

## La evaluación archivística en el nuevo contexto de las organizaciones

Lluís-Esteve Casellas i Serra

[lecasellas@ajgirona.cat](mailto:lecasellas@ajgirona.cat)

---

### **La destrucció d'informació pública. Una mirada multidisciplinària sobre l'eliminació ordenada de la documentació**

Oficina Antifrau de Catalunya, Associació d'Arxivers i Gestors de Documents de Catalunya. 2019, p. 90-116.

<https://arxivers.com/wp-content/uploads/2019/09/La-destrucci%C3%B3-dinformaci%C3%B3-p%C3%BAblica.pdf>

---

### **Evaluar, ¿todavía? [1]**

«*Memento mori, memento mori...*» (recuerda que has de morir) era la frase que repetía el esclavo a los generales que volvían victoriosos del campo de batalla al atravesar los arcos de triunfo de Roma, camino del Capitolio, para ofrecer la victoria en el Senado, al pueblo ya los dioses y, al mismo tiempo, recibir también los honores de la ciudadanía romana. El objetivo no era ningún otro y que poner de manifiesto la caducidad éxito de toda obra humana.

Hasta hace poco, la evaluación archivística se ha asociado - y todavía a menudo se asociadas al proceso por el que los profesionales de los archivos decidían la caducidad de los documentos y, por tanto, que se podía eliminar y qué no. Es decir, se consideraba el paso necesario para poder aliviar los depósitos de las oficinas de documentación, decidir qué había caducado y, consecuentemente - y demasiado a menudo y con cierta alegría -, se creía que era del todo inservible. Por el contrario, otras veces un exceso de prudencia frente a cualquier posible incidencia futura retenía la documentación más allá de cualquier razonamiento administrativo y, por supuesto, legal. Todo ello ha cambiado mucho, tal como intentaré explicar más adelante. En cualquier caso, es evidentemente que no somos los archiveros los que decidimos si una cierta documentación s debe conservar, sino la Comisión Nacional de Acceso y Evaluación Documental de Cataluña (CNAATD), órgano pluridisciplinar en el ámbito de la Administración pública catalana.

Ahora bien, ciertamente, el proceso de análisis previo que mayoritariamente lidera el archivística nos aporta un conocimiento específico sobre el funcionamiento de las organizaciones que es realmente estratégico en la planificación y la gestión de proyectos corporativos, sobre todo en el actual contexto digital. Y es en este contexto digital, de cambios rápidos y altas prestaciones tecnológicas, que ha renacido con cierta fuerza un planteamiento conservacionista que, si bien no es nuevo, sí que ha perdido el punto de vista naif anterior por el impulso de nuevos conceptos tecnológicos como el *Big Data*, *Smart Data*, *Data Mining*, *Text mining*, etc., alineados con el internet de las cosas (IOT) y las potencialidades que ofrece la inteligencia artificial, el *Machine Learning* o el *Deep Learning* y, por supuesto, la nube o la computación en la Nube.

Este planteamiento neoconservacionista parte de la premisa de moda: los datos son el petróleo del siglo XXI. Por lo tanto, parece lógico querer más petróleo y, en consecuencia, más datos. Sin embargo, este planteamiento es extremadamente simplista y obvia las bases de desarrollo de estas tecnologías. D entrada, el término *Big Data* y derivados no reúnen nada más que técnicas de análisis de datos o analítica de datos (hay perspectivas que lo

diferencian) basa de s esencialmente en estadística y, por tanto, existentes hace tiempo y con suficiente corpus teórico sobre qué es y qué supone la redundancia de datos y sus umbrales. Así, pues, conservar conjuntos masivos de datos cuando no reúnen la calidad informativa suficiente es, como mínimo, caprichoso. Si no hablamos de conservar, sino de preservar - preventivamente, emprender y gestionar de manera adecuada las acciones pertinentes para que la información sea, además de accesible en un sentido amplio, auténtica y de confianza -, ya es otra cosa. Ya no es un capricho, sino todo un reto de disposición suficiente de recursos tecnológicos, organizativos y económicos.

Conviene añadir que el *Big Data*, a pesar del nombre, no incluye sólo datos (información estructurada), sino también documentos digitales convencionales (información semiestructurada o no estructurada). Es decir, no podemos pensar que en el proceso de datificación de las organizaciones todos los documentos pueden o podrán ser sustituidos por la información referencial de nuestros sistemas gestores de bases de datos. No, al menos, mientras estas bases de datos no estén convenientemente securizadas y diseñadas para preservar la autenticidad y la integridad de cada uno de sus asientos. Por lo tanto, imaginar un contexto de conservación sólo de datos sin los actuales y confortables archivos en PDF como forma de aligerar la preservación de conjuntos de datos y la reducción de costes no es un planteamiento realista en ningún posible escenario a medio plazo.

Contrariamente a lo que habitualmente se piensa, la Nube como sistema externalizado de almacenamiento corporativo no es barato. De hecho, ya hay suficientes estudios que demuestran que a medio plazo es mucho más caro que conservar la información en sistemas propios. Ahora bien, si no hablamos sólo de almacenamiento, sino de tratamiento y procesamiento de información, el coste se dispara ya a corto plazo, en un horizonte que se puede situar alrededor de los 5 años. A parte de esto, hay que tener en cuenta elementos de valoración de confiabilidad del servicio: seguridad tecnológica y organizativa del proveedor, ubicación de los servidores, grado de confidencialidad y privacidad de datos, titularidad de los datos y regulación de los datos a la sombra (*Dark Data*), preservación de la autenticidad, control de periodos de conservación y ejecución de eliminación de datos, etc.

Normalmente, al tratar estos puntos es inevitable pensar en la inteligencia artificial (IA) como solución de cualquier problema de tratamiento y procesamiento de datos. Olvidamos, sin embargo, que en este caso no estamos hablando sólo de soluciones inteligentes domésticas como la aspiradora de casa, sino de mucho más. En cualquier caso, sin embargo, la IA es «sólo» la automatización en altas prestaciones de las acciones y decisiones humanas. En otras palabras, la posibilidad de obtener resultados en pocos segundos en procesos en que los humanos podríamos tardar días, meses o años. Esta potencia de análisis no se basa sólo en algoritmos, requiere también potencia de máquina, y eso tampoco es barato. Ni que decir, pues, que cualquier mención a la *Machine Learning* o el *Deep Learning* es pura fantasía para la actividad administrativa. Estos sistemas de computación de alto rendimiento, basados principalmente en redes neuronales de procesamiento distribuido, están fuera del alcance de las administraciones públicas actuales, a menos que se impulse el diseño de una estructura bastante potente (necesariamente de Estado) orientada ya a los procesos administrativos.

Por último, también hay que introducir en esta argumentación la irrupción del nuevo Reglamento General de Protección de Datos Personal, mediante el cual no sólo se refuerza la limitación a conservar datos personales mientras sean necesarias, sino que establece que hay que informar y justificar de antemano los plazos durante los cuales se conservarán. Asimismo, el reforzamiento de los derechos de los ciudadanos implica también una gestión más precisa de la información que contiene datos personales.

Además de las constantes oleadas de innovación tecnológica y de la importancia que actualmente tiene situar la información como uno de los principales activos de la organización, el siglo XXI también ha despertado con nuevos retos que implican serios cambios

estructurales en la gestión interna de las organizaciones, y muy especialmente en el marco de la Administración pública, tales como:

- La exigencia ciudadana de transparencia con sus correspondientes portales (transparencia activa).
- La indispensable gestión del derecho de acceso a la información pública (transparencia reactiva).
- La apertura de datos para su reutilización con los pertinentes tratamientos de disociación de datos.
- La privacidad de datos personales con sus implicaciones en el derecho al olvido y en las consiguientes acciones de anonimización o pseudonimitzación, segundos y cuando corresponda.
- El fortalecimiento de la seguridad de la información, la gestión de activos digitales y del riesgo asociado a estos activos.
- La transformación digital de las instituciones más allá del documento y la firma digital, con cambios inevitables en la forma de organizar y gestionar los flujos de trabajo.

Cualquier proyecto para impulso de estas iniciativas requiere indiscutiblemente una visión corporativa y, por supuesto, la adopción de estrategias cooperativas para poder ser implementadas con éxito y posteriormente desarrolladas. Sin embargo, el éxito de estos proyectos también está condicionado a los recursos de que dispongo a cada iniciativa. Por este motivo, resulta extremadamente eficiente diseñar estrategias concurrentes entre proyectos, dado que los objetivos de alto nivel son compartidos por todas estas iniciativas, así como por el conjunto de la institución. Es decir:

- La gestión eficiente de los recursos de información.
- La seguridad jurídica de la institución y todos los agentes implicados.
- La garantía de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y de la misma institución.

Hasta ahora la evaluación archivística tradicional ha estado orientada a determinar la disposición de la documentación: es decir, determinar qué documentos deben ser conservados y cuáles no, y cuando deben ser eliminados (períodos de retención obligatorios). Sin embargo, para determinar la disposición de la documentación es indispensable un análisis más allá del documento que incluye las funciones y los procesos de gestión de toda la organización. ¿Este análisis sólo sirve para conservar o eliminar documentos de la organización? ¿La profesión puede obviar todo este conocimiento? ¿La organización identifica correctamente el tipo de conocimiento que gestionamos?

