

Funciones y valores en la evaluación de documentos municipales: ¿del discurso al método o del método a la metodología?

Lluís-Esteve Casellas

El artículo surge de la necesidad de aportar soluciones concretas en materia de evaluación en el Ayuntamiento de Girona y que, al mismo tiempo, sean aplicables a otras administraciones municipales mediante la aprobación de tablas de retención por parte de la Comisión Nacional de Acceso y Evaluación y Selección Documental de Cataluña. Sin embargo, la conexión con la teoría o teorías archivísticas no siempre es evidente y el uso de una misma metodología puede ofrecer diversos resultados dentro de un mismo marco jurisdiccional. ¿Puede justificarse que ante perspectivas teóricas similares los resultados sean divergentes? ¿Si la metodología es compartida no cabría esperar resultados razonablemente parecidos, al menos para un mismo tipo de organización?

Superado el debate sobre la evaluación documento a documento, el marco teórico fluctúa entre la macro-evaluación, la evaluación funcional y sus posibles interrelaciones. No obstante, estas iniciativas fueron desarrolladas principalmente por archivos nacionales sobre las funciones del Estado y sus organismos vinculados. ¿Es esta experiencia extrapolable a otras instituciones? ¿Y a un conjunto homogéneo de instituciones independientes?

El artículo plantea la posibilidad de diseñar directrices para la evaluación de funciones transversales y comunes en organizaciones de un mismo nivel administrativo, especialmente el municipal, en lugar de una única perspectiva top-down aplicada específicamente en una institución.

El objetivo es conseguir metodologías razonablemente homogéneas para obtener unos resultados mínimamente alineados, con independencia de las diferencias culturales y las tradiciones archivísticas; de otro modo se debilita una de las funciones específicas de la profesión, y al mismo tiempo, nuestra credibilidad profesional.

La evaluación, una vez más

Los archiveros, al igual que muchos otros profesionales, no se sienten cómodos con la ambigüedad. [...] para evitarla buscan teorías, y cuando la teoría no ayuda, recurren a las metodologías, que funcionan incluso si el fundamento teórico está incompleto. Si todo falla, los archiveros buscan ejemplos más prácticos, algo así como un cirujano que no sabe por qué funciona una determinada técnica, ni siquiera si siempre funciona, pero que está convencido de que cortar de ese modo es mejor que hacerlo del otro.¹

Archivero, jefe de la Sección Gestión Documental y Archivo y Administrador de Seguridad de Datos del Ayuntamiento de Girona. Vocal de la Comisión Nacional de Acceso y de Evaluación y Selección Documental de Cataluña (CNAATD), y coordinador del Grupo de Trabajo sobre Documentación Municipal. Colaborador habitual de distintos grupos de trabajo, eventos profesionales y formación especializada, actualmente, participa en el proyecto InterPARES TRUST.

¹ BOLES Frank, "Hay muchos caminos hacia la iluminación: falsas dicotomías en la selección de documentos" en *Tabula. El refinado arte de la destrucción* (Luis HERNÁNDEZ OLIVERA, ed.), Asociación de Archiveros de Castilla y León, 2003 (6).

Probablemente, el presente artículo se alinea perfectamente con la cita mencionada, porque surge de la necesidad de aportar soluciones concretas en materia de evaluación en una organización, el Ayuntamiento de Girona, durante los últimos veinte años y que, a la vez, éstas fueran aplicables a otras administraciones municipales a través de las tablas de retención aprobadas por la Comisión Nacional de Acceso y Evaluación y Selección Documental de Cataluña (CNAATD). La conexión entre dichas soluciones y la teoría o teorías archivísticas no siempre es evidente, e incluso el uso aparente de una misma metodología puede dar variaciones en los resultados. Así por ejemplo, las resoluciones de los órganos de evaluación de documentos de las diversas Comunidades Autónomas en España, o del mismo Estado, no siempre tienden a coincidir a pesar de que el marco jurídico básico sea idéntico.

Los trabajos del Foro Iberoamericano de Evaluación de Documentos (FIED),² realizados entre 2009 y 2012, con participación de diecinueve profesionales de distintos países, sirvió también para constatar que, más allá de los logros conseguidos, el consenso en la metodología general contrastaba a la vez con las distintas perspectivas con las cuales ésta se aplicaba, o en cómo se interpretaban los mismo conceptos teóricos con independencia de la terminología usada. Es decir, compartíamos metodología, pero trabajábamos con métodos distintos. Cabe remarcar que en el ámbito Iberoamericano los distintos marcos jurisdiccionales, aunque obviamente difieren en cada país, provienen de una misma tradición jurídica o, como mínimo, de tradiciones estrechamente entrelazadas.

Por consiguiente, y a la vista de dichas divergencias, cabría preguntarse si acaso no son válidas las aportaciones teóricas realizadas en los últimos cincuenta o sesenta años en el campo de la evaluación de documentos. Según Boles, todas las metodologías pueden ser válidas de acuerdo con la misión y el objetivo archivísticos, que pueden variar en distintas culturas e instituciones. No obstante, ¿puede justificarse que aún compartiendo perspectivas teóricas similares los resultados de la evaluación puedan ser divergentes? ¿Si la metodología es compartida no cabría esperar resultados razonablemente parecidos, al menos para los mismos tipos de organizaciones? Sin duda, es razonable (y deseable) esperar diferencias de aplicación derivadas de distintos marcos jurídicos, distintos contextos sociales o de factores de excepcionalidad en una sociedad o comunidad concreta, pero ¿hasta qué punto la posibilidad o no de establecer comparaciones fundamentadas no es también un indicador de la validez de la metodología utilizada?

