

# Evaluación archivística, más allá de evaluar para conservar y eliminar

Lluís-Esteve Casellas

Ayuntamiento de Girona

@lecasellas

*Revista REDAR*, nº 4, año 2 (Julio-Diciembre 2017). Córdoba (Argentina): RED de Archiveros Graduados de Córdoba, p. 49-77.

## Resumen

La evaluación dejó de ser *Evaluación de documentos* en el momento que la Archivística centró su atención en el origen de los documentos, en el diseño de los sistemas que los producían. Es entonces cuando se aprecia su valor añadido más allá de la conservación o eliminación de los documentos: la *Evaluación Archivística* deviene el análisis funcional de la organización. No obstante, este valor añadido sólo se crea si se parte de modelos de análisis consolidados, coherentes, compartidos y objetivables. La metodología expuesta, basada principalmente en la identificación de funciones transversales en la organización, parte de la experiencia contrastada del Ayuntamiento de Girona. Sin embargo, su consideración como modelo debe basarse en que tenga capacidad de análisis preventivo, incluso predictivo, sobre el funcionamiento de una organización y, también, que su aplicación sea posible en otros contextos organizativos y jurisdiccionales. Hasta ahora los resultados han sido siempre positivos.

*Evaluación / Análisis funcional / Período de retención / Valor primario / Valor precaucional*

## ¿Evaluar o no evaluar en el entorno digital?

A la vista de la incesante efervescencia tecnológica y el incremento exponencial de la capacidad de almacenaje digital, ya sea en dispositivos, sistemas o en la Nube, y también de las nuevas herramientas de recuperación, procesamiento y explotación de la información, hay quien empieza a plantear si la eliminación de la información es todavía relevante para las organizaciones. Esto es más evidente en un contexto en el cual la premisa “la información es el nuevo petróleo del siglo XXI” parece presidir el despacho de todo personal directivo y ejecutivo que se precie. Sin duda, el emergente Big Data y el avance tecnológico en el desarrollo de Inteligencia Artificial han contribuido a esta idea. En este contexto la potencia de la perspectiva tecnológica y la necesidad imperativa de explotar al máximo la información provoca cambios relevantes en las organizaciones y también en las disciplinas vinculadas a su gestión como es la archivística. Ante esta nueva oleada tecnológica la evaluación archivística puede aparecer desdibujada, pero ¿es realmente obsoleta en el entorno digital?

Hasta ahora la evaluación archivística se ha centrado únicamente en determinar qué documentos deben ser conservados y cuáles y cuándo deben ser eliminados. 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 es de utilidad para la conservación o eliminación de documentos de la organización? ¿La profesión puede obviar todo este conocimiento? Y la organización, ¿identifica correctamente el tipo de conocimiento que gestionamos?

Además de las constantes oleadas de innovación tecnológica y de la importancia que actualmente supone situar la información como uno de los principales activos de la organización, el siglo XXI también ha amanecido con un conjunto de nuevos retos que implican serios cambios estructurales en la gestión interna de las organizaciones, y muy especialmente en el marco de la Administración Pública, por ejemplo:

- 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 privacidad de **datos personales** con sus implicaciones en la anonimización y el derecho al olvido.
- El fortalecimiento de la **seguridad de la información**, la gestión de activos digitales y del riesgo a ellos asociado.
- La apertura de datos para su **reutilización** con los pertinentes tratamientos de disociación de datos.
- 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 de impulso de estas iniciativas requiere indiscutiblemente una visión corporativa y, por descontado, la adopción de estrategias cooperativas para poder ser implementadas con éxito y posteriormente desarrolladas. Sin embargo, el éxito de cada uno de estos proyectos también está condicionado a los recursos disponibles para cada una de estas iniciativas. Por este motivo, resulta extremadamente eficiente diseñar estrategias concurrentes entre proyectos, dado que los objetivos de alto nivel son compartidos por todos ellos así como por el conjunto de la institución:

- 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 propia institución.

En este contexto, la evaluación archivística de ningún modo puede considerarse obsoleta, al contrario. La evaluación es vital para la consecución de dichos objetivos generales y, al mismo tiempo, supone un valor añadido esencial para la materialización y el éxito de las iniciativas anteriormente mencionadas. "Evaluar" actualmente va más allá de conservar y eliminar, aún a pesar de que continúa siendo uno de sus resultados más visibles. Evaluar en el siglo XXI 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, cómo se establecen los flujos de trabajo en los que se basa y, en última instancia aunque no menor, qué información y documentos produce, quién interviene y cómo los administra. En definitiva, las tendencias de la archivística contemporánea ponen de relieve el valor añadido que la evaluación aporta a la organización por su amplia visión corporativa y su alto valor informativo, lo cual le confiere una perspectiva altamente estratégica.