Todo ello nos lleva a nuevas maneras de gestionar la información en el que se ha llamado «gobernanza de la información». Podríamos debatir sobre la conveniencia de este nuevo concepto, del uso o abuso que se n hace y, sobre todo, de su concreción material por la diversidad de perspectivas y discursos. Ciertamente: la gobernanza de la información cobija perspectivas diferentes según los objetivos y métodos de los diversos sectores profesionales que trabajan, pero es la confluencia de estas perspectivas las que pueden impulsar las nuevas formas de gestión. También la archivística ofrece una perspectiva específica y concreta capaz de aportar valor medible a las organizaciones, y esta perspectiva es precisamente la evaluación. En este nuevo contexto, la evaluación archivística no puede considerarse de ninguna manera obsoleta, sino todo y el contrario. La evaluación es vital para la consecución

de los objetivos de alto nivel de la organización y, al mismo tiempo, supone un valor añadido esencial para afrontar con éxito los retos del siglo XXI mencionados antes.

Actualmente, la evaluación archivística va más allá de conservar y eliminar, aunque esto siga siendo uno de los resultados más visibles. En el siglo XXI evaluar significa analizar y comprender globalmente la institución desde la perspectiva de cómo gestiona la consecución de sus objetivos y cómo desarrolla las funciones que le son propias, como se establecen los flujos de trabajo en que se basa y, en última instancia, pero nada menor, qué información y documentos produce o debe producir como evidencia, con qué grado de calidad, confiabilidad y autenticidad, quien interviene en su creación y como los administra. En definitiva, las tendencias de la archivística contemporánea ponen en relieve el valor añadido que la evaluación aporta a la organización por su amplia visión corporativa y su alto valor informativo, lo que le confiere una perspectiva altamente estratégica tal como ya recoge la nueva norma ISO/TR 21946: 2.018. *Information documentation. Appraisal for managing records.*

## **Criterios vs. metodología**

Si bien resulta claro que en este contexto de cambio y adaptación constante la evaluación archivística puede desarrollar un papel clave, es igualmente cierto que la profesión debe interrogarse sobre si las bases actuales de la evaluación son suficientemente sólidas para aportar a la organización el valor añadido que se le supone. Una de las conclusiones de la experiencia del Foro Iberoamericano de Evaluación Documental (FIED, 2009-2012) [2] fue precisamente la disparidad de criterios de aplicación, incluso a pesar de compartir un mismo corpus teórico. Es decir, se compartían principios teóricos, pero se apreciaban claras contraposiciones en su desarrollo y aplicación práctica. Esto era especialmente significativo en relación con el enfoque adoptado para el análisis y, sobre todo, en su aplicación sobre funciones, series documentales o documentos. No hay duda de que esta disparidad supone una clara debilidad para la profesión, y más cuando se produce en lo que hasta ahora ha sido el ámbito tradicional de la evaluación.

Es justamente en un entorno organizativo y de trabajo extremadamente cambiante cuando resulta más necesario disponer de una metodología homogénea y ampliamente compartida, más allá de compartir también los principios de los que emana. En entornos en constante evolución, la metodología ofrece la estabilidad imprescindible en la perspectiva de análisis, de ahí su importancia. Asimismo, una base metodológica sólida y coherente ofrece una mayor visibilidad, precisamente por el hecho de ser compartida. La visibilidad, por su parte, conlleva una mejor apreciación de los resultados por parte de las organizaciones, lo que favorece claramente una mejor valoración profesional. Por lo tanto, la evaluación archivística sólo podrá ofrecer un valor añadido real en otras áreas vinculadas a la gestión de documentos (transparencia, protección de datos, seguridad de la información, etc.) a partir de una metodología compartida que aporte estabilidad en el análisis continuado de la organización y, al mismo tiempo, que garantice la visibilidad y apreciación correcta de sus resultados.

En cualquier caso, situar la evaluación en el entorno digital (y también en papel) como instrumento estratégico de análisis pasa ineludiblemente por consolidar previamente conocimiento, metodología y práctica en lo que ha sido hasta ahora su objetivo tradicional: determinar la conservación o la eliminación de documentos, primeramente en el enfoque utilizado y, en segundo lugar, en los elementos que permitan delimitar con objetividad el valor primario de los documentos y los criterios para determinar su disposición. Es decir, el periodo de utilidad legal para la organización.

En cuanto al enfoque, seguramente el más potente en las últimas décadas en el ámbito internacional ha sido la macroevaluación, planteada por los Archivos Nacionales de la Canadá con una clara orientación de arriba abajo (*top-down*). Más allá de interpretaciones teóricas y

de su influencia en la teoría archivística contemporánea, deberíamos plantear hasta qué punto es una metodología asumida por la profesión o una experiencia compartida entre organizaciones altamente complejas, ya que hasta ahora parece haberse aplicado sólo sobre estructuras estatales (Australia, Holanda, Sudáfrica...). En esencia, se trata de un enfoque estratégico para planificar la evaluación, en contraposición a la tradicional evaluación documento a documento. Sin embargo, la cuestión de fondo es si este planteamiento permite identificar y aplicar patrones de análisis para determinar qué se debe conservar y que se debe eliminar en una organización y, sobre todo, si permite hacerlo de forma ágil, rápida y sistemática.

De hecho, un ejemplo muy interesante con el mismo enfoque es el proyecto PIVOT (iniciales en holandés de Proyecto para Implementar un Nuevo Periodo de Transferencia) de los Archivos Nacionales de Holanda, especialmente por su transparencia en la valoración de resultados. El análisis en el sector público estatal holandés permitió identificar alrededor de 50.000 funciones susceptibles de ser evaluadas. Más allá del enorme conocimiento adquirido, la conclusión después de una primera fase (ampliada) fue replantear el proyecto, dado que, además de sus costes económicos, el número de funciones sobrepasaba la capacidad material de llevar a cabo la evaluación en un período razonable de tiempo. El proyecto también evidenciar algunas carencias del enfoque: documentos que no correspondían a ninguna función, serias dificultades para vincular correctamente los documentos producidos con las funciones aprobadas en las tablas de retención, y existencia de una brecha significativa entre las funciones identificadas y los documentos producidos:

*«...another gap exists in locating records that lack connectedness to any mandatory task at all. How to appraise and what to decide for records that are not found under a “function” umbrella? PIVOT-in-practice shows that the top-down approach is no super-highway: it ignores the fact that in ongoing business processes, there is more between heaven and earth than mandatory tasks and functions.» (JONKER, 2005, p. 214) [3]*

Por otra parte, con independencia de los enfoques metodológicos adoptados, a un nivel más detallado del tipo de análisis funcional realizada hasta ahora, se aprecia fácilmente como en general el valor primario ha despertado poco interés hasta hace relativamente poco, por el contrario del valor secundario, entendido con finalidad informativa e histórica. Por este motivo, no es de extrañar la disparidad de criterios también en aplicación práctica evaluación, principalmente en los procesos de identificación, la granularidad del análisis de funciones y los criterios de aplicación de la disposición de documentos. En este sentido, a menudo tanto la disposición final como todo el período de retención son resultado más de la prudencia que no de un proceso claramente objetivable. Además, el desarrollo de discursos justificativos de los resultados ha derivado en aproximaciones diferenciadas y dispersas alrededor de los valores de los documentos (administrativo, legal, fiscal, financiero, de testigo, probatorio, informativo, etc.), lo que no contribuye precisamente al consenso o a reforzar una perspectiva homogénea.

Sin embargo, si vamos al origen de los conceptos de los valores de los documentos, comprobamos como la propuesta de Theodore Schellenberg [4] se limitaba sólo a dos valores, el primario y el secundario, mientras que consideraba como a componentes sus o variables aquellos conceptos que posteriormente fueron considerados diferentes tipos de «valor» por varios autores. En definitiva, a los efectos de poder adoptar una perspectiva de análisis global sería conveniente volver a los dos conceptos básicos, al menos en cuanto a determinar el período de retención. Ahora bien, si consideramos que el valor secundario es inherente a un documento con independencia del tiempo transcurrido, ¿cómo podemos determinar cuándo termina el valor primario? Porque indudablemente es en este valor donde se encuentra uno de los elementos estratégicos de la evaluación.

Manuel Vázquez Murillo [5] aportó dos aspectos clave en torno al valor primario: la vigencia y el valor precaucional. Aunque no explicitarlo en sus textos, de ellos emerge de forma diáfana

la importancia de situar la prescripción como elemento objetivo con base jurídica para determinar la extinción del valor primario. Una premisa básica de la evaluación debe ser siempre garantizar la seguridad jurídica de la institución, y para ello es indispensable que la toma de decisiones tenga unos cimientos claramente objetivables desde el punto de vista legal. Por lo tanto, si el valor primario es estratégico, la prescripción es la clave.