No se trata en absoluto de defender la obtención de “memorias homogéneas” como resultado de la aplicación sistemática de una determinada metodología de evaluación, pero sí es preciso reconocer las debilidades que la divergencia en los procesos de evaluación y sus resultados suponen para la profesión. En este sentido, no deja de sorprender que siendo la evaluación una de las funciones que más especificidad otorga a la profesión, y siendo también una pieza clave de la gestión de documentos, la mayor parte de las aportaciones teóricas y metodológicas realizadas hasta ahora se hayan centrado principalmente entorno al valor secundario de los documentos, obviando el valor primario de éstos.³ Sin duda, deter-

2 FENOGLIO, Norma (coord.), *Evaluación de documentos en Iberoamérica (FIED-ICA)*. Encuentro Grupo Editor, 2013.

3 COUTURE Carol, “Les calendriers de conservation: fondements théoriques et état des pratiques” en *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, 12, 1998 (también publicado como *Janus* 1998:1) pp. 164-189; y COUTURE Carol, “La función valoración en la Archivística contemporánea: una sinergia entre varias consideraciones complementarias” en HERNÁNDEZ OLIVERA, op. cit., pp. 23-49.

minar el valor secundario es una tarea mucho más compleja por su incidencia futura en la memoria colectiva: “el archivero construye el pasado que el futuro conocerá”.⁴ Pero es igualmente cierto que determinar el valor secundario tiene, a corto plazo, mucho menor impacto para las organizaciones y la ciudadanía que determinar con claridad el valor primario de los documentos, puesto que de él deriva el uso de los documentos en la legitimación de obligaciones y derechos en la interacción gobierno-ciudadano. Podría argumentarse que de la determinación del valor secundario pueden derivarse políticas de preservación específicas para los documentos de conservación permanente, pero excepto en lo referido a los documentos esenciales de una organización, éste sería claramente el discurso de una visión muy tradicional aplicada al entono digital, porque ¿acaso la gestión de documentos no requiere de una política de preservación global para todos los documentos de manera que permita garantizar su integridad y confiabilidad, independientemente de cuál sea su disposición final? La gestión de documentos se sitúa en el centro del ejercicio profesional y la evaluación constituye una de sus características básicas, especialmente en cuanto a la determinación del valor primario de los documentos.

El carácter esencial de la evaluación en la Archivística ha sido reiteradamente invocado y, a la vez, recogido en las principales normas y modelos de referencias sobre gestión de documentos, pero desde el punto de vista metodológico éstas se limitan, lógicamente, a la definición de requisitos técnicos de carácter operativo. Dichas normas proporcionan elementos para el diseño y gestión de procesos y acciones razonablemente homogéneas, pero aún compartiendo directrices de alto nivel en el plano teórico, es evidente que no aseguran la validez del enfoque utilizado.

En las sociedades democráticas actuales, los sistemas de gestión de documentos suponen una pieza clave en la rendición de cuentas y en la transparencia de la gobernanza pública. La evaluación no escapa a dicha exigencia de transparencia y ello es especialmente sensible en relación con el incremento de regulaciones entorno a la protección de datos personales. La progresiva vinculación del denominado “derecho al olvido” a la extinción de la finalidad por la que se crean los documentos, sitúa la determinación del valor primario de los documentos en el primer plano de la evaluación, sobre la base de una metodología normalizada, objetiva y transparente. El presente artículo, avance de un estudio en curso, pretende aportar algunas reflexiones desde esta perspectiva.

Evaluando funciones transversales: qué hace un ayuntamiento

Empezando por el principio ¿cabría preguntarse todavía “qué” evaluar? Superado el debate sobre la conveniencia o no de evaluar documento a documento, parece evidente que el marco teórico fluctúa entre la macro-evaluación, la evaluación funcional y sus posibles interrelaciones. No obstante, estas iniciativas, y especialmente la macro-evaluación,⁵ han sido desarrolladas por los archivos nacionales para la documentación generada por el Estado y

4 COOK Terry, “Macrovaloración y análisis funcional la preeminencia de la interacción político-social en el gobierno” en HERNÁNDEZ OLIVERA, op. cit., p. 88.

5 Para un estado del arte, SCHENKOLEWSKY-KROLL, Silvia, “Macro evaluación de documentos” en *Anuario I* (2009), Escuela de Archivología, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), pp. 76–109. También FENOGLIO, Norma, “Teoría de la macro evaluación de los documentos de archivo” en *Evaluación de documentos en Iberoamérica (FIED-ICA)*, (FENOGLIO, coord.) op. cit.

sus múltiples organismos vinculados. Es decir, sobre diversas organizaciones pero bajo un mismo ámbito institucional o gubernamental. Por consiguiente, cabe plantearse si dicha experiencia es extrapolable, pero no a otras instituciones a nivel individual, sino de forma homogénea y alineada a un conjunto de instituciones de un mismo nivel administrativo aunque con total independencia entre ellas, como serían los ayuntamientos. En este sentido, cuesta pensar en una respuesta afirmativa.