## 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)<sup>1</sup> 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, sobretodo, en su aplicación sobre funciones, series documentales o documentos. No cabe duda que dicha disparidad supone una clara debilidad para la profesión, máxime cuando se produce en el que hasta ahora ha sido el ámbito tradicional de la evaluación.

Es justamente en un entorno organizativo y de trabajo extremadamente cambiante cuando más necesario resulta disponer de una metodología homogénea y ampliamente compartida, más allá de compartir también

---

<sup>1</sup> Los documentos producidos por el FIED (FENOGLIO, Norma, dir.) pueden consultarse en <http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/evaluaciondedocumentos/> <2018-03-19>

los principios de los cuales emana. En entornos en constante evolución la metodología ofrece la estabilidad imprescindible en la perspectiva de análisis, de ahí su importancia. Así mismo, una base metodológica sólida y coherente ofrece a su vez una mayor visibilidad precisamente por el hecho de ser compartida. La visibilidad, por su parte, comporta una mejor apreciación de los resultados por parte de las organizaciones, lo cual favorece claramente una mejor valoración profesional. Por consiguiente, 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 la 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 el 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 y los criterios para determinar la disposición de los documentos.

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 Canadá con una clara orientación de 'arriba a abajo' (top-down). Más allá de interpretaciones teóricas y de su influencia en la teoría archivística contemporánea, deberíamos plantearnos hasta qué punto es una metodología asumida por la profesión o una experiencia compartida entre organizaciones altamente complejas, puesto que hasta ahora parece haberse aplicado sólo sobre estructuras estatales (Australia, Holanda, Sudáfrica...). En esencia, se trata de un enfoque estratégico en la planificación de la evaluación como respuesta metodológica a la tradicional evaluación "documento a documento". No obstante, la cuestión de fondo es si este planteamiento permite identificar y aplicar patrones de análisis para determinar qué debe conservarse y qué eliminarse en una organización de forma ágil 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 Período 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 entorno a 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 puso de relieve 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 la 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).<sup>2</sup>*

Por otra parte, con independencia de los enfoques metodológicos adoptados, a un nivel más detallado del "análisis funcional" se aprecia fácilmente como en general el valor primario ha despertado poco interés hasta hace relativamente poco, al contrario del valor secundario. Por este motivo, no es de extrañar la disparidad de criterios también en la aplicación práctica de la 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 sobretudo 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 entorno a los valores de los documentos (administrativo, legal, fiscal, financiero, de testimonio, probatorio, informativo, etc.), lo cual no contribuye

---

<sup>2</sup> JONKER, Agnes E. M., "Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991–2001, and beyond" en *Archival Science*, 5, 2005, p. 203-217.

precisamente al consenso o a una perspectiva homogénea.

No obstante, si acudimos al origen de los conceptos de los valores de los documentos comprobamos como la propuesta de Theodore Schellenberg se limitaba sólo a dos valores, el primario y secundario, mientras que consideraba como sus componentes o variables aquellos conceptos que posteriormente fueron considerados distintos tipos de “valor” por diversos autores. En definitiva, a efectos de poder adoptar una perspectiva de análisis global sería conveniente volver a los dos conceptos básicos, al menos en lo que a determinar el período de retención se refiere. Ahora bien, si consideramos que el valor secundario es inherente al documento que lo posee ¿cómo determinar cuándo termina el valor primario? Porque indudablemente en él se halla uno de los elementos estratégicos de la evaluación.

Manuel Vázquez Murillo aportó dos elementos claves entorno al valor primario: la vigencia y el valor precaucional. A pesar de no explicitarlo en sus textos, de ellos emerge de forma diáfana la importancia de situar la prescripción como elemento objetivo de 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 fundamentos claramente objetivables desde el punto de vista legal. Por consiguiente, 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 más allá de la evaluación? 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 ése el objetivo, pues su importancia es evidente en combinación con el valor secundario. La cuestión clave es situar el valor primario como activador indispensable para reforzar, justificar o impulsar acciones vinculadas a la protección de datos personales y el derecho al olvido (cancelación o bloqueo de datos), 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 abiertos, 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 y 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 más allá ya de su 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) a una concepción más global de nuestro ámbito estricto de interés. La GD, por lo tanto, se transforma en Gobernanza Archivística de la Información o simplemente Gobernanza de la Información, pero siempre bajo la perspectiva archivística.