## **Valor primario, valor estratégico: identificar el período de retención**

¿Por qué el valor primario es estratégico? La pregunta parece eludir la importancia que de por sí supone poder eliminar o no documentos con garantías legales suficientes, o tomar decisiones sobre la transferencia de documentación. No es este el objetivo, ya que su importancia es evidente en combinación con el valor secundario. La cuestión clave es situar el valor primario como a activador indispensable para reforzar, justificar o impulsar acciones vinculadas a la protección de datos personales y el derecho al olvido (supresión, bloqueo de datos o limitación de tratamiento), la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información, la reutilización de la información y la disponibilidad en línea de conjuntos de datos abiertas, o la seguridad de la información y la sostenibilidad de las medidas de protección de activos digitales.

Es decir, los sistemas de gestión de documentos (SGD) son una herramienta esencial en la administración de las organizaciones como base de adaptación a los cambios para, así, poder dar respuesta a nuevas necesidades corporativas y de la ciudadanía. La gestión de documentos se ha convertido en el nuevo eje de la profesión, pero incluso va más allá del concepto tradicional. En la medida que los SGD deben formar parte de sistemas de gestión más amplios como los anteriormente enunciados, la gestión de documentos y los profesionales debemos evolucionar (inevitablemente) hacia una concepción más global de nuestro ámbito estricto de interés. La gestión de documentos, por lo tanto, se transforma en gobernanza archivística de la información, o simplemente gobernanza de la información, pero siempre desde la perspectiva archivística.

En este nuevo contexto, la evaluación - y más concretamente la identificación y gestión del valor primario - no es sólo determinante para preservar y los documentos, sino que también es esencial para tomar decisiones a la hora de diseñar sistemas de gestión de la información, su explotación y consiguiente rendición de cuentas, y su mantenimiento y sostenibilidad a lo largo del tiempo. La vinculación del valor primario con los períodos de retención facilita el diseño y ejecución de acciones de disposición de los documentos y de datos en los sistemas de gestión de la información.

Por lo tanto, parece lógico y sensato que determinar el valor primario condicione el período de retención a aplicar, y que este período se fundamente en bases sólidas, jurídicas y objetivas como es la prescripción del acto administrativo. Ahora bien, ¿qué tipo de prescripción hay que aplicar: administrativa o penal? ¿Cómo se puede identificar el período correcto de retención? ¿Cómo se debe calcular? ¿Cómo se aplican estos criterios de manera coherente, sistemática y ágil al conjunto de una organización? ¿Y a múltiples organizaciones de forma homogénea?

La necesidad de garantizar la seguridad jurídica de la destrucción de documentos ha motivado la elaboración de una metodología específica al Ayuntamiento de Girona para identificar y calcular los periodos de retención. Esta metodología surge de la práctica continuada desarrollada tanto en el marco de la institución como para la participación desde 1990 hasta 2015 en la Comisión de Evaluación y Selección Documental de Cataluña (CNAATD; desde 2008, CNAATD, al incorporar la regulación sobre a ACCESO), y también en los grupos de trabajo vinculados a esta comisión sobre documentación municipal (desde 1994 hasta hoy). Por tanto, el componente práctico resulta evidente, al igual que el contacto diario con la realidad administrativa lo convierte en una metodología contrastada de forma constante.

El estudio de la legislación de base, de la legislación sectorial y de numerosos estudios de caso nos han permitido identificar cuatro factores esenciales para los períodos de retención. El primero, como bien señaló Manuel Vázquez Murillo, es la vigencia administrativa, mientras que los otros tres constituyen los elementos esenciales para determinar el período de prescripción o plazo precaucional. Los factores a considerar en la identificación de períodos de retención son:

- La *vigencia administrativa (V)* derivada de un acto administrativo, entendida como el desarrollo de efectos que produce una resolución administrativa y, por tanto, la fuerza de los documentos para obligar, testimoniar o informar. Por ejemplo, un plazo de 2 años para realizar una obra municipal, establecidos mediante una contratación de obras. Base jurídica: los pliegos de cláusulas del contrato y el contrato mismo.
- El *anulabilidad o revocabilidad (A)* de actos administrativos, instada por la persona interesada o por la misma institución. En la legislación española la posibilidad de anular o revisar los actos administrativos prescribe al cabo de 4 años de la resolución administrativa. Base jurídica: la ley de procedimiento administrativo.
- Las *responsabilidades derivadas (R)* de terceros en el ejercicio de un derecho durante la vigencia administrativa de un acto administrativo (por ejemplo, por posibles infracciones administrativas), o responsabilidades derivadas del mismo Ayuntamiento basándose en su responsabilidad patrimonial. Por ejemplo, la responsabilidad del director técnico de una obra sobre la solvencia técnica del proyecto durante 10 años, o de 15 años por parte del constructor, como responsable de posibles vicios ocultos en la obra. Base jurídica: la legislación sobre contratación pública.
- El *control y auditoría (Ca)* o la rendición de cuentas y fiscalización por parte de un órgano de control externo, principalmente económico. Por ejemplo, la posible fiscalización y auditoría de la adjudicación de un contrato de obra pública o cualquier resolución con incidencia presupuestaria durante 7 años. Base jurídica: la legislación en materia de contabilidad de las administraciones locales.

Cada uno de estos factores (factores *VARCa*, por las iniciales) conlleva un plazo concreto. Su superposición o concatenación permite determinar con exactitud y objetividad el periodo final de retención de un documento, pasado el cual el documento se puede considerar prescrito desde el punto de vista legal. Por lo tanto, prevalece el plazo más largo desde el cierre del expediente. De esta manera, es posible establecer el período de retención en referencia siempre a criterios de legalidad, sin necesidad de recurrir a períodos adicionales de acuerdo con la subjetividad de la prudencia.

Sobre el tipo de prescripción que conviene aplicar (administrativa o penal), se propone considerar en principio la prescripción administrativa, no la penal. La razón es que por norma general los plazos de prescripción penal tienen un significativo margen de aplicación según las condiciones y los agravantes de cada delito. En algunos casos, por ejemplo, hay variaciones de 1 a 20 años. Si aplicáramos estos plazos, supondría la práctica la conservación de la mayor y de la documentación durante el plazo de prescripción más largo posible, lo que es, sin duda, absurdo y poco eficiente. Sin embargo, en según qué contextos no se debe descartar la adopción consensuada de plazos de prescripción penal en funciones especialmente sensibles ante la opinión pública, como son la contratación pública o la concesión de subvenciones.

En cuanto al cómputo del período de retención, se tiene que hacer a partir de la superposición de prescripciones para anulabilidad o revocación del acto administrativo, por responsabilidades derivadas y para control y auditoría a partir del cierre efectivo del expediente o del último apunte en un registro. Por lo tanto, resulta imprescindible determinar correctamente el cierre de los expedientes: por norma general, cuando se extingue la vigencia

administrativa. Sin embargo, en expedientes con una vigencia no definida previamente, como la aprobación de un reglamento, se arbitran determinadas convenciones como la extinción del plazo para presentar recursos a la resolución o acto administrativo que finaliza el procedimiento. En este caso su periodo de retención vendrá condicionado por el plazo para interponer recurso de anulabilidad de actos administrativos o iniciar de oficio su revocación. Si el expediente tuviera incidencia presupuestaria, también se debe tener en cuenta el plazo máximo de control y auditoría externa.

## **Análisis funcional: perspectiva y conceptos**

Con criterios razonablemente objetivos para identificar el valor primario y los plazos de retención vinculados, queda por resolver cómo aplicarlos coherentemente y, sobre todo, de forma sistemática y ágil al conjunto de una organización o en múltiples organizaciones - especialmente si hablamos de administraciones públicas de igual administrativo. De acuerdo con los principios de la archivística la aplicación de las disposiciones de la evaluación deben basarse en el sistema de clasificación de la organización. A su vez, la clasificación se basa en el tradicional trinomio «competencias - funciones - actividades», de acuerdo con los principios clásicos de la archivística. Ahora bien, si nos referimos a su aplicación real, y por tanto homogénea, convendremos que más que un trinomio teórico es más bien un nuevo Triángulo de las Bermudas en cuanto al inexistente consenso sobre qué es una cosa y qué es el otra, tanto si se trata de clasificación pretendidamente funcional, orgánica o de ambas cosas a la vez en la proporción que se prefiera.

Más allá del concepto de «función», la identificación de las funciones de una organización no es en absoluto homogénea, ni siquiera en instituciones de igual administrativo. Por lo tanto, la cuestión clave es si se puede normalizar la identificación de funciones. Evidentemente, el problema en la identificación de funciones siempre dependerá de la granularidad aplicada en el análisis organización, o incluso conjunto de organizaciones, a pesar de que estén en un mismo marco jurisdiccional.

En este sentido, conocemos demasiado bien los problemas derivados de la clasificación orgánica, pero el proyecto PIVOT puso de manifiesto las dificultades para elaborar una clasificación estrictamente funcional. A las dificultades de elaboración hay que añadir, además, la problemática sobre su comprensión por parte de las unidades productoras, cuestión en absoluto menor para el éxito de un proyecto de gestión documental. De la experiencia holandesa también se puede extraer otra conclusión, a mi entender, esencial: la necesidad de delimitar la granularidad de análisis de una organización. Es decir, hasta qué nivel de detalle debemos aplicar análisis de funciones, ya que la vaguedad del concepto «función» puede tener un efecto infinitamente recursivo (función, subfunción, subsubfunción...), especialmente en organizaciones de estructura administrativa compleja. Este planteamiento es igualmente necesario cuando el análisis de la producción documentos se basa en el trinomio « competencias - funciones - actividades », porque a menudo el resultado es un desglose en cascada de subámbitos competenciales, subfunciones, subactividades, etc.

Por lo tanto, esta propuesta metodológica se centra en la simplificación del enfoque como premisa, y tiene por objetivo y identifica r funciones básicas aplicables de forma transversal a cualquier tipo de administración pública. Dicho de otro modo, identificar las funciones que existen tanto en organizaciones de gestión centralizada como en aquellas que, por su tamaño, optan por la descentralización de funciones comunes de gestión o, incluso, su externalización. En el contexto de las administraciones públicas, estas funciones transversales derivan de sus potestades administrativas y, en principio, pueden ser aplicables con independencia del marco jurisdiccional analizado. D otra parte, esta perspectiva podría también adaptarse a las funciones propias de las organizaciones privadas.



El planteamiento de la metodología que se propone se basa en la combinación de tres dimensiones de análisis:

- Las funciones transversales básicas de una organización.
- Los ámbitos de actuación en los que se llevan a cabo las funciones anteriores.
- Las formas documentales básicas que producen cada una de las funciones en los respectivos ámbitos de actuación.

Basándose en la experiencia inicialmente desarrollada en Ayuntamiento de Girona, hay que señalar que este método de análisis es útil para cualquier tipo de proyecto que requiera una visión corporativa de la organización, porque permite identificar activos de información, el su contexto jurídico y administrativo, su posible reutilización, las limitaciones de privacidad o de seguridad para su reutilización, el riesgo asociado a estas limitaciones, así como el valor a largo plazo para la institución de estos activos de información.

Atendiendo a todo lo que se ha expuesto, conviene aclarar los conceptos vinculados al análisis funcional utilizados en el marco de esta propuesta metodológica. Los conceptos básicos con las definiciones son las siguientes:

- Potestad administrativa: Facultad de una organización para ejercer una función transversal de manera exclusiva en uno o más ámbitos de actuación, de acuerdo con las competencias otorgadas o que le son propias. Por ejemplo: las potestades de autoorganización municipal, reglamentaria, sancionadora, tributaria y financiera, de planificación, etc.
- Función transversal: Acción específica derivada del ejercicio de una potestad administrativa en uno o más ámbitos de actuación. Algunas funciones son inherentes a la existencia de una organización, como la de dirección o toma de decisiones o, en el ámbito público, la intervención administrativa. Otros serán específicas según los objetivos de la organización, sus ámbitos de actuación y sus competencias, como por ejemplo la prestación de servicios.
- Ámbito de actuación: Área general de gestión en la que una organización desarrolla sus funciones transversales según su nivel de competencia. Por ejemplo: la gestión económica, la gestión del territorio, los servicios comunitarios, etc.
- Competencia: Delimitación específica para el desarrollo de una función en un ámbito de actuación concreto. Por ejemplo, los límites a la intervención administrativa (autorizaciones o sanciones) según un determinado ámbito o subámbito de actuación (edificación, seguridad ciudadana, etc.)
- Forma documental: En el contexto de este trabajo, el concepto se aplica en su acepción más básica, por tanto, como representación formal de la información en el producto final de un procedimiento administrativo. Los tipos básicos son habitualmente tres: registro, expediente y dossier.
- Ordinalidad: En relación con la forma documental producida, la característica de ser un documento primario o preeminente (autosuficiente) o secundario (derivado o que tiene por objetivo incidir en un documento primario). Por ejemplo, la modificación de un contrato será un documento secundario en relación con el contrato. También tendrá carácter secundario la documentación necesaria en el mantenimiento del padrón de habitantes, cuyo registro tendrá la consideración de primario.

Los conceptos anteriores toman relevancia especialmente cuando se aplican sobre la comprensión de los procesos de gestión de las organizaciones. Es decir, que hacen (acciones), como lo hacen (proceso) y en el que se basan cuando lo hacen (procedimiento). Aunque no los trataremos en este artículo, conviene aclarar estos conceptos, muy a menudo relacionados con el análisis funcional, la clasificación o evaluación, y que, igualmente a menudo, son utilizados de manera poco sistemática, lo que genera no pocas confusiones sobre qué es un trámite, un proceso o un procedimiento. Por lo tanto, a fin de evitar confusiones y en el marco de la metodología propuesta los definimos de la manera siguiente:

- **Acción (trámite o transacción):** Cada uno de los pasos formales necesarios para resolver una tramitación administrativa. Las principales acciones o trámites tienen como resultado la elaboración de un documento convenientemente validado y reconocido como tal por todas las partes implicadas. Algunas acciones pueden constar de varios componentes o subsecciones. Los metadatos adecuados sobre estas acciones aseguran el control de la trazabilidad y facilitan un contexto de calidad en la producción del documento, ambos indispensables en un entorno digital.
- **Proceso:** Secuencia de gestión del flujo de acciones, formales o no, para conseguir un producto o documento de manera eficiente, de acuerdo con el procedimiento aplicable. Analizar los procesos desde la perspectiva archivística es indispensable en la actual tendencia de desmaterialización de documentos. Esto resulta especialmente relevante cuando el documento se diluye en datos generados a partir de formularios virtuales de sistemas gestores de bases de datos. El análisis permite identificar en qué momento del flujo de gestión una acción determinada debe ser considerada y gestionada como documento y, como tal, fijada, contextualizada y preservada según la clasificación y disposición que tenga asociada.
- **Procedimiento:** Regulación legal o normativa que determina una secuencia de acciones formales (trámites o transacciones) para obtener un producto final mediante una tramitación administrativa, de acuerdo con un consenso de garantías aceptadas por todas las partes implicadas. El análisis funcional del procedimiento también es útil para identificar secuencias de acciones repetitivas (en una misma función transversal y ámbito de actuación) o repetibles (siguen las mismas pautas pero con desarrollos diferentes). Por ejemplo, cualquier procedimiento que implique « competencia pública competitiva » para adjudicar contratos de obras, servicios o suministros, contratar recursos humanos, otorgar subvenciones, convocar premios, etc. La pauta general, en este caso, sería la aprobación de bases reguladoras, convocatoria, propuestas, valoración, selección y formalización.

## **Evaluación funcional transversal, dimensiones de análisis**

En cuanto a las tres dimensiones de análisis, la primera se fundamenta en la identificación de las principales funciones transversales. Es decir, en aquellas que basadas en sus potestades administrativas se pueden ejercer de forma centralizada o descentralizada según la complejidad de la organización y, por tanto, no basadas en el análisis de una organización concreta, sino de un tipo de organización concreta, en este caso mayormente municipal pero también comunes en el conjunto de la Administración pública. A título enunciativo, las funciones identificadas son:

- **Dirección:** Toma de decisiones en la acción de gobierno o en la acción administrativa. La forma documental preeminente es el registro (libro de actos, resoluciones, etc.), mientras que la forma documental secundaria normalmente corresponde a expedientes de apoyo para la elaboración de los documentos preeminentes (convocatoria y orden del día, borradores, etc.)

- Organización: Creación, constitución, modificación o disolución de órganos políticos o administrativos, delegaciones de competencias, etc. La forma documental preeminente es el expediente.
- Administración: Gestión de los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización, ya sean propios (patrimoniales, económicos, de información, humanos, etc.) o mediante su provisión mediante recursos externos (contratación, solicitud de subvenciones, etc.). La forma documental preeminente es el registro para el control de los recursos y para la rendición de cuentas, y cuenta con los correspondientes documentos de apoyo en forma de expediente. En cambio, en la provisión de recursos la forma preeminente es el expediente, aunque también se generan registros como producto derivado, principalmente como instrumento de rendición de cuentas.
- Regulación normativa: Adopción de reglas de prestación de servicio, funcionamiento, control, etc. La forma documental preeminente es el expediente, sea para su aprobación, modificación o derogación, por ejemplo, en ordenanzas, reglamentos, normativas, circulares, etc.
- Planificación: Análisis, estudio, proyecto y programación de acciones o previsiones futuras, sean a largo, medio o corto plazo. Documentalmente se traduce esencialmente en expedientes de aprobación o modificación. Por ejemplo, planes generales, programas y memorias de actuación, proyectos, presupuestos anuales y sus respectivas liquidaciones, etc.
- Control administrativo: Intervención y control en el ejercicio de derechos y obligaciones de terceros o en la gestión de recursos humanos de la organización (inspección, concesión de autorizaciones o licencias administrativas, declaraciones responsables, procedimiento sancionador o disciplinario, etc.). La forma documental preeminente es el expediente, aunque pueden generarse registros de control y dosieres de apoyo con actuaciones sin resolución administrativa.
- Fomento: Iniciativas de facilitación y mejora social, económica, cultural, de calidad, etc., En cualquiera de los ámbitos de actuación de una organización. La forma documental preeminente es el expediente, aunque que pueden generarse registros de control y de rendición de cuentas, o de apoyo (registros de subvenciones otorgadas, convenios de colaboración, etc.).
- Prestación de servicios: Atención a las necesidades de la persona, sea de forma colectiva o bien individualizada. La forma documental preeminente es el expediente (expediente asistencial, clínico, académico, etc.), mientras que los registros tendrán un carácter secundario como instrumento de control (gestión de usuarios, etc.).

En el marco de una administración pública, estas funciones se articulan con ámbitos de actuación delimitados por las competencias que correspondan. De esta manera, partiendo de un análisis simplificado y yendo del s aspecto general es el s específico s, una administración pública gestiona la su propia organización, administra el territorio y presta servicios a sus ciudadanos. Trasladados los ámbitos generales en ámbitos concretos, a escala municipal podemos distinguir ocho ámbitos de actuación, con sus principales sub-ámbitos operativo s:

- Acción de gobierno: Órganos de gobierno, consultivos y de participación ciudadana, representación y protocolo, identidad e integridad del municipio, y gestión de competencias.
- Administrativa general: Administración y organización general, gestión documental y archivos, infraestructura tecnológica y de comunicación, comunicación e información ciudadana, gestión de los recursos humanos y servicios jurídicos.

- Gestión económica: Administración del patrimonio, gestión y ejecución presupuestaria, y gestión tributaria y recaudación.
- Gestión del territorio: Gestión de la población, planificación y gestión urbanística, equipamientos e infraestructuras municipales, edificación y uso del suelo, control de actividades económicas y protección medioambiental.
- Servicios generales o comunitarios: Abastecimiento de agua, abastecimientos y mercados, alumbrado público, limpieza viaria y gestión de residuos, movilidad y transporte público, salud pública, saneamiento de aguas residuales, seguridad ciudadana, servicios funerarios y vía pública.
- Servicios a las personas: Asistencia social, atención a la juventud y la tercera edad, cultura, educación y deportes.
- Desarrollo económico y social: Fomento del empleo, la vivienda, la promoción económica y el turismo.
- Cooperación interadministrativa: Organización de elecciones municipales, elecciones generales, censos generales de diferente naturaleza, colaboración en la intermediación administrativa, etc.

Esta visión necesariamente simplificada para el análisis funcional de las organizaciones también hay que trasladarse el a los productos documentales que derivan del ejercicio de cada una de estas funciones en un ámbito de actuación concreto. Es decir, y identifica r a grandes rasgos las formas documentales básicas que se producen. Esto es especialmente relevante para analizar y comprender procesos de virtualización de tramitaciones, tanto para identificar los datos esenciales como para determinar su valor como en evidencia de derechos, obligaciones y rendición de cuentas.

Normalmente, las formas documentales responden a tres tipos básicos:

- Registros: Acumulación sucesiva de asentamientos informativos o, incluso, de transcripciones de documentos (libros de actos o decretos). Comprenden también los tradicionales «listados de información», estén administrativamente formalizados o no. En su versión papel, corresponderían a los antiguos libros de registro. En su versión actual, corresponden a conjuntos de datos vinculados, coherentes y homogéneas gestionados en sistemas de bases de datos. Los registros tienen como finalidad asegurar la evidencia y control de las acciones. Cuando el registro es el fin último de la tramitación administrativa, constituye el documento recapitulativo del expediente. En caso contrario, el registro se convierte únicamente un instrumento de control de otros documentos
- Expedientes: Acumulación sucesiva de documentos vinculados a una misma tramitación administrativa de un asunto, sean en papel, digitales o híbridos. La finalidad de los expedientes es siempre la resolución de un asunto concreto sobre la base del procedimiento administrativo y, por tanto, normalmente son individuales. Sin embargo, en contextos específicos existen expedientes de gestión continuada que acumulan varias gestiones de asuntos individuales. Este es el caso de los expedientes personales, sean en el ámbito laboral, de la salud, asistencial, académico o judicial. Sin embargo, que la vigencia sea de largo recorrido no significa que todas las actuaciones administrativas s incorporen directamente al expediente principal, sino que para su buen control deberían conformar subexpedientes relacionados con el principal, incluso en el contexto digital.

- **Dosieres:** Agrupación de documentos de apoyo a la gestión, por acumulación de documentos que no requieren resolución administrativa, como, por ejemplo, peticiones simples que generan un único comunicado sin efectos administrativos.

## **Guías de aplicación: ejemplos a partir de la experiencia**

Los ámbitos de actuación ofrecen una primera orientación sobre el valor secundario o permanente de la información. Sin embargo, no contribuyen a una delimitación clara entre las diferentes funciones y actividades que comprenden, tampoco sobre los documentos que generan o su valor primario, clave para determinar los períodos de retención. En cambio, en la articulación de ámbitos de actuación con las funciones transversales de gestión, ya permiten una primera lectura de alto nivel del funcionamiento de la organización. A partir de su combinación, según las peculiaridades y complejidad de cada organización, se pueden trazar directrices sobre la conservación o destrucción de documentos y mapear la aplicación de criterios y plazos de retención de forma homogénea, sobre todo cuando se añaden las formas documento al análisis y se alinean con la legislación. [6]

Además, y **identificar** funciones con sus formas documentales preeminentes puede favorecer la creación de registros o la mejora de los existentes en aquellas funciones que les generan de forma secundaria. Estos registros, convenientemente formalizados, pueden constituir documentos recapitulativos que permitan **eliminar** determinados expedientes. Esto es especialmente necesario en organizaciones que, generalmente, por su complejidad organizativa, no mantienen registros en la función de dirección, espina dorsal de cualquier sistema de gestión de la información. También son igualmente útiles en la transparencia en las actuaciones públicas y, consecuentemente, en la rendición de cuentas a la sociedad.

En general, se puede asumir que los documentos preeminentes derivados de la *función de dirección* y de la *función normativa* tenderán a ser evaluados de conservación permanente, con independencia del ámbito o subámbito de competencia. En ambos casos la vigencia habitualmente no está definida y como criterio de retención a aplicar su posible anulabilidad o revocación. De este modo, los expedientes de la *función de dirección*, la información esencial de los que queda recogida en los respectivos registros de resoluciones o acuerdos, pueden ser destruidos vencido este plazo, es decir, actualmente 4 años.

La *función de organización*, focalizada en la manera como se estructura de la organización para la toma de decisiones y la consecución de sus objetivos, se materializa de manera habitual en expedientes con un alto valor informativo. Ahora bien, hay que distinguir entre expedientes de gestión a corto plazo y expedientes de gestión a largo plazo. Forman parte del primer caso, por ejemplo, las delegaciones de competencias entre cargos institucionales, la constitución de órganos políticos o administrativos, normalmente limitados en el tiempo y que, de hecho, siempre tienen su reflejo en los correspondientes registros de resoluciones (*función de dirección*). Estos expedientes están sometidos a criterios de retención vinculados a su posible anulabilidad o revocación y, por tanto, pueden ser destruidos en prescribir el plazo en el que esto es todavía posible. Son ejemplos del segundo caso los expedientes de creación, modificación o resolución de entidades públicas de gestión que, a pesar de tener su reflejo en los registros de resoluciones (en realidad, cualquier acto administrativo tiene donde debería tener...) contienen un alto valor informativo para la justificación de la necesidad de que la motiva y, muy especialmente, los documentos de formalización que contengan (cartas fundacionales, estatutos, etc.). Este tipo de documentación es de conservación permanente y su periodo de retención **s** debe vincularse a criterios de control y auditoría (actualmente 7 años).

En cuanto a la identificación de plazos de prescripción para la *función de administración*, centrada en la gestión de recursos de la institución misma, hay que decir que dependen tanto de la forma documental como del ámbito concreto: gestión económica y financiera, gestión tributaria, administración patrimonial, gestión de recursos humanos, contratación, etc. En general, debe prevalecer la conservación de *registros* por encima de los *expedientes*, a los que, extinguida la vigencia, habrá que aplicar los plazos de prescripción adecuados, sean de fiscalización y rendición de cuentas, prescripción fiscal, responsabilidades derivadas, etc. Sin embargo, será necesario conservar los expedientes si no existe y n registros o si estos registros no recopilan toda la información esencial de los expedientes. Esta circunstancia suele ser más frecuente en el administración patrimonial: el inventario general de bienes a veces resulta demasiado « general ». También en la gestión de recursos humanos puede darse el mismo caso, donde es habitual (aunque no recomendable) que el registro de servicio de cada persona empleada se constituya a partir del acumulación de expedientes o, peor, por acumulación directa de todas las tramitaciones en un solo expediente, desgraciadamente de carácter « enciclopédico ».

En esta función, más que en cualquier otra, sobre todo si nos referimos al control de los recursos económicos, existen registros secundarios o auxiliares de otros registros, que en algunos casos pueden ser evaluados de conservación temporal, como en los registros vinculados al control detallado de la recaudación de impuestos. Al ser esta función nuclear en organización, para los registros identificados como preeminentes conviene arbitrar una excepción en la aplicación de los criterios de retención basados en prescripción administrativa y, necesariamente, convenir un periodo de retención mayor que el establecido para el ordinario de fiscalización y rendición de cuentas. Este plazo debería estar alineado con la prescripción penal de delitos contra la Administración pública. Por lo tanto, si se toma en consideración la pena máxima de inhabilitación de 20 años por malversación, prevista en el Código penal (art. 432.3), la prescripción del posible delito se situaría en 15 años desde la comisión de la última infracción (Art. 131.1).

La *función de planificación* y se materializa, generalmente, bajo la forma documental de expedientes y tiende a ser de conservación permanente con independencia del ámbito competencial. D otra parte, los documentos derivados de esta función tienen habitualmente una vigencia definida. En consecuencia, s deben aplicar las correspondientes prescripciones por responsabilidades derivadas a partir de la extinción de la vigencia si esta va más allá del plazo de anulabilidad o revocación del acto administrativo que lo motiva. Del mismo modo, si el desarrollo de sus efectos administrativos deriva en actuaciones con incidencia presupuestaria, s debe aplicar la prescripción de fiscalización y rendición de cuentas a partir del último acto administrativo con efectos contables, generalmente una resolución administrativa.

En algunos casos, la forma documental puede ser determinante para la adopción de decisiones, ya que la existencia de registros con carácter recapitulativo puede facilitar la destrucción de los expedientes que los motivan sin perder información esencial. Por el contrario, si no existen lo imposibilitarán. En la *función de control administrativo*, los ejemplos más evidentes son en relación con el régimen de comunicación y de declaración responsable referidos a obras y actividades. En estos casos, resulta indispensable el mantenimiento y la formalización administrativa de un registro con datos de calidad y convenientemente securizadas en el s sistemas de gestión, es decir, que eviten el se modificaciones por actualización de la información.

En cuanto al otorgamiento de licencias municipales o autorizaciones, el valor informativo a medio plazo es extremadamente bajo, a excepción de aquellas licencias que puedan incidir a largo plazo en derechos de terceros o bien ser de interés para el desarrollo mismo de las funciones inspectoras del Administración. Son ejemplos, las actividades económicas sujetas a licencia o licencias de obra de nueva construcción, de gran reforma o rehabilitación que requieren proyecto técnico específico, pero no así las licencias urbanísticas menores.

A grandes rasgos, el resto de licencias y autorizaciones (uso común especial o uso privativo de bienes públicos) pueden ser destruidos una vez prescrita cualquier posible responsabilidad derivada originada durante el periodo de vigencia, siempre que también haya prescrito la posible anulabilidad del acto administrativo que la otorgó. Hay que tener en cuenta que, en estos supuestos, no se debería aplicar la prescripción de control y auditoría por su incidencia presupuestaria. Dada la naturaleza de ingreso directo de las tasas y los impuestos aplicados, sería suficiente considerar la sujeción a su prescripción fiscal (4 años). Sin embargo, sus correspondientes asientos en los registros contables sí estarían sujetos a la prescripción de control y auditoría, al menos 7 años.

En cuanto a la potestad inspectora y sancionadora de la *función de control administrativo*, los expedientes derivados de inspección administrativa pueden ser destruidos en prescribir la posible infracción si no han dado lugar a expediente sancionador o disciplinario. Las principales actuaciones tienen su reflejo en las correspondientes resoluciones del libro registro de resoluciones, sean decretos o acuerdos. Pero también otros registros pueden aportar información colateral que ofrece trazabilidad de acciones de forma indirecta, como los asientos en el registro de expedientes, los registros de entrada y salida de documentos o, en el caso de multas coercitivas, también los correspondientes asientos contables.

Del mismo modo, en expedientes de naturaleza sancionadora o disciplinaria (si afecta personal) la prescripción de la sanción determinará el periodo de retención, especialmente en infracciones leves y graves y en materia de personal con independencia de la tipificación de la falta. Ahora bien, en el caso concreto de expedientes sancionadores por infracciones muy graves, la posible conservación del expediente sólo debería ser considerada en los casos de especial relevancia pública y en aquellos supuestos en los que la infracción esté tipificada en un marco normativo común. Es decir, que su tipificación no pueda basarse sólo en la regulación emanada de la misma institución, como por ejemplo en el caso de ordenanzas municipales, en las que la gravedad de las infracciones puede variar de un municipio a otro. En cualquier caso, la conservación del expediente siempre debe ponderar si se trata de una persona física y si ésta tiene o no un carácter público, lo que condicionará la posible disociación, anonimización o pseudonimitización de datos en el momento de la prescripción.

La *función de fomento*, en general bajo la forma documental de expediente, tiende a ser de conservación permanente y, puntualmente, de conservación parcial, como por ejemplo en la convocatoria de subvenciones, en las que sólo se conservarían las bases, los proyectos seleccionados y las correspondientes memorias justificativas. Estos criterios serían aplicables, como se ha apuntado anteriormente, a cualquier expediente que se ajuste a un procedimiento de « concurrencia pública competitiva » para su resolución. A esta función de fomento siempre hay que considerar la aplicación de plazos de retención vinculados a criterios de fiscalización y rendición de cuentas a efectos de ejecución presupuestaria y, siempre, a partir del vencimiento de su vigencia administrativa.

La documentación derivada de la *función de prestación de servicios* comprende principalmente expedientes con limitaciones de acceso, aunque con diferentes niveles de restricción. Aunque la restricción de acceso no debe condicionar la conservación o destrucción de documentos, sí que se debe valorar la posible necesidad de disociar datos si determinados tipos de expedientes deben ser conservados, incluso si responden al resultado de aplicar un muestreo estadístico. También hay que valorar la existencia de documentos recapitulativos que recojan el principal valor informativo de estos expedientes, como registros o memorias de actuación. Esta circunstancia, que hay que potenciar en el diseño de los actuales sistemas de información, debería permitir eliminar los expedientes una vez prescritos y conservar los registros, sin pérdidas significativas de valor informativo, pero cumpliendo los requerimientos correspondientes en materia de protección de datos personales. En caso de que estos registros no existan, se puede plantear un muestreo estadístico siempre que el método garantice que no es el azar, sino realmente representativo, cuestión condicionada a la existencia de un volumen mínimo de expedientes por año.

D otra parte, la evaluación también debe valorar la diferente naturaleza del servicio prestado a fin de identificar correctamente los plazos de vigencia administrativa y de prescripción. En el ejercicio de esta función, la vigencia no siempre es un elemento definido, por ejemplo, en expedientes de asesoramiento ocupacional o en expedientes personales de atención social. Por ejemplo, si la prestación se corresponde a un servicio delimitado (ej.: Expedientes de asesoramiento ocupacional) y este servicio es gratuito, el plazo de retención debe ser el aplicable al de la prescripción por la responsabilidad patrimonial de la Administración. Si por el contrario, se trata de expedientes de prestación continuada del servicio (ej.: Expedientes de atención social) sin vigencia previamente establecida, el plazo puede equipararse a otros de carácter más general a contar desde el última atención prestada, por ejemplo, los 5 años fijados legalmente sobre responsabilidad por acciones personales. Ahora bien, en el supuesto de que el último acto administrativo tuviera incidencia presupuestaria (ej.: Ayudas sociales a las personas), habría que aplicar el correspondiente plazo vinculado a la posible fiscalización y rendición de cuentas.

### **Más allá de conservar y eliminar, la reutilización corporativa de resultados**

La articulación de las tres dimensiones de análisis funcional que se proponen (funciones transversales, ámbitos de actuación y formas documentales) permite trazar directrices homogéneas y coherentes sobre la conservación o destrucción de documentos. Sin embargo, al mismo tiempo también proporciona una fácil y rápida comprensión de y el alto nivel de la organización. Ahora bien, en función de la granularidad del análisis, el nivel de conocimiento puede resultar mucho más detallado, incluso más allá de la unidad que conforma un expediente. Es decir, la perspectiva funcional también puede aplicarse al análisis de las tipologías de documentos para determinar su valor informativo en relación con el tipo expediente en el que se han generado. Por lo tanto, los principales beneficios de esta metodología de análisis son:

- Un conocimiento que abarca el funcionamiento global de la organización, con información granular del más general al más específico.
- La identificación del valor informativo de cada una de las funciones ejercidas con la valía de su alcance para la organización, sea permanente o temporal, y que hay que asegurar que se refleje adecuadamente en documentos.
- La asignación de plazos de retención y criterios de disposición basados en fundamentos objetivables, como anteriormente se ha expuesto, indispensables para el establecimiento de políticas de preservación id eliminación, pero también valiosas para la protección de datos, la reutilización de la información y la rendición de cuentas.

Hay que añadir que la identificación y la valoración del tipo de información de estas funciones y de los documentos producidos permite la aplicación homogénea de criterios de acceso de acuerdo con la regulación de la transparencia de las actuaciones de la Administración pública. Evidentemente, el régimen de acceso de la documentación conlleva también la identificación de las correspondientes limitaciones o restricciones, [7] sean para tratar materias clasificadas o por contener datos de carácter personal.

En este sentido, para la organización es vital disponer de esta información: qué documentos son de preservación permanente, cuáles no lo son y hasta cuando se deben conservar por estar sujetos a publicidad activa, por rendición de cuentas o porque son susceptibles ser consultados en el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos, además de proteger y no divulgar los datos personales que contengan. Por tanto, se trata de información esencial para la valoración y gestión de riesgos en la gobernanza de la información. Riesgos que no sólo implican la gestión interna de la información, sino que deben ser valorados correctamente



cuando se produzcan externalizaciones de servicios que incluyan la gestión de estos activos de información, sean por ser información de alto valor informativo o reputacional para la organización, o por contener información reservada o sensible referida a personas.

Asimismo, en el entorno digital la gestión del riesgo también debe tener en cuenta las prestaciones de servicios de terceros que supongan el almacenamiento o la gestión de estos activos en la Nube. Si bien la gestión en la Nube parece cada vez más inevitable, es igualmente cierto y prudente regular convenientemente la titularidad de la información y de los documentos, la identificación del titular y la localización de los servidores, el marco jurisdiccional que los de o na apoyo, las medidas de seguridad de sus sistemas de información y del personal que los gestiona, la preservación de los documentos en condiciones de autenticidad, la portabilidad de datos, las medidas de protección de datos personales o sensibles, etc. [8] Por supuesto, siempre en relación con la criticidad de las funciones y ámbitos de actuación afectados, así como los documentos y datos derivados.

La tendencia actual de desmaterialización de documentos en datos [9] requiere necesariamente políticas cooperativas en todos los ámbitos implicados para una gestión eficiente y sostenible en el tiempo: transparencia, derecho de acceso, protección de datos personales, datos abiertos, gestión de riesgos y seguridad de la información. La perspectiva archivística puede dar una respuesta eficaz a estas necesidades compartidas desde el punto de vista de la *gestión del ciclo de vida de la información* y del conocimiento de los datos que cada *función* genera en los diferentes *ámbitos de actuación* de la organización. Por ejemplo, en relación con la seguridad informática las acciones vinculadas a la gestión de los activos de información se pueden determinar mediante:

- La *identificación de los activos de información* con la correspondiente descripción de sus estructuras se de datos.
- La *evaluación de los activos de información* a través del análisis de las funciones y actividades que motivan la creación de los conjuntos de datos.
- La *preservación de la autenticidad* mediante la aplicación de los procedimientos y requisitos formales y técnicos que documentan y garantiza e n el contexto, la identidad y la integridad de los conjuntos de datos definidos como en documentos.
- Finalmente, y derivado de la preservación de la autenticidad, la *extracción de datos* de forma regular y sistemática bajo la forma documental de *registro*, y su incorporación al sistema de gestión de documentos de la organización.

Si bien en términos de seguridad informática la incorporación de estas acciones de gestión del ciclo de vida contribuye a identificar, dimensionar y mitigar riesgos, ¿cuál sería el valor añadido para proyectos de datos abiertos y para la gestión correcta de la protección de datos personales? Algunos de los beneficios que aporta este enfoque de la evaluación archivística son:

- Un control más efectivo y completo de los activos que contienen datos de carácter personal, el mapeo de activos reutilizables en un contexto de datos abiertos y la identificación de los datos sensibles que se deben disociar.
- La selección de los datos de valor que constituyen un *registro administrativo*, o que lo pueden constituir mediante una formalización previa, así como sus características formales y técnicas.
- La identificación precisa de los datos relevantes que pueden ser publicadas, así como la evaluación del riesgo asociado a su publicación.

- La aplicación de calendarios de retención sobre estos activos; también, el establecimiento de procedimientos para su correcta disposición, de manera que refuercen la conformidad legal en relación con la protección de datos personales.
- La fiabilidad de los conjuntos de datos abiertos resulta altamente reforzada con la implementación de los requisitos para preservar la autenticidad de las fuentes.
- Los procesos de extracción regulados y normalizados de políticas de preservación de documentos también se pueden aplicar para obtener productos de datos abiertas, reforzando así su fiabilidad e integridad.
- Los procedimientos de disociación de datos personales pueden ser incluidos ya en la fase de diseño de los procesos de extracción, de acuerdo con el principio de privacidad por diseño.

En definitiva, para la organización resulta claramente beneficioso implementar criterios de evaluación archivística para gestionar y el ciclo de vida de los activos de información. En un contexto acelerado de *datificación*, la transparencia y apertura de datos, la protección de la privacidad, la gestión de riesgos, la seguridad de la información y la preservación archivística de datos adquieren una relevancia y valor significativos, también económico. Hay que tener presente que el enfoque global de los nuevos criterios de la evaluación archivística permite introducir factores predictivos en la gestión de sistemas de información. Por lo tanto, incluir este análisis en la fase de diseño no sólo supone un ahorro de recursos considerable para evitar los costes añadidos a cualquier actuación correctiva posterior, sino también la posibilidad de obtener beneficios en la optimización de la información desde el mismo momento que estos sistemas de gestión se ponen en funcionamiento. En definitiva, el valor añadido de la evaluación es el de contribuir a una mayor cooperación en el establecimiento y desarrollo de estas políticas.

## Reflexión final

La evaluación dejó de ser « evaluación de documentos » en el momento que la archivística puso el foco de atención en el origen de los documentos y, muy especialmente, en el diseño de los sistemas que los producían cuando ya era imposible la evaluación documento a documento. Afirmar que todo ha comenzado con el documento digital, como alguna vez se ha afirmado, no es del todo cierto. Quien haya trabajado (duramente...) en gestión de documentos sabe de sobra que también en papel se requería estar presente en el inicio del ciclo de vida de los documentos. Es precisamente en esta confluencia cuando surge la pregunta clave: ¿cómo distinguir el análisis documental para diseñar un SGD del análisis documental para determinar la disposición final de los documentos producidos?

En realidad, estábamos trabajando desde la misma perspectiva. Es entonces y sólo entonces cuando nos damos cuenta del valor real de la evaluación, y que esta evaluación va más allá de la conservación o eliminación de los documentos. ¿Cómo llamar a esta perspectiva que en la práctica supone un análisis de la organización? ¿Y como diferenciarla de otros análisis centrados en el mismo ámbito pero con diferentes objetivos? La evaluación archivística de la organización es precisamente este análisis funcional desde una perspectiva específica, desde una perspectiva global del ciclo de vida de la información: desde la concepción de los sistemas en la determinación de la memoria, pasando por la valorización de los activos de información desde diferentes puntos de vista y para los diferentes tipos de usuarios en cada una de las fases del ciclo de vida de la información.

La evaluación archivística tiene, por tanto, un claro valor añadido para las organizaciones. Sin embargo, este valor añadido sólo se crea si la evaluación parte de modelos de análisis

consolidados, de aplicación homogénea, coherente, compartida y, sobre todo, con bases objetivables que puedan ser fácilmente auditadas y publicitadas. En este sentido, la metodología expuesta parte de una experiencia consolidada en los últimos años al Ayuntamiento de Girona. ¿Puede considerarse un modelo de análisis consolidado? En mi opinión, sí. Nació de la práctica, del análisis de la casuística en el seno de la organización, pero también se ha confrontado con la casuística de otras instituciones. Sin embargo, sigue siendo un trabajo en progresión permanente. Si hasta ahora los resultados más visibles han sido en la determinación de períodos de retención y la disposición final de los documentos, progresivamente el análisis ha derivado en pautas sobre el derecho de acceso a la información, la reutilización de datos y las limitaciones motivadas por la protección de datos personales y, más recientemente, la seguridad de la información y evaluación del riesgo asociada a la información y los documentos. Mucho camino por correr.

Sin embargo, hay dos cuestiones esenciales a tener en cuenta sobre su valoración como modelo. La primera es que tenga capacidad de análisis preventiva, incluso predictiva, sobre el funcionamiento de una organización. Este último aspecto ha quedado en cantidad suficiente demostrado cuando se han tenido que poner las bases de gestión para el funcionamiento de organismos de reciente creación, o bien cuando se ha intentado homogeneizar estas mismas bases en diferentes organismos. Hasta ahora estas pautas de análisis han dado siempre buenos resultados, lo que permite proponer soluciones ya en la fase de diseño de los sistemas de gestión, ¿pero podemos ir más allá?

La evaluación archivística se fundamenta en la clasificación y estamos acostumbrados a la perspectiva jerárquica de un cuadro de clasificación. Es decir, a una perspectiva en dos dimensiones en la sistematización de la información. Sin embargo, ya hace tiempo que las estructuras administrativas de una organización han dejado de ser verticales, o sólo verticales. Sin embargo, la distribución del trabajo en organizaciones más horizontales tampoco corresponde exactamente a la realidad. Las organizaciones actuales tienden a organizarse de forma matricial, con flujos de trabajo e información (procesos) en todas direcciones (verticales, horizontales, diagonales) y en todos los sentidos (de arriba a abajo, de abajo arriba, izquierda- derecha, etc.). Las organizaciones adoptan estructuras poliédricas según el modelo de dirección y de gestión. En estos nuevos entornos poliédricos, la aplicación de criterios de análisis basados en funciones transversales básicas es fundamental para identificar patrones de gestión y organización de la información.