La macro-evaluación, como combinación de teoría, estrategia y metodología, se centra en la interacción Ciudadanía-Estado a partir de tres factores: el programa, las estructuras administrativas y la ciudadanía.⁶ Sobre este planteamiento se trazan las prioridades de evaluación desde una perspectiva de arriba-abajo (*top-down*) ligada a las estructuras administrativas. Sin negar en absoluto su utilidad como estrategia para abordar un gran volumen de documentos de una institución, el primer problema para su extrapolación a un conjunto homogéneo de organizaciones independientes es, indudablemente, la diversidad de formas organizativas que adoptan las instituciones, máxime cuando la tendencia actual (y de los últimos años) es la descentralización de funciones transversales de gestión, por ejemplo, la contratación administrativa, la gestión de subvenciones públicas, la formalización de convenios de colaboración, etc. Cabe añadir que algunos documentos creados desde niveles superiores de la jerarquía administrativa e institucional pueden responder a orientaciones informativas distintas de la documentación de base para su elaboración. Por ejemplo, hace algunos años las memorias de actuación de algunos departamentos del Gobierno de Cataluña respondían a orientaciones más de índole cuantitativa y de gestión presupuestaria, obviando información más cualitativa incluida en los expedientes sobre los que se basaban. Esta cuestión resultaba más problemática cuando esa información cualitativa se refería a perfiles socio-económicos de los ciudadanos o a características específicas de sus actividades económicas.

Por otra parte, más allá del concepto de “función”, la identificación de las funciones de una organización no es en absoluto homogénea, ni siquiera en instituciones del mismo rango administrativo. Esta “disfunción” afecta a ambos enfoques, tanto a la macro-evaluación como a la evaluación funcional, probablemente porque se centran en las funciones de una organización en lugar de las funciones de *un tipo* concreto de organización, perspectiva mucho más recomendable. ¿Podemos intentar “normalizar” la identificación de funciones? Evidentemente, el problema en la identificación de funciones siempre va a depender de la granularidad que se aplique en el análisis de la organización, incluso si dicho análisis no se limita a una única institución sino que comprende las funciones de un mismo tipo de organización dentro de un mismo marco jurisdiccional. Así por ejemplo, el proyecto PIVOT estimaba que existían alrededor de 50.000 funciones en el ámbito de análisis del gobierno.⁷ ¿Es realmente asumible evaluar tal cantidad de funciones? ¿Estamos realmente hablando de funciones?

6 COOK Terry, *La evaluación archivística de los documentos que contienen informaciones personales: un estudio RAMP con directrices*, UNESCO, PGI-91/WS/3, 1991, p. 30; y COOK, “Macrovaloración y análisis funcional”, en HERNÁNDEZ OLIVERA, op. cit.

7 JONKER Agnes E. M., “Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991–2001, and beyond” en *Archival Science*, 5, 2005, p. 215; y HOL, Roelof C., “PIVOT. L'avaluació dels documents moderns: un conte 'inundat' de l'experiència holandesa” en Lligall. *Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 10 (1995), Associació d'Arxivistes de Catalunya, pp. 139–153.

La pregunta es pertinente porque las diferencias son habituales, especialmente cuando se comparan, por ejemplo, los cuadros de clasificación “funcionales” de los distintos municipios de Cataluña o España. Como muestra de las distintas perspectivas existentes baste con una anécdota de hace ya algunos años, en una reunión de coordinación y planificación promovida por el gobierno entre distintas administraciones locales catalanas. Al tratar de la elaboración del catálogo de trámites para los ciudadanos como paso previo a la Administración electrónica, un ayuntamiento de una ciudad con algunos miles de habitantes más que Girona (estamos en los 100.000 habitantes), defendía el trabajo realizado en la sistematización de más de 3.000 trámites. Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente funcional un ciudadano sólo puede realizar siete tipos de trámite:

- *Solicitudes*, en relación con peticiones de certificados, licencias, modificación de datos, gestión de pagos, subvenciones, situaciones personales, de información, etc.
- *Alegaciones*, en relación con sanciones de tráfico o de otra naturaleza, o a resoluciones de gobierno en trámite de audiencia pública.
- *Denuncias*, en relación con el medioambiente, la vía pública, urbanismo, actividades económicas, etc.
- *Comunicados*, es decir, remisión de información complementaria.
- *Quejas y sugerencias*.
- *Reclamaciones*, por responsabilidad patrimonial, de índole económica administrativa, con carácter previo a la vía judicial, etc.
- *Recursos administrativos*, de reposición, de alzada o de revisión.

Naturalmente, cada uno de estos trámites es aplicable a distintas materias y, además, puede desdoblarse en “subtrámites” y “sub-subtrámites” hasta el nivel de granularidad que se desee. Ahora bien, por más detallado que sea el catálogo no necesariamente será más claro ni comprensible para el ciudadano, ni siquiera para la propia organización. Del mismo modo se plantea el problema en la identificación de funciones. Generalmente, es habitual que la identificación de funciones se remita en realidad a identificar los ámbitos de competencia sobre los que una organización actúa. Es decir, los ámbitos sobre los que lleva a cabo sus funciones, pero no a identificar qué hace de manera transversal en dichos ámbitos de competencia. Ámbitos de competencia que, además, pueden variar en el tiempo.

El fondo del Ayuntamiento de Girona, por ejemplo, comprende documentación desde el siglo XIII hasta la actualidad. De acuerdo al enfoque mencionado, en los niveles superiores del análisis funcional para el conjunto del fondo documental de la institución, difícilmente podremos identificar funciones como la “preservación del medio ambiente” o la “promoción cultural”, porque responden a perspectivas mucho más recientes e incluso contemporáneas. Sin entrar en más detalle en este tema, que debería ser objeto de otro artículo, sí quiero señalar que en la identificación de los niveles superiores del cuadro de clasificación han prevalecido los criterios de continuidad y coherencia de los ámbitos de actuación y de simplicidad de la perspectiva global. La continuidad, a pesar de incluir históricamente a tres tipos de organización distintos como son el municipio medieval, el borbónico del siglo XVIII y el liberal o contemporáneo desde mediados del siglo XIX; y la simplicidad, para una mejor comprensión del fondo tanto por parte de los ciudadanos como para el propio personal del Archivo Municipal, lo cual facilita también la gestión del fondo. Esta sistematización trata de responder a la pregunta de qué hace una organización munic-

ipal a lo largo del tiempo (gestionar la propia organización, gestionar el territorio y prestar servicios a sus ciudadanos), para lo cual se han identificado los siguientes ocho ámbitos de competencia:

- Organización política.
- Organización administrativa.
- Gestión económica.
- Gestión del territorio.
- Servicios generales o comunitarios.
- Servicios a las personas.
- Desarrollo económico y social del municipio.
- Servicios de cooperación con otras administraciones.

Tomando la expresión de Terry Cook⁸ esto nos permite ver el bosque completo en lugar de unos pocos árboles. Sin embargo, esta simplificación no es suficiente a efectos de la evaluación de documentos. Más allá del desarrollo en subámbitos competenciales, es imprescindible identificar qué tienen en común dichos ámbitos de competencia, o en otras palabras, volver a la pregunta inicial: ¿qué actuaciones ha realizado a lo largo del tiempo, y realiza, el ayuntamiento de manera transversal en dichos ámbitos de competencia?

Para responder a esta pregunta, indudablemente debemos recurrir a cómo manifiesta el gobierno municipal el poder que le ha sido otorgado. En otras palabras, identificar las potestades administrativas del ayuntamiento, así como las obligaciones a qué está sujeto mediante la legislación que regula su funcionamiento. Por consiguiente, el análisis de las funciones deber tener en cuenta la *capacidad de obrar* del ayuntamiento (o si fuera el caso, de cualquier tipo de organización), *referida a sus facultades para* reglamentar, organizarse, planificar, gestionar sus recursos, intervenir administrativamente, inspeccionar y sancionar, *en relación con las obligaciones de* prestar servicios a la comunidad, servicios a las personas, fomentar su desarrollo económico y social y cooperar con las instituciones públicas supra-municipales.

En definitiva, se trata de funciones básicas de la acción de gobierno que, dependiendo de la complejidad de cada institución, pueden gestionarse de manera centralizada, descentralizada o incluso externalizada. A título enunciativo, las principales funciones transversales, con algunos de los tipos funcionales de documentos que generan, son:

1. *Función de dirección*: actas, resoluciones, creación y constitución de órganos políticos o administrativos, etc.
2. *Función organizativa*: gestión de contratos, encomiendas de gestión, documentos contables, fiscales, etc.
3. *Función normativa*: ordenanzas, reglamentos, normativas, circulares, etc.
4. *Función de planificación*: planes generales, programas de actuación, proyectos, presupuestos anuales, etc.
5. *Función de intervención administrativa*: autorizaciones, licencias administrativas, declaraciones responsables de actividad, inspecciones, sanciones, etc.
6. *Función de fomento*: subvenciones, convenios de colaboración, organización de actos culturales, etc.

8 COOK, "Macrovaloración y análisis funcional".

En general, puede asumirse que los documentos derivados de la *función de dirección*, *función normativa* y *función de planificación* tenderán a ser evaluados de conservación permanente, con independencia del ámbito o subámbito de competencia. En cambio la evaluación de documentos derivados de la *función organizativa*, *función de intervención administrativa* y *función de fomento*, dependerá tanto del contexto o ámbito de competencia en que se generen, como de la forma documental que adopten. La forma documental puede entenderse en la línea de las “tipologías físicas” definidas por Terry Cook (*physical typologies*),⁹ sin embargo limitadas en este caso a sólo tres tipos básicos:

- *Registros (register)*, entendidos como “listados” formalizados o no, compuestos por la acumulación sucesiva de asientos informativos. En su versión papel corresponden a los antiguos libros de registro. En su versión actual, corresponden a conjuntos de datos vinculados, coherentes y homogéneos gestionados en los sistemas de bases de datos.
- *Expedientes*, entendidos como la acumulación sucesiva de documentos vinculados a un mismo proceso y tramitación administrativa de un asunto, ya sean en papel, digitales o híbridos. Normalmente, los expedientes son individuales, derivados de la gestión de un asunto en base al procedimiento administrativo. No obstante, en contextos específicos existen expedientes de gestión continuada que acumulan diversas gestiones de asuntos individuales. Este es el caso de los expedientes personales, ya sean en el ámbito laboral, de la salud, asistencial, académico o policial.
- *Dossieres*, de soporte a la gestión, por acumulación de documentos que no requieren resolución administrativa.