En este nuevo contexto, la evaluación y más concretamente la identificación y gestión del valor primario no es sólo determinante para la preservación de los documentos, sino que también es esencial para la toma de decisiones en el diseño de los sistemas de gestión de la información, su explotación y rendición de cuentas, y en su mantenimiento y sostenibilidad a lo largo del tiempo, vinculando el valor primario con los períodos de retención y éstas con las acciones de disposición de los documentos y de la información en dichos sistemas.

Por consiguiente, parece lógico y sensato que la determinación del valor primario condicione el período de retención a aplicar, y que éste se fundamente en bases sólidas, jurídicas y objetivas como es la prescripción del acto administrativo. Ahora bien, ¿qué tipo de prescripción aplicar, administrativa o penal? ¿Cómo identificar el período correcto de retención? ¿Cómo calcularlo? ¿Cómo aplicar estos criterios de forma coherente, sistemática y ágil al conjunto de una organización? ¿Y a múltiples organizaciones?

La necesidad de garantizar la seguridad jurídica de la destrucción de documentos ha motivado la elaboración de una metodología específica en el Ayuntamiento de Girona para la identificación y el cálculo de los períodos de retención. Esta metodología surge de la práctica continuada desarrollada tanto en el marco de la institución como por la participación desde 1990 hasta 2015 en la Comisión de Evaluación y Selección Documental de Cataluña (CNATD, desde 2008 CNAATD, al incorporar la regulación sobre Acceso), y también en los grupos de trabajo vinculados a dicha comisión sobre documentación municipal (1994-hasta la actualidad). Por lo tanto, el

componente práctico resulta evidente, del mismo modo que el contacto diario con la realidad administrativa lo convierte en una metodología en revisión permanente. Cabe añadir que dicha metodología parte del análisis de la legislación catalana y española, por este motivo se acepta y se agradece cualquier aporte de experiencias de aplicación en otros contextos jurisdiccionales.

El estudio de legislación de base, de legislación sectorial y de numerosos estudios de caso ha permitido identificar cuatro factores esenciales a considerar en la identificación del período 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 son:

- La **vigencia administrativa (V)** 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, establecidos mediante una contratación de obras. Base jurídica: los pliegos de cláusulas del contrato y el contrato mismo.
- La **anulabilidad o revocabilidad (A)** de actos administrativos, instada por persona interesada o por la misma institución. En la legislación española la posibilidad de anular o revisar los actos administrativos prescribe a los 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 en base a su responsabilidad patrimonial. Por ejemplo, la responsabilidad del director/a 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 en la legislación española. Base jurídica: la legislación en materia de contabilidad de las administraciones locales.

Cada uno de estos factores (factores *VARCa*, por las iniciales) comporta un plazo concreto. Su superposición o concatenación permite determinar con exactitud y objetividad el período final de retención de un documento, pasado el cual el documento puede considerarse prescrito desde el punto de vista legal. Por consiguiente, prevalece el plazo más largo desde el cierre del expediente. De este modo, es posible establecer el período de retención referenciado siempre a criterios de legalidad, sin necesidad de recurrir a períodos adicionales en base a la subjetividad de la prudencia.

Sobre qué tipo de prescripción 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. Por ejemplo en España existen variaciones en algunos casos de 1 hasta 20 años. De aplicar estos plazos, en la práctica supondría la conservación de la mayor parte de la documentación durante el plazo de prescripción más largo posible, lo cual es sin duda absurdo y poco eficiente. Sin embargo, en según qué contextos no debe descartarse 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 cálculo del período de retención, deberá realizarse a partir de la superposición de prescripciones por anulabilidad o revocación del acto administrativo, por responsabilidades derivadas y por control y auditoría a partir del cierre efectivo del expediente o del último apunte en un registro (Véase Anexo 1, Cálculo del período de retención: superposición de prescripciones). Por lo tanto, resulta imprescindible determinar correctamente el cierre de los expedientes, por norma general cuando se extinga la vigencia administrativa. Sin embargo, en expedientes con una vigencia no definida previamente, como la aprobación de un reglamento, será necesario arbitrar determinadas convenciones como la extinción del plazo para presentar recursos a la

resolución o al acto administrativo que finaliza el procedimiento. En este caso su período de retención vendrá condicionado por el plazo para interponer un recurso de anulabilidad de actos administrativos o iniciar de oficio su revocación. Si el expediente tuviere incidencia presupuestaria también se debe tener en cuenta el plazo máximo de control y auditoría externa.

## Análisis funcional, la perspectiva transversal

Con criterios razonablemente objetivos para identificar el valor primario y los plazos de retención vinculados queda por resolver cómo aplicarlos coherentemente y, sobretodo, de forma sistemática y ágil al conