalización y globalización”. Seminario Internacional dos Arquivos de Tradição iberica. Lisboa, 2005. http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/boltt_12.pdf

⁴⁸ *....se puede afirmar que la gestión de documentos no sólo está ligada a la administración, sino también que su incumbencia abarca la producción documental.* TABOADA CARDOSO, F. y NIELSEN de ALLENDE, M. *Archivística y normalización. Norma ISO 15489.* Buenos Aires, 2006 p. 16

⁴⁹ *La administración moderna reclama a los archiveros, de forma progresiva, un mayor número de respuestas a los problemas que plantea la documentación contemporánea, obligado a una*

En este sentido en la actualidad existe un conjunto, una familia, de Normas ISO relativas a la gestión de documentos. La ISO 30300 y la ISO 30301 es el conjunto de normas que permite una metodología de gestión, lo cual es familiar en las administraciones públicas, al fin y al cabo esta Norma es una herramienta para la gestión documental, es el instrumento para conseguir las buenas intenciones de la transparencia y el buen gobierno y, sin duda, el vehículo para dar a conocer que la gestión documental es un activo estratégico en toda organización pública o privada⁵⁰.

Por otro lado la gestión de documentos está hoy asociada a la ISO 15489 que desde su aparición imprimió un nuevo enfoque a la gestión de los documentos, pues ésta se concibe como un modelo de gestión integrado y coordinado con todos los modelos de gestión –de cualquier tipo- existentes en la organización. La aplicación de esta Norma supone una mejora que permitiría responder adecuadamente a los cambios producidos en el conjunto de necesidades informativas de la entidad con el objeto de satisfacer al usuario en todo momento⁵¹. La Norma ISO 15489-1, “Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1. Generalidades”, y su complementaria la ISO 15489-2, “Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 2. Directrices”, son una necesaria herramienta para la evaluación de la gestión documental en toda organización. Se ha de tener en cuenta que la ISO 15489 no es una regla para gestionar archivos sino una norma *orientada a la creación de un sistema de gestión de documentos en cualquier organización que quiera implantar o tenga implantada la norma ISO 9001*⁵². Se debería hacer hincapié sobre la necesidad de aplicar la Norma ISO 15489 ya que mucho tiene que ver con la gestión de documentos administrativos, incluidos los documentos electrónicos, así como con la definición de documentos administrativos; la Norma expresa igualmente los beneficios de la gestión de documentos y los requisitos para dicha gestión, pues se entiende que cualquier organización para *cumplir con el marco reglamentario y facilitar la necesaria rendición de cuentas, las organizaciones deberían crear y mantener documentos auténticos, fiables y utilizables, y proteger la integridad de dichos documentos durante todo el tiempo necesario. Para lograr esto, las organizaciones deberían establecer y llevar a cabo un exhaustivo programa de gestión de documentos.*⁵³.

mayor intervención de este colectivo profesional en el ámbito de la gestión de documentos, es decir, en el tratamiento de los documentos antes de que éstos adquieran valor histórico. LLANSÓ i SANJUAN, J. *Gestión* p. 16.

⁵⁰ Son unas normas que están dentro de la categoría de Normas ISO denominada “Normas de sistemas de Gestión” (Management Systems Standard) conocidas como MSS; la aplicación de los grupos de normas ISO 9000, ISO 14000 o ISO 27000 ha supuesto un cambio en la gestión de las organizaciones tanto públicas como privadas. REQUEJO, J. “El nuevo papel de los archivos en las organizaciones: las normas ISO 30300”. *Archivamos*. nº83 (01/2012) p. 27

⁵¹ MORO CABERO, M. *Interpretando la cartografía de la gestión de documentos en las organizaciones*. [en línea]. “Hipertext.net” num. 2,2004 <http://www.hipertext.net>.> p. 3

⁵² NÚÑEZ FERNÁNDEZ, E. *Archivos y normas ISO*. Gijón, 2007 p.88

⁵³ Esta norma surge a modo de guía para la práctica de la gestión de documentos administrativos, esta norma redefine el concepto de documento, el documento administrativo es considerado tanto en su ciclo vital como en su valor testimonial, de evidencia, durante todo el ciclo, así como por su carácter probatorio en un contexto de producción dado. Incluye la norma tanto el documento electrónico como el virtual. - Sistema de Gestión de Documentos en soporte tradicional. Punto 4.- *Beneficios de la gestión de documentos. La gestión de*

Y en relación con la gestión de documentos no se ha de olvidar la Norma ISO 9000, “Sistemas de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario” y su complementaria la ISO 9001:2000, “Sistemas de gestión de calidad. Requisitos”, pues forman parte del análisis tanto de resultados como de una evaluación para la mejora de los procedimientos internos y externos de toda organización.

Todo lo expresado con respecto a la gestión de documentos es de aplicación para el documento electrónico, para los procedimientos electrónicos y, en definitiva, para la denominada e-administración, si bien es cierto que en un entorno electrónico el documento, y su tratamiento archivístico, ha de contar con requisitos propios que sigan garantizando su carácter de testimonio y su conservación⁵⁴ de ahí que la gestión de documentos con una larga tradición, experiencia y criterios en su aplicación en documentos en soportes tradicionales haya sido pronto aplicada a la gestión de documentos en la e-administración⁵⁵. Pero indudablemente la gestión de documentos electrónicos tiene unos requisitos propios debido, casi siempre, al carácter no tangible ni del documento y ni de los procedimientos y, por qué no decirlo, debido a la intervención en el proceso de diseño de los propios documentos y de los procedimientos de herramientas informáticas y de quienes son los mecánicos de las mismas. Por ello en el ámbito de la Unión Europea la Norma ISO 15489 se ha utilizado como punto de referencia constante para su *Modelo de Requisitos de los Sistemas de Gestión de Documentos Electrónicos* (MoReq-Model requirements for the Management of electronic Records) –que en la actualidad aplica la segunda versión-⁵⁶, requisitos que intentan en primer lugar que el documento, para servir de prueba, ha de ser auténtico, fiable, completo

documentos regula las prácticas efectuadas tanto por los responsables de su gestión como por cualquier otra persona que cree o use documentos en el ejercicio de sus actividades. Punto 7.- Requisitos de la gestión de documentos, Principios de un plan de gestión de documentos. Los documentos se crean, reciben y utilizan durante la realización de las actividades propias de cada organización. Norma ISO 15489 p. 44 y ss.

⁵⁴ *En el nuevo entorno electrónico los elementos esenciales sobre los que se asienta el documento de archivo –su carácter de testimonio y la necesidad de garantizar su posible conservación definitiva muy diferentes de los tradicionales permaneciendo en todo momento accesible –requieren unos planteamientos muy diferentes de los tradicionales y sobre todo la aplicación de estos criterios archivísticos en la fase de diseño de los sistemas que posteriormente producirán los documentos ya que de otra forma nunca llegarán ni a producir testimonios auténticos, íntegros y fiables, ni la obsolescencia tecnológica permitirá su accesibilidad y conservación de forma permanente. CONDE VILLAVARDE, M^a L. “De la gestión de documentos....p. 5*

⁵⁵ GARCÍA-MORALES, E. *Gestión de documentos en la e-administración*. Barcelona, 2012. El Consejo Internacional de Archivos facilita la herramienta ICA-Req. *ICA-Req as a tool for audit. Software, functional requirements: evaluating data and metadata to ensure long-term preservation*. <http://www.ica.org>.

⁵⁶ CONDE VILLAVARDE, M^a L. “De la gestión de documentos....; MoReq describe y define los requisitos a considerar para una correcta gestión de documentos electrónicos de archivo, incide especialmente en los requisitos funcionales para tal gestión. Ha sido concebido para su aplicación en todas las organizaciones públicas y privadas que deseen introducir un SGDEA (Sistema de Gestión de documentos electrónicos administrativos) o bien quieran evaluar la capacidad del que ya poseen. MoReq2 aborda los impactos del cambio tecnológico y tiene en cuenta nuevas normas y buenas prácticas, y está destinado a un amplio espectro de organizaciones de los sectores público y privado que desean desarrollar un sistema electrónico de gestión de documentos (ERMS). MoReq. <http://www.moreq2.eu/>

e inalterable, y utilizable, de manera que MoReq2 *tiene un módulo de base que contiene los requisitos esenciales necesarios para proporcionar una gestión electrónica fidedigna de documentos y varios módulos opcionales que puede añadirse si se quiere una funcionalidad adicional*⁵⁷.

2.- Gestión documental y archivos

La gestión documental -records keeping- es el tratamiento integral de los documentos, incluida la gestión administrativa, que pretende conseguir economía y eficacia en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos a lo largo del ciclo vital de los mismos, un principio de la Archivística basado en las tres edades de los documentos⁵⁸. La gestión de documentos –tal como se ha analizado- y la gestión documental están detrás de cualquier actividad pública o privada que garantice la transparencia, o mejor dicho, es una tarea que será previa pues sin gestión documental no hay buen gobierno. No se ha de olvidar, asimismo, que los sistemas de gestión tienen que ser compatibles con los sistemas de gestión de la calidad.

Ya se ha expuesto que la Ley 7/2011, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía en el art. 2 m) define la gestión documental, pero en ello abunda el art. 53: *la gestión documental es el conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados con carácter transversal a lo largo del ciclo vital de los documentos para garantizar el acceso y uso de los mismos así como para la configuración del patrimonio documental de Andalucía*. Por lo tanto, esta concepción de la producción de documentos, su control y gestión a lo largo de todos los momentos por los que los documentos van pasando y, sobre todo, esa idea crucial de que la gestión documental abarca todos los momentos de un procedimiento, y en cualquier oficina o lugar de decisión, es la clave para la adecuada gestión documental, y está en relación con lo indicado en la ISO 15489-1, con la perspectiva de un nuevo enfoque que concibe la gestión documental como un modelo de gestión integrado y coordinado con todos los modelos de gestión existentes en la organización. Todo ello supone una mejora que permitirá responder adecuadamente a los cambios producidos en el conjunto de necesidades informativas de la entidad con el objeto de satisfacer al usuario en todo momento⁵⁹. La gestión documental parece haberse convertido en la piedra filosofal de la gestión de archivos y es cierto, es la columna vertebral del trabajo en un archivo y en un sistema de archivos, pero también en el trabajo diario de la gestión administrativa, pública o privada. No obstante, no se puede convertir la gestión documental en el bálsamo que todo lo cura, hay más trabajo que hacer y desarrollar tanto en un archivo, del tipo que sea, como en la ejecución de las funciones que cualquier unidad administrativa deba desarrollar, es decir aquellas funciones que deba llevar a cabo para alcanzar el buen gobierno, la buena administración, la transparencia,

⁵⁷ MoReq. <http://www.moreq2.eu/>

⁵⁸ Ciclo vital de los documentos: *Etapas por las que sucesivamente atraviesan los documentos desde que se producen en el archivo de gestión y pasan por el archivo central y/o intermedio, hasta que se eliminan o se conservan en un archivo histórico*. Diccionario de terminología archivística. Normas Técnicas de la Dirección de Archivos Estatales. Ministerio de Cultura. Madrid, 1993 p. 26

⁵⁹ MORO CABERO, M. *Ob. Cit.* p. 3

la rendición de resultados, etc.. Hoy en día tal vez se abusa de este concepto, gestión documental, y además se presenta como si fuera un descubrimiento reciente, cuando de todos es sabido que la gestión documental es una práctica archivística antigua, más antigua, incluso que la existencia del término.

2.1. Gestión documental.

La gestión documental está integrada en la práctica profesional de quien produce y recibe documentos, y estos documentos, además, tienen valor legal, son un “contrato” con respecto a quienes se van a ver influidos, condicionados o relacionados con esos documentos, y, además, como queda indicado, porque esos documentos son siempre evidencias⁶⁰. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, consideramos que ha existido –y existe- una laxitud por lo que se refiere al control de los documentos y de la información a lo largo de la existencia de los mismos y, desde luego, no se hace referencia a la gestión documental como una parte de la actividad administrativa, salvo excepciones. Por ello *una de las novedades de la Ley 7/2011 es la introducción de la metodología de la gestión documental. Así debe recordarse que unos de los objetos de la Ley es precisamente regular la gestión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio documental de Andalucía –art. 1-⁶¹, como bien se ha puesto de manifiesto⁶².*

La inclusión del concepto de gestión documental y la definición del mismo en la Ley 7/2011 no cabe duda que puede ser un acierto, al menos se entiende que su aparición en este tipo de norma obligará a su conocimiento y, desde luego, a su aplicación, aunque habrá que esperar a que su eficacia sea demostrada. Y si algo se ha de destacar con respecto a esta Ley y el concepto de gestión documental es la idea de que ésta es *común e integrada en la gestión administrativa*⁶³. Por todo ello, por la necesaria referencia en un ley sobre documentos y archivos a la pieza clave de un sistema de información y de archivos -la gestión documental- llama la atención que el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de

⁶⁰ *Keeping records is an integral part of every occupational therapist's practice and a demonstration of their professional accountability. The client record is a legal document and source of evidence whose primary purpose to officially record events, decisions, interventions and plans. Standards for record keeping.* College of Occupational Therapists of Ontario. 2008.

p. 1

⁶¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Aproximación a la Ley 2/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*” nº82/2012 p. 58

⁶² VALIENTE FABERO, M.I. “La gestión documental en la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *TRIA*. nº 17 (2013) pp. 121-144; las leyes que pertenecen a esta segunda generación de leyes de archivos, tienen, entre sus características, la *consideración de la gestión documental como pilar fundamental de la gestión administrativa...lo primero que centra la atención del legislador es el documento y su gestión*. PAEZ GARCÍA, M. “La Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía en el contexto de las leyes de archivos de segunda generación”. *TRIA* nº17 p.99

⁶³ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Aproximación... *la ley recalca la idea según la cual gestión documental (en el ámbito de la Junta de Andalucía) es común e integrada en la gestión administrativa –art. 56.1-. Pero sobre todo la Ley 7/2011 insiste en el carácter transversal de la gestión documental, “ya que participan en la misma todas las personas responsables de la gestión administrativa y se aplica a todos los ámbitos de actividad” –art. 2.m)-. P.58*

Archivos y se regula el sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso⁶⁴, no defina ni mencione la gestión documental, tal vez esta norma, como tantas otras, sea recalitrante en una “constante histórica” de las normas sobre archivos y sobre procedimientos administrativos en España⁶⁵. Lo que se ha de reiterar es que siempre, pero hoy en día aún más, la gestión documental es una cuestión que afecta tanto a archiveros como a los empleados públicos en general⁶⁶.

Ley 7/2011 dedica el Título III a la Gestión documental de manera que se incluyen definiciones y referencias: al concepto de gestión documental, a la funciones de la misma, a la aplicación en los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, a la gestión documental en la Junta de Andalucía, a la custodia de los documentos electrónicos y a diversos aspectos sobre los sistemas de Información de la Junta de Andalucía, lo cual indica que existe, al menos en el planteamiento de la Ley, una preocupación tanto por los documentos –en el soporte que sea- como por la información. No obstante a lo largo de todo el articulado de la Ley hay dos asuntos permanentes: el acceso y la gestión documental⁶⁷.

El art. 54 define y establece las funciones de la gestión documental⁶⁸, que deben ser aplicadas a los documentos y por lo tanto han de ser cumplidas y empleadas por todos los responsables de los documentos y de la tramitación de procedimientos; estas funciones son: la identificación, la valoración, la organización, la descripción, la conservación, la custodia, el acceso y el servicio. Las normas de desarrollo que requiere la Ley 7/2011 deberían establecer la necesaria metodología de trabajo que un programa de gestión de documentos y por ende una gestión documental transversal, insta⁶⁹.

En cualquier caso esta idea de una gestión documental con carácter transversal está en relación, asimismo, con la gestión de la información, lo cual tiene, igualmente, un carácter general y que toda organización ha de contemplar como un recurso estratégico más, como un proceso de apoyo

⁶⁴ Boletín Oficial del Estado. nº284 de 25 de noviembre de 2011.

⁶⁵ *En España, una auténtica falla del sistema ha sido la (falta de) regulación estatal de la gestión documental administrativa.* GUICHOT REINA, Emilio. “La transparencia en España: estado de la cuestión”. *El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos.* Tabula nº15. (2012) p. 277

⁶⁶ VALIENTE FABERO, M.I. *ob. cit.* p. 123

⁶⁷ *Por ello el asunto del acceso, junto con el concepto de gestión documental, está inserto en el articulado de la Ley 7/2011, está expandido por ella, porque sin ambos pilares básicos los documentos y los archivos no estarían cumpliendo los objetivos para los que fueron creados y para la funcionalidad de los mismos.* CRUCES BLANCO, E. “El acceso a la información...p. 159

⁶⁸ La función archivística podría ser definida como el conjunto de actividades necesarias para alcanzar la adecuada conservación, custodia y uso de los documentos, en todo momento del ciclo vital de los mismos. Sobre estas funciones en relación con la actividad administrativa vid: *Manual de tratamiento de archivos administrativos.* Normas técnicas de la Dirección de Archivos Estatales. Ministerio de Cultura. Madrid, 1992; *Archivos de oficina.* Subdirección General de los Archivos Estatales. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid, 2003

⁶⁹ Metodología para el diseño, implantación y control de ese programa. MORO CABERO, M. *Ob. cit.* p. 2

necesario para la institución⁷⁰. La Ley 7/2011 y su perentorio desarrollo normativo, así como las normas y directrices para la gestión documental afectan a todos los momentos relacionados con la producción y gestión de documentos y, por ello, con toda la información producida o manejada por una organización: la definición de los documentos y de la información en sí misma, el control de las actuaciones, la definición de los asuntos organizativos y administrativos, a la vez que provee de un sistema de control a los documentos -mediante una signatura-, permite el dominio de la privacidad y el acceso, los aspectos relativos a la confidencialidad y la seguridad, la valoración y selección de la documentación.

En la actualidad no se puede obviar que la gestión documental es una línea estratégica de la administración electrónica; la gestión documental, también lo es para los documentos electrónicos, y, de igual manera, comprende todo el ciclo de vida de dichos documentos en cada una de sus fases: creación y captura en un entorno seguro, selección y disposición de conjuntos documentales, preservación, transferencia y conservación de esos conjuntos documentales⁷¹, de ahí la referencia explícita a ello en el art. 58 de la citada Ley (archivo y custodia de documentos electrónicos de la Junta de Andalucía) y la apremiante necesidad reguladora para que *en los procesos de diseño de los documentos se incorporen los elementos necesarios que garanticen su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización* –art. 57b)-, en el sentido de un funcionamiento adecuado, también, de la administración electrónica⁷².

La gestión documental es objeto de regulación en leyes y normas de muchos países y son muy numerosas recomendaciones, directrices y “declaraciones” que en este sentido aparecen, siempre en relación con la idea, de que una adecuada gestión documental y de archivos es el ara donde reposa el dogma del buen gobierno, de la transparencia y de otros derechos relacionados con los documentos⁷³.

⁷⁰ *La representación de la gestión de la información como un proceso de apoyo (como recurso estratégico) respetando la lógica sistémica de una organización nos ayuda a comprender como la Institución caracteriza, dada su cultura corporativa, los recursos disponibles, las necesidades de sus clientes y las metas establecidas, incluida la propia gestión de la información.* MORO CABERO, M. *Ob. cit.* p. 6

⁷¹ CRUZ MUNDET, J.R. “La gestión de los documentos electrónicos como función archivística”. *AABADOM*. (julio-diciembre, 2003) p. 9

⁷² *...el regular funcionamiento de la Administración electrónica exige que se produzca el adecuado almacenamiento de documentos, y por ello deberá estar garantizada su conservación y custodia, tendrán un orden, el acceso a los documentos electrónicos debe estar garantizado, y los medios o soportes en que se almacenen los documentos deben contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.* CRESPO RODRIGUEZ, M. “Los registros telemáticos y archivos de la documentación electrónica”. *Administración electrónica y procedimiento administrativo*. Ministerio de Economía. Madrid. 2004 pp. 405-407

⁷³ *Declaration on recordkeeping for good governance.* Pacific Regional Branch of International Council on Archives. PARBICA: 1.- Recognising the extreme importance of well managed recordkeeping systems as a fundamental pillar for good governance. 2.- Recalling that the creation and management of records as evidence of decisions and actions is essential to accountability, transparency and efficiency. <http://www.ica.org>.

El Congreso Internacional de Archivos del año 2008 fue dedicado a *Archivos, Gobierno y Desarrollo: dibujar la sociedad del futuro*, pero ese futuro ya está aquí, este desarrollo en los diversos países depende de las circunstancias políticas e ideológicas, pero también de la capacidad económica y tecnológica, por ello el Consejo Internacional de Archivos entendió que *el tema de Gobierno pretendía tratar, en particular, la contribución que la buena gestión de archivos puede suponer para la eficacia administrativa, la transparencia, la eficiencia y la protección de los derechos humanos*⁷⁴.

Sí pues para garantizar todo lo expuesto, la gestión documental es transversal en toda una organización o administración, abarca todo el ciclo vital de los documentos y requiere todas las funciones expresadas, sobre todo para evitar comportamientos muy frecuentes en la administración pública como la destrucción de documentos –por desidia, por falta de conocimientos, por ideas erróneas, por inadecuada instalación, - por ¿interés?- etc.- sin tener en cuenta períodos de conservación y la posibilidad de una eliminación reglada y regulada⁷⁵ y para que el derecho de acceso a los documentos sea eficaz, cierto y sin desigualdades, porque no cabe duda de que el derecho de acceso requiere eficacia, y no hay eficacia sin adecuada gestión documental y por estas razones los documentos y los archivos no deben estar exclusivamente asociados al patrimonio documental y a la materia cultural⁷⁶.

Por otra parte la gestión documental ha de permitir la custodia y la conservación, la aplicación de un programa de gestión documental ha de garantizar la seguridad física y tecnológica de los documentos y de la información⁷⁷.

Existe una Ley que trata expresamente sobre la gestión documental, sin lugar a dudas un acontecimiento necesario e importante, pero ahora queda su aplicación y con independencia de lo establecido en el Régimen Sancionador de la Ley 7/2011 (Título VI) e incluso lo regulado en el Código Penal, queda por comprobar la eficacia de esta norma, pues las causas para la inadecuada o

⁷⁴ PROCTER, M. "Archivos, Gobierno y Desarrollo: dibujar la sociedad del futuro". *Governance, development and strategic alliances*. Actas del Congreso Internacional de Archivos. Kuala Lumpur 2008. Comma. 2009. p. 25

⁷⁵ ...a process for retention and destruction of records that ensures that records are maintained for the required period of time and are destroyed in an appropriate manner and in accordance with jurisdictional legislated retention and destruction requirements. *Standards for record keeping*. College of Occupational Therapists of Ontario. 2008. p. 11

⁷⁶ En definitiva, es preciso dotar al derecho de acceso de eficacia, y eso pasa por una buena regulación y práctica de la gestión documental –acabando con la anomalía de la aproximación "cultural" a la información y documentación administrativa- la formación y especialización de las autoridades y funcionarios responsables de gestionar las decisiones sobre publicidad de la información, la previsión de sanciones disciplinarias para los que obstaculicen la aplicación de la ley, la creación de guías ciudadanas que hagan accesible a los ciudadanos el entendimiento de alcance del derecho y su ejercicio, unidos al auxilio personal a quien lo requiera, o la llevanza y publicidad electrónica de registros de documentos que permitan búsquedas con criterios sencillos. GUICHOT REINA, Emilio. *Ob. cit.* p. 278

⁷⁷ This is the administrative, physical and technological safeguards a healthcare agency has in place to prevent accidental or intentional disclosure by inappropriate Access or by unauthorized individuals. It also includes the mechanisms I place to protect the information from alteration, destruction and loss. *Standards for record keeping*. College of Occupational Therapists of Ontario. 2008. p. 17

inexistente gestión documental suele ser la falta de medios materiales, humanos y técnicos que propician, además, el incumplimiento de disposiciones ya existentes⁷⁸.

2.2.- Los archivos de oficina

No es este el lugar para analizar las tipologías de archivos y sus clases, ni tan si quiera lo que una red de archivos supone para garantizar la existencia de la información y de la documentación para los fines y necesidades que se determinen. No obstante no habrá adecuada gestión de documentos ni gestión documental si el tratamiento archivístico no comienza en los archivos de oficina y además porque allí donde existe un archivo de oficina hay eficacia y eficacia, celeridad y garantías en los procedimientos, de manera que el archivo de oficina ha de ser considerado una unidad administrativa más, aunque la Ley 30/92 (LRJAP) también perdiera la oportunidad de integrar en la misma el concepto de archivo como unidad básica de la administración pública⁷⁹.

La Exposición de motivos Ley 7/2011 entiende que el archivo de oficina es *el núcleo en el que se origina el ciclo vital de los documentos y la cadena de custodia*, por lo tanto es la base de todas aquellas condiciones, características y atribuciones del procedimiento administrativo y donde surgen y emanan los actos administrativos, en ello el art. 2g) define el archivo de oficina (*conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por una unidad administrativa*) y en ello abunda el art. 38.2, en el que se indica, de manera precisa, para que no haya confusiones, que *las personas responsables de las unidades administrativas velarán porque sus respectivos archivos de oficina custodien y conserven los documentos de los procedimientos en fase de tramitación, hasta su transferencia al archivo correspondiente.....*, gestión documental en estado puro. En este sentido el art. 9 del Real Decreto 1708/2011 define también los archivos de oficina o de gestión⁸⁰, no perdiendo, en este caso una importante oportunidad.

⁷⁸ Si analizamos las posibles causas.....el principal problema sería la falta de medios materiales, humanos y técnicos para manejar correctamente la ingente cantidad de documentación generada. CIUDAD SÁNCHEZ, P. "Condena de papel. Un funcionario ha sido condenado por arrojar a un contenedor de basura más de dos mil documentos". *Archivamos*. nº80 (02/2011) p. 14

⁷⁹ Es una reflexión que expuso el profesor Ángel Sánchez Blanco hace ya algún tiempo y que aún pone de manifiesto en sus diversos trabajos en relación con la documentación pública. SÁNCHEZ BLANCO, A. "Los derechos de los ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas". *Revista de Administración Pública*. Nº132. (1993) pp. 41-97; *La recuperación del concepto de archivo por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, no permite constatar más que, al margen de su larga denominación, no resolvió el problema basilar del régimen administrativo y del procedimiento con que tienen que actuar los entes públicos: garantizar la intangibilidad del documento público en la tramitación administrativa, en garantía de la objetividad y eficacia de la propia actuación pública y en garantía de los derechos de los ciudadanos afectados por la tramitación de un procedimiento administrativo*. SÁNCHEZ BLANCO, A. "Patrimonio documental y documentos públicos". (...) p. 78

⁸⁰ Son aquellos archivos existentes en todos los órganos y unidades administrativas para la custodia de los documentos.

Tal como se ha venido indicando los documentos son producto de la actividad administrativa y de procedimientos reglados, de manera que el archivo de oficina ha de ser una parte fundamental de esa actividad administrativa, son unidades básicas para el apoyo administrativo y la para la adecuada conservación, tratamiento y recuperación de la información⁸¹, a la vez que constituyen la memoria de la administración pública⁸². Sin embargo esta realidad no forma parte de la cultura administrativa y una ley como la aquí tratada no podrá cambiar actitudes y comportamientos con respecto a la documentación administrativa y los archivos de oficina ya que *el problema radica en que los archivos no se consideran parte de un procedimiento, parte de la gestión diaria; el archivo es entendido como el fin, como el cementerio del expediente administrativo, la clausura de un procedimiento, la condena al ostracismo de la información. Pero de estos pensamientos erróneos y erráticos se derivan nefastas consecuencias, por ello habría que incluir en la conciencia administrativa pública y privada, y en el acontecer diario de cualquier administración, institución, organismo o empresa que el archivo es la unidad sobre la que gravita el centro del adecuado funcionamiento de la actividad encomendada a estas unidades*⁸³.

Los archivos de oficina no son los únicos que pueden garantizar un sistema de información ni son los únicos sobre los que recaen todas aquellas funciones de los documentos y de los expedientes administrativos, es necesaria una red de archivos y sobre ello también se legisla en el art. 2k) de la Ley aquí analizada⁸⁴. Tal vez la existencia de esta red pudiera evitar todas las situaciones que en la actualidad proliferan por las administraciones públicas y órganos judiciales, quizá la Ley 7/2011 que presenta como novedad agregar a la red de archivos los archivos de todas esas unidades administrativas⁸⁵ pueda lograr uno de los pilares básicos de la Archivística.

2.3. Los archiveros.

La custodia, la conservación y el tratamiento adecuado de los documentos administrativos es responsabilidad de quien los produce y tramita, como se ha visto, al igual que la Ley aquí analizada establece de quien es la responsabilidad del archivo de oficina, por lo tanto el archivero, en este sistema de información y documentación, y en la gestión documental es quien ha de coordinar, orientar y proponer medidas y funciones técnicas. En la actualidad el

⁸¹ *Los documentos son una consecuencia necesaria e inevitable de la actividad administrativa. Los archivos, que se producen de forma natural por la acumulación de estos documentos, también y su gestión es parte del trabajo del órgano o unidad administrativa.* CARNICER ARRIBAS, M.D, CONDE VILLAVERDE, M.L., MARTÍN-PALOMINO, M. y ROMERA IRUELA, L. *Archivo de oficina.* Ministerio de Cultura y Deporte. Madrid, 2003 p. 8, p. 50

⁸² *.....Archivos, expedientes, ficheros y registros componen, al fin y al cabo, la memoria de la Administración pública.* MUÑOZ RIVERO, R. *ob. cit.* p. 97

⁸³ AQUESOLO VEGAS, J. y CRUCES BLANCO, E. *No perdamos los papeles. Archivística para no Archiveros.* Cádiz, 2010 (2ª ed.). p. 10

⁸⁴ Red de archivos: conjunto de archivos vinculados entre sí en razón del traspaso de la custodia de documentos a lo largo de la vida de estos o de la posibilidad de compartir y explotar la información común o de poseer características comunes.

⁸⁵ - ...la principal novedad consiste añadir a la noción de institución, la unidad administrativa, de forma que quedan englobados tanto los archivos históricos (instituciones) como los administrativos (unidades administrativas). FERNÁNDEZ RAMOS, S. ".... p. 37

archivero, en una supuesta red de archivos, y sobre todo para los archivos de oficina y centrales es, en muchas ocasiones, considerado el “chico de los recados”, el ropavejero, el encargado de la empresa de reciclaje de papel o el jefe de almacén. Sin embargo el trabajo del archivero pivota sobre diversas prácticas y funciones que pretenden, entre otras cuestiones, alcanzar una adecuada gestión tanto de los archivos como de los documentos, y, sin lugar a dudas, el archivero tiene un compromiso para *ejercer un liderazgo reflexivo y perspicaz, potenciador de las tareas de archivo en los entornos de trabajo administrativo...*⁸⁶, aunque habitual y cotidianamente encuentre agrias dificultades para ello⁸⁷.

Sin duda la Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía es necesaria y su planteamiento general oportuno, así como responde a lo que se viene denominando “la segunda generación de leyes de archivos”⁸⁸, y, para el caso concreto de Andalucía también debía responder a un nuevo contexto, entre otros factores, debido a la evolución institucional de la Junta de Andalucía y el desarrollo de las tecnologías de la información y un nuevo marco legislativo tanto español como europeo⁸⁹.

Sin embargo y hasta que las circunstancias actuales no cambien con respecto a la gestión de documentos, a la gestión documental y a los archivos, y a la propia integridad del procedimiento administrativo y su correlato documental, el expediente administrativo, no en las leyes y normas -donde por cierto casi todo está recogido- sino en la mentalidad colectiva, no habrá una correcta gestión documental ni unos archivos como tales, sino meros almacenes de papel, y tal como en una ocasión se ha expuesto, el artículo 2m) de la Ley 7/2011, que define la gestión documental, debería ser destacado allí donde ser pudiera en el desarrollo diario de la gestión administrativa⁹⁰.

⁸⁶ MORO CABERO, M. *Ob. cit.* p. 2

⁸⁷ *Operating on their own, archivists often find difficult to achieve serious “buy-in” for their good recordkeeping messages from busy public officials.* GIBBS, R. “Archives and their allies: recordkeeping for good governance”. *Governance, development and strategic alliances*. Actas del Congreso Internacional de Archivos. Kuala Lumpur 2008. *Comma*. 2008.1. p. 34

⁸⁸ PAEZ GARCÍA, M. “La Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía en el contexto de las leyes de archivos de segunda generación”. *TRIA* nº17 p. 83-107.

⁸⁹ MELERO CASADO, A. “Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía. Génesis y elaboración”. *TRIA*. nº 17. pp. 53 y ss.

⁹⁰ *Destaco, igualmente, por ser una pieza clave del engranaje de esta ley, el artículo 2 apartado m), sobre la gestión documental. Yo si la ley se aprueba, haría grabar este artículo, en soportes duros, en la puerta de toda oficina pública y como mensaje matutino en todos los ordenadores de los funcionarios, de los responsables políticos de la gestión pública, porque es básico y, si no empezamos el día así, ni la ley ni muchas otras normas ni leyes serían apenas válidas.* 8-11/PL-000002. Comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación del Proyecto de Ley de Documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía. *Diario de Sesiones. Parlamento de Andalucía. Comisiones*. 8 de septiembre de 2011. Comparecencia de Esther Cruces Blanco. p. 18