El análisis del contexto de creación será determinante. Sin embargo, si los registros incorporan la información esencial de los expedientes tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, en principio prevalecerá la conservación de los registros y la eliminación de los expedientes. Cabe señalar que también existen distintos tipos de registro y que no todos necesariamente serán de conservación permanente. Así, por ejemplo, los registros pueden caracterizarse por ser continuos o delimitados en el tiempo; autorizativos o auxiliares. Los registros autorizativos tienen por finalidad la substitución de otro documento, normalmente utilizados para la inscripción en el registro. El objetivo de los registros auxiliares o de soporte a la gestión es el control administrativo de otros documentos, pero no los substituye. Por ejemplo, el Padrón Municipal de Habitantes es un registro continuo y autorizativo, porque es de actualización permanente y da fe de las personas inscritas en él. Por contra, los registros de naturaleza económica, como el Registro de Facturas, están delimitados en el tiempo por el ejercicio anual contable y tienen por misión dar soporte al control de otros documentos económicos, como son las facturas o las órdenes de pago, pero sin substituirlos.

En definitiva, lo que se plantea es la posibilidad de diseñar directrices para la evaluación funcional transversal de una o diversas organizaciones, en lugar de (o combinadas con) la perspectiva *top-down* de la macro-evaluación. Estas directrices pueden desarrollarse mediante:

- La identificación de funciones transversales a la organización, en base a las potestades administrativas sobre las que el gobierno manifiesta el poder que le ha sido otorgado, y en base a los principales tipos funcionales de documentos que generan dichas potest-

9 COOK, *La evaluación archivística*, p. 14.

ades administrativas. Por ejemplo, de la función de intervención administrativa derivan las potestades para otorgar licencias, inspeccionar y sancionar.

- La evaluación de dichas funciones transversales en relación con el ámbito de competencia en los cuales se ejercen, considerando los tipos funcionales de documentos y la forma documental que adoptan, independientemente del tipo de soporte. Por ejemplo, la potestad para otorgar licencias aplicada a subámbitos de competencia de control de edificación del suelo, actividades económicas, aprovechamiento de espacios públicos, etc.

El objetivo de dichas directrices no sería condicionar el resultado final de la evaluación, sino facilitar la identificación de la disposición final según el contexto de creación. Obviamente, el objetivo no es nuevo, pero este enfoque permite un plan de trabajo mucho más rápido y eficiente al abordar un escenario mucho más acotado que el derivado de la excesiva granularidad del análisis de funciones habitual.

Entorno a los valores de los documentos

En Archivística, el término valor es equívoco. Así, se habla de valor primario, valor secundario, valor de prueba, valor probatorio, valor de información, valor administrativo, valor legal, valor financiero, valor de testimonio, valor científico, valor cultural, valor histórico, valor patrimonial y aún más. Esta constatación nos lleva a proponer, en aras de la claridad, una utilización más precisa del término 'valor'. [...] la solución está en reservar el término 'valor' para los conceptos de valor primario y valor secundario.¹⁰

En efecto, el mal uso de la apreciación que en su día hizo Theodor Schellenberg sobre los componentes del valor primario (administrativo, legal y financiero) y del valor secundario (evidencial o de testimonio, e informativo), ha contribuido a una visión distorsionada de los valores de los documentos. Esto es especialmente problemático en relación con el valor primario, porque el hecho de que los componentes 'administrativo' y 'financiero' tengan también base legal a menudo ha derivado en confusiones y ambigüedades manifiestas en la elaboración de propuestas de evaluación. En cualquier caso, parece lógico y sensato que la determinación del valor primario condicione el período de retención a aplicar.

Por otra parte, y como ya se apuntado anteriormente, el valor primario ha despertado poco interés entre la profesión, a excepción de Manuel Vázquez Murillo. Por este motivo, no es de extrañar que el período de retención generalmente sea más el resultado de la prudencia que no el de un proceso objetivable, a partir de bases sólidas, jurídicas y objetivas. Sin embargo, los requisitos de transparencia en la toma de decisiones afectan también la determinación del período de conservación obligatoria. De este modo, progresivamente el desarrollo del marco legal en materia de protección de datos refuerza la necesidad de identificar correctamente los componentes del valor primario, puesto que de éste va a depender la ejecución de procesos de disociación de datos personales o la eliminación directa de los documentos. Esta tendencia, no obstante, contrasta con el hecho de que habitualmente las tablas de retención son más recomendaciones de conservación mínima de los documentos, que no regulaciones de obligado cumplimiento.

¹⁰ COUTURE, "La función valoración", p. 34.

Deconstruyendo el valor primario

Vázquez Murillo distingue como componentes del valor primario la tramitación, la vigencia administrativa y el plazo de valor precaucional.¹¹ Considera que de la vigencia y del valor precaucional derivan plazos específicos desde una perspectiva legal. Sin embargo, aún defendiendo la base legal para la identificación de ambos, buena parte de las argumentaciones que sostiene para la finalización de dichos plazos carecen de ella o son poco consistentes. Tampoco queda claro cómo se articulan ambos plazos, por ejemplo si éstos pueden superponerse o no, o a partir de qué referencia o acto administrativo empieza el cómputo para su extinción.