Estos patrones constituyen *fractales de información* [10] que, de una manera u otra, se reproducen a diferente escala de forma similar o en formas que pueden ser previsibles. Las diferencias entre estos fractales de información y cómo se articulan en el seno de una misma organización o en relación con otras organizaciones deberán ser identificados en el futuro, pero ciertamente estarán motivadas por los estilos de dirección o organización, los contextos sociales o culturales, o por los diferentes objetivos en los cuales focalizan su actividad. En cualquier caso, sus variantes responderán a condicionantes derivados de la naturaleza de las organizaciones, como sistemas complejos y dinámicos que son y que pueden encajar perfectamente con el concepto de la teoría del caos. De aquí el valor de identificar funciones transversales básicas como a fractales, es decir, como herramientas de análisis del sistema dinámico que es una organización.

En este sentido, limitar el potencial de la evaluación archivística a una única finalidad, por importante que sea la depuración de la información y la consiguiente eliminación de la documentación, no sólo es un error estratégico corporativo (que también n hay) sino también un desperdicio notable de los recursos. Evaluar no es una tarea sencilla a pesar de que la metodología propuesta permita hacerlo de forma mucho más ágil, rápida y sistemática. De ahí, que las organizaciones impulsen análisis globales de su funcionamiento desde perspectivas diferentes es realmente enriquecedor. El problema es que estos análisis se lleven a cabo de forma absolutamente in conexas, id aquí, el desperdicio de recursos.

Finalmente, y una cuestión no menor, es que esta metodología de análisis funcional necesita aún ser contrastada más ampliamente en otros contextos organizativos y jurisdiccionales, para dotar de más robustez y el modelo. Y eso no significa necesariamente aplicar las mismas guías de aplicación, sino aplicar las mismas perspectivas de análisis y razonamiento. Animo y el lector [\[11\]](#) (a quien agradezco haber llegado hasta aquí) a ponerlo en práctica, a confrontarlo, a debatirlo o rebatirlo, porque el resultado, sea cual sea, siempre será beneficioso.

## FUNCIONES TRANSVERSALES: Orientaciones generales para el régimen de disposición y el régimen de acceso de los documentos primarios y secundarios

FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	ACCESO CNAATD	FORMA DOC. 1 a	CONSERVACIÓN			FORMA DOC. 2 a	CONSERVACIÓN		
Dirección	-	C (D)	Registro	sí	-	-	expediente	-	no	-
Organización	-	A / C1	expediente	-	no	parcial	expediente	-	no	parcial
Administración de recursos	económica	C1 / C2 / C3	Registro	sí	-	-	expediente	-	no	-
	-	-	-	-	-	-	Registro	sí	no	-
	Tributaria	D3	Registro	-	-	muestreo	expediente	-	no	-
	patrimonial	C1	expediente	sí	-	-	Registro	sí	-	-
	RH	C1	expediente	-	-	parcial	expediente	-	-	parcial
	-	-	-	-	-	-	Registro	sí	-	-
	contratación	C3	expediente	-	-	parcial	Registro	sí	-	-
información *	C1 / C2 / C3	Registro	sí	-	-	expediente	-	no	-	
Regulación	-	A	expediente	sí	-	-	expediente	sí	-	-
Planificación	-	A / B / C	expediente	sí	-	-	expediente	sí	-	-
Control administrativo	licencias	C1	expediente	sí	no	-	expediente	sí	no	-
	sanciones	C3	expediente	-	no	-	Registro	sí	-	-
Fomento	subvenciones	C1	expediente	-	-	parcial	Registro	sí	-	-
	convenios	A	expediente	sí	-	-	Registro	sí	-	-
Prestación de servicios	puntual	C1 / C2	expediente	-	no	-	Registro	sí	-	-
	continua	C1 / C2	expediente	-	-	muestreo	Registro	sí	-	-

- Códigos orientativos de acceso según la categorización de la CNAATD (2015, *Supuestos de acceso adecuados a la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, <[https://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius\\_i\\_gestio\\_documental/03\\_cnaatd/02\\_Acces/01\\_Suposits\\_acces/Suposits-acces-Lleis-transparencia-def..pdf](https://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/03_cnaatd/02_Acces/01_Suposits_acces/Suposits-acces-Lleis-transparencia-def..pdf)>
- La C sin ordinal (1, 2, 3) significa que la limitación variará según el ámbito de actuación concreto.
- Recursos de información básica: registros de licitadores, padrón municipal de habitantes, sistemas de información geográfica, inventarios y catálogos de expedientes, etc.

## NOTAS

---

- [1] Con algunos matices, aclaraciones y afirmaciones consolidadas fruto del mismo desarrollo de la metodología que se propone, este texto es, en esencia, la traducción al catalán del artículo «Evaluación archivística, más allá de evaluar para conservar y eliminar», *Revista REDAR*, núm. 4 - Año 2 (julio - diciembre , 2017). Córdoba (Argentina): RED de Archiveros Graduados de Córdoba, p. 49-77. <[http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS\\_2018\\_CAM-Municipales.pdf](http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2018_CAM-Municipales.pdf)> [Consulta: 01/03/2019]
- [2] Los documentos elaborados por FIED (FENOGLIO, Norma, dir.) Pueden consultarse en <<http://blogs.fyh.unc.edu.ar/evaluaciondedocumentos>> [Consulta: 01/03/2019]
- [3] JONKER, Agnes E. M. «Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991-2001, and beyond ". A: *Archival Science*, 5, 2005, p. 203-217.
- [4] SCHELLENBERG, Theodore. « The appraisal of modern public records ». A: *Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice*. National Archives and Records Service, 1984, p. 57 - 70.
- [5] VÁZQUEZ MURILLO, Manuel. *Manual de selección documental*. [S. l.]: S & C Ediciones, 1995, p. 29 y siguientes. (Biblioteca Archivística; 3) ; y VÁZQUEZ MURILLO, Manuel. *Administración de documentos y archivos: planteos para los siglo XXI*. 3ª ed. [S. l.]: Alfagrama Ediciones: 2008 (Biblioteca Alfagrama. Archivística; 1)
- [6] Este tema también ha sido tratado en: CASELLAS, Lluís-Esteve. «Destrucción de documentos y transparencia: ¿Criterios más allá de la retórica?». A: *El Consultor de los Ayuntamientos: La gestión documental en la nueva Administración Digital* (SOLER, Joan, coord.), Núm. 916/2017, Editorial Wolters Kluwer, p. 916-935, el cual también recoge la legislación básica en el ámbito estatal para identificar plazos de prescripción. [http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS\\_2017\\_Destruccion-Transparencia.pdf](http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2017_Destruccion-Transparencia.pdf) [Consulta: 01/03/2019]
- [7] Para el establecimiento de regímenes de acceso basados en esta metodología de análisis véase CASELLAS, Lluís-Esteve. «Transparencia en Administración pública: que aportamos a los Archiveros? ». *Legajo. Revista de Archivística Catalana*, 38 (2015). Barcelona: Asociación Archiveros y Gestores de Documentos de Cataluña, p. 64-93. El artículo también recoge la legislación básica estatal y catalana para la identificación de plazos de prescripción, alineada con la incluida en CASELLAS, 2017 (Nota 5) <[http://www.girona.cat/sgdap/docs/12\\_CASELLAS\\_Transparencia\\_CAT\\_2015.pdf](http://www.girona.cat/sgdap/docs/12_CASELLAS_Transparencia_CAT_2015.pdf)> [Consulta: 01/03/2019]
- [8] BUSHEY, J. *et. al.* «Lista de verificaciones para Contratos de servicios en la Nube » (BARNARD, A. trad.) InterPARES TRUST Project. <[https://interparestrust.org/assets/public/dissemination/ABAITRUSTNA14\\_FINAL\\_checklist\\_julio-29\\_2016TRAD.AB .pdf](https://interparestrust.org/assets/public/dissemination/ABAITRUSTNA14_FINAL_checklist_julio-29_2016TRAD.AB .pdf)> [Consulta: 01/03/2019]
- [9] CASELLAS, Lluís-Esteve. «A la preservación de datos... ¡y más allá!». A: *Legajos. Boletín del AGN*, núm. 9 (enero- abril, 2016). Octava época, año 3. México: Archivo General de la Nación, p. 157-187. <[Http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS\\_2016\\_Legajos-Datos.pdf](http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2016_Legajos-Datos.pdf)> [Consulta: 01/03/2019]
- [10] Fractal: Objeto geométrico del estructura básica del que, fragmentada o aparentemente irregular, se repite a diferentes escalas.
- [11] En este sentido, agradezco los comentarios de Pilar Campos Martínez al artículo publicado en *REDAR*, que me han motivado a precisar algunos puntos con más claridad.