Desde la experiencia en la evaluación de la documentación municipal cabe reconocer la utilidad de los conceptos de plazo de vigencia y plazo precaucional, así como la correspondencia de su extinción con la prescripción legal de los documentos. Bajo esta perspectiva, en la legislación catalana y española se identifican principalmente cuatro factores a tener en consideración para determinar el período de retención de un expediente:

- La *vigencia administrativa* derivada de un acto administrativo, entendida como el desarrollo de efectos que produce una resolución administrativa y, por consiguiente, la fuerza de los documentos para obligar, testimoniar o informar. Por ejemplo, un plazo de 2 años para realizar una obra municipal fijado mediante una contratación de obras. Base jurídica: los pliegos de cláusulas del contrato y el contrato mismo.
- Las *responsabilidades derivadas* de terceros en el ejercicio de la vigencia administrativa por posibles infracciones administrativas, o de los actos del mismo ayuntamiento a partir de su responsabilidad patrimonial. Por ejemplo, la responsabilidad durante 10 años del director/a técnico de una obra sobre la solvencia técnica del proyecto, o de 15 años por parte del constructor, como responsable de posibles vicios ocultos en la obra. Base jurídica: la legislación sobre contratación pública.
- La *fiscalización y rendición de cuentas* 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 durante 7 años. Base jurídica: la legislación en materia de contabilidad de las administraciones locales.
- La *anulabilidad o revocabilidad* de actos administrativos, ya sea por parte del interesado o de la misma institución, posible durante los 4 años siguientes a la resolución administrativa. Base jurídica: la ley de procedimiento administrativo general.

Cada uno de estos factores comporta un plazo concreto. Su superposición o concatenación permite determinar con exactitud el período final de retención de un documento, pasado el cual el documento puede considerarse prescrito desde el punto de vista legal. Siguiendo con el mismo ejemplo expuesto, el contrato de adjudicación de una obra pública presentaría los siguientes plazos máximos:

- Vigencia: 2 años desde la formalización del contrato (o el fijado en el contrato).
- Anulabilidad o revocabilidad: 4 años desde la resolución de adjudicación.

¹¹ VÁZQUEZ MURILLO Manuel, *Manual de selección documental* Biblioteca Archivística, 3, S&C ediciones, 1995, p. 29 y siguientes; y VÁZQUEZ MURILLO Manuel, *Administración de documentos y archivos: planteos para el siglo XXI*, Biblioteca Alfagrama, Archivística, 1, 2008 (3a ed.)

- Fiscalización:
 - 7 años desde la resolución de adjudicación.
 - 7 años desde la aprobación de la última certificación de obras (2 años de vigencia + 7 de fiscalización = 9 años en la práctica).
- Responsabilidad derivada:
 - Los años de garantía ofertados por el contratista en el proceso de selección.
 - 10 años por la dirección de obra desde la formalización del contrato.
 - 15 años por la construcción desde la formalización del acta de recepción de la obra.

Por consiguiente, vigencia administrativa y valor precaucional se superponen y prevalece el plazo más largo desde el cierre del expediente, en este ejemplo 15 años desde la formalización del acta de recepción de la obra.

De este modo, es posible establecer el valor primario referenciado siempre a criterios de legalidad, sin necesidad de valorar los tradicionales componentes administrativo, legal, fiscal, financiero, etc., ni sin recurrir a períodos adicionales en base a la subjetividad de la prudencia. Además, la introducción de los valores temporales de dichos factores en un sistema de gestión de documentos permite fácilmente su control automatizado sobre la base de las series documentales, siempre que éstas respondan a criterios funcionales de identificación. Para ello resulta imprescindible identificar también el activador o desencadenante (*trigger*) para el cómputo de plazos. Es decir, determinar cuándo se cierran los expedientes, que por norma general será cuando se extinga la vigencia administrativa.

Sin embargo, en expedientes con una vigencia indefinida o imprecisa, como la aprobación de reglamentos o la firma de un convenio de colaboración, será necesario arbitrar determinadas convenciones. Para el cierre del expediente, puede tomarse de base la extinción del plazo para presentar recursos a la resolución o acto que finaliza el procedimiento administrativo. Su período de retención vendrá condicionado por el plazo para interponer recursos de anulabilidad de actos administrativos o iniciar de oficio su revocación o, si el expediente tiene incidencia económica, por la aplicación del plazo máximo de fiscalización externa (7 años). Corresponderían a estos supuestos la aprobación de una normativa o la de un convenio de colaboración. En el caso del convenio de colaboración, cualquier modificación posterior o una posible responsabilidad derivada requeriría la apertura de un nuevo expediente vinculado al anterior. En estos casos, es imprescindible que el sistema de gestión de documentos regule como proceder ante cualquier actuación derivada posteriormente, ya que siempre deberá ser gestionada como un nuevo expediente relacionado con el principal.

A título orientativo, los plazos de prescripción más frecuentes en la elaboración de tablas de retención en Cataluña son:

- Responsabilidades derivadas:
 - Responsabilidad patrimonial: 1 año.
 - Infracciones del personal: 3 años (máximo de las muy graves).
 - Infracciones administrativas de procedimiento general: 3 años (máximo).
 - Infracciones urbanísticas y de actividades económicas: 6 años (máximo).
 - Dirección o solvencia técnica de un proyecto de obras: 10 años.
 - Vicios ocultos en la construcción: 15 años.

- Fiscalización y rendición de cuentas:
 - Prescripción fiscal: 4 años.
 - Fiscalización y auditoría: 7 años.
- Anulabilidad:
 - Anulabilidad o revocabilidad administrativa : 4 años.

Finalmente, cabe señalar que estos valores precaucionales corresponden únicamente a la perspectiva de la prescripción administrativa, no a la de la prescripción penal. Por norma general, en España los plazos de prescripción penal tienen un significativo margen de aplicación según las condiciones y los agravantes de cada delito, por ejemplo con variaciones en algunos casos de 1 hasta 10 años. De aplicarse estos plazos, en la práctica supondría la conservación de la mayor parte de la documentación durante el mayor plazo de prescripción posible, lo cual es sin duda absurdo. No obstante, debido a la sensibilidad social sobre este tema, no puede descartarse que lleguen a aplicarse plazos de prescripción penal a funciones especialmente sensibles ante la opinión pública, como son la contratación pública, la concesión de subvenciones o el planeamiento urbanístico.

El valor secundario: ¿el eterno dilema?

Como se ha apuntado anteriormente, el valor secundario continúa siendo a pesar de todo el más complejo, porque asumimos que lo valoramos pensando en el futuro pero con criterios de juicio del presente. Cabe añadir que la determinación de eliminar o no, más allá de su irrevocabilidad, siempre tendrá algo de subjetivo, desde el momento que determinada documentación quizás no se eliminaría completamente si no fuera por su excesivo volumen. En este sentido, el muestreo puede ser una solución, pero ¿es realmente la “solución”? En todo caso, sólo debería aplicarse cuando alguna información del documento sea considerada de interés y no se recoja en su documento recapitulativo.

Sin embargo, el dilema actual es que transformándose muchos documentos en datos existe la tendencia de conservarlos todos íntegramente, sin eliminar ninguno de ellos, dando lugar a lo que muy probablemente sería una Big Data malentendido, por ineficaz. Por consiguiente, es ineludible acometer la evaluación de datos, pero ¿cómo llevarla a cabo?

En mi opinión, el principal problema es la identificación de los conjuntos de datos vinculados, homogéneos y coherentes que constituyen la evidencia de una transacción, y por consiguiente un documento. Para ello resulta de utilidad sistematizar los tipos funcionales de documentos que conforman la tramitación básica del procedimiento administrativo. Esto permite identificar los datos que confieren valor a cada tipo de documento y, si éste se considera de interés, mapear los datos en el sistema para diseñar los sistemas de gestión del ciclo de vida que sean necesarios.

A título enunciativo, no exhaustivo, los principales tipos según su funcionalidad informativa son:

- *Documentos de decisión.* Establecen derechos y obligaciones o impulsan actos administrativos para establecerlos: acuerdos de órganos colegiados, resoluciones de órganos unipersonales, etc.
- *Documentos normativos.* Fijan reglas de obligado cumplimiento en ámbitos concretos de actuación: bases de convocatorias, reglamentos, pliegos de cláusulas, etc.

- *Documentos de planificación.* Sirven de base para la toma de decisiones y la gestión diaria: planes estratégicos, presupuestos anuales, proyectos, etc.
- *Documentos de formalización.* Fijan las condiciones de cumplimiento de un acto administrativo concreto: contratos, convenios, actas de recepción de obras, etc.
- *Documentos autorizativos.* Otorgan un derecho: licencias, autorizaciones de uso, etc.
- *Documentos de rendición de cuentas.* Justifican actuaciones realizadas a efectos de fiscalización y control externo: cuenta general, memorias de actuación, etc.
- *Documentos de valoración.* Emiten opinión fundamentada sobre un acto administrativo: informes, dictámenes, etc.
- *Documentos de transmisión.* Trasladan información relativa a un acto administrativo: anuncios, notificaciones, comunicados, etc.
- *Documentos de protocolo.* Trasladan información de relaciones institucionales no administrativas: cartas, invitaciones, felicitaciones, etc.
- *Documentos informativos.* Aportan información concreta sobre un tema o período determinado: estudios, estadísticas, etc.
- *Documentos de impulso.* Generan o pretenden una obligación: solicitudes, requerimientos, etc.
- *Documentos de constancia.* Acreditan información existente en otro documento: certificados, etc.
- *Documentos instrumentales.* Reúnen la información necesaria para la elaboración de otros documentos: borradores de actas, resúmenes contables, etc.,
- *Registros de control administrativo.* Controlan otros documentos o actuaciones administrativas: registro de entrada y salida de documentos, registro de expedientes, padrón de habitantes, etc.
- *Registros de gestión económica.* Dan fe o contribuyen a la gestión de los recursos económicos de la institución: diario general de operaciones, mayor de cuentas, etc.
- *Registros de decisión o gobierno.* Reúnen decisiones que establecen derechos y obligaciones o impulsan actos administrativos para establecerlos.

En un mismo expediente (salvo los tipos referidos a los registros) estos documentos aparecen combinados a lo largo del proceso de tramitación, pero no todos ofrecen el mismo valor informativo. De hecho, estos tipos funcionales de documentos están alineados con las funciones transversales citadas anteriormente, lo cual permite una aproximación a qué documentos o conjuntos de datos serán de conservación permanente (de decisión, normativos, de planificación, de formalización...), o cuáles lo serán o no según el ámbito de competencia y la existencia o no de un registro con carácter recapitulativo.

En un entorno docucentrico, basado de documentos digitales, esta sistematización ofrece la ventaja de poder automatizar la eliminación selectiva de documentos a partir de la combinación *tipo de documento y función*. Por ejemplo las notificaciones administrativas, que legalmente han de contener la literalidad de las resoluciones de las cuales derivan.

En un entorno datacentrico, el mapeo de los datos contenidos en los documentos facilita la identificación de conjuntos de datos equivalentes a documentos concretos. Esto resulta extremadamente útil para promover la creación y formalización de registros informatizados (*register*), de manera que actúen como instrumentos de control administrativo, pero también como documentos recapitulativos y así facilitar la eliminación de los documentos relacionados.

Valoración final

Como apuntaba la cita de Boles al principio de este texto, quizás el presente artículo sea el resultado de la ambigüedad de la teoría y de las debilidades de la metodología, cuando no del método. En definitiva, el resultado de la necesidad de aportar soluciones prácticas en las distancias cortas y en el corto plazo, que es lo que se exige en una administración municipal. No obstante, la confluencia de diversas experiencias y el contraste de opiniones es la base sobre la cual la teoría acaba construyéndose. Por este motivo, me parece oportuno lanzar cuatro últimas reflexiones finales que considero esenciales para poder avanzar.

1. *Análisis comparados de las funciones de las organizaciones.* A pesar de que el presente artículo parte de la experiencia sobre un único marco jurisdiccional y un contexto organizativo concreto, se ha planteado desde el convencimiento de que, “también” para la evaluación documental, los estudios comparados sobre cómo abordar el análisis de las funciones de una organización son fundamentales.

Cabe señalar que, posteriormente a la positiva experiencia del FIED y a raíz de ella, se estableció una colaboración profesional con Norma Fenoglio para el estudio comparativo de algunas series documentales específicas, concretamente del Ayuntamiento de Morteros (Argentina) con las del Ayuntamiento de Girona y su correspondiente evaluación en cada país. El resultado fue extremadamente útil y la experiencia reafirmó la necesidad de impulsar iniciativas similares para poder avanzar hacia una homogeneización de la metodología, más allá de los límites de un único marco jurisdiccional.

2. *La simplificación como premisa.* Abordar con éxito y coherencia el conjunto de las funciones de una organización solamente es posible si la extensión granular de un enfoque *top-down* se supedita a la identificación previa de funciones transversales. El análisis de la interrelación entre dichas funciones transversales y los ámbitos de competencia debería permitir trazar un “mapa de información” de una organización, incluso un “mapa de la memoria” de la organización si se toma como base el valor secundario de los documentos.

Dado que los recursos a escala municipal son siempre escasos, resultaría de extrema utilidad la definición de directrices o pautas normalizadas para poder llevar a cabo este tipo de análisis. En este sentido, la identificación de funciones transversales y comunes a un conjunto de organizaciones análogas vendría a ser como una hoja de ruta con la señalización de las principales estaciones a lo largo del recorrido.

3. *El valor primario como activo de la profesión.* Siendo un valor netamente del ámbito de las unidades productoras el valor primario es, sin embargo, el gran desconocido. Incluso es bastante frecuente que los mismos productores desconozcan el conjunto de factores que inciden en la prescripción legal de los documentos que producen. En este sentido, capitalizar la aportación de la visión transversal de la profesión y el conocimiento global de la organización es también un activo a reivindicar. Saber gestionar el cierre administrativo de los expedientes, administrar sus posibles acciones derivadas y cómo relacionarlas, y sus respectivas prescripciones legales constituye sin duda un activo de alto valor estratégico para la organización. Como profesionales, disponer de las herramientas para comprender y manejar dicha información refuerza el rol de nuestra especificidad en materia de evaluación en el seno de la organización.

4. *El valor secundario como estrategia.* En un entorno en transición hacia un mundo digital resulta imprescindible identificar las potencialidades informativas de determinados conjuntos de datos. En este sentido, promover la “formalización” de registros administrativos (*register*) como instrumentos de control facilita la obtención de documentos recapitulativos y, por consiguiente, favorece la eliminación de los documentos relacionados. Al mismo tiempo, dicha formalización de registros refuerza la preservación de los datos esenciales como evidencias de las transacciones administrativas. Además, estos registros constituyen o pueden constituir la base para su reutilización en proyectos Open Data,¹² con lo cual la evaluación de los sistemas de bases de datos se sitúa también en la centralidad de la gestión de la organización.

En conclusión, es imperativo que el corpus teórico de la evaluación Archivística se desarrolle para poder concretar metodologías homogéneas, aunque no necesariamente normalizadas. Es imprescindible garantizar la obtención de un mínimo de resultados alineados, con independencia de las diferencias culturales y las tradiciones archivísticas, puesto que de lo contrario se debilita una de las funciones que más especificidad confiere a la profesión, y con ello se debilita también nuestra credibilidad profesional ante nuestras organizaciones y ante la ciudadanía.

12 CASELLAS, Lluís Esteve, “The mapping, selecting and opening of data: The records management contribution to the Open Data project in Girona City Council”, en *Records Management Journal*, 24(2), 2014, pp. 87–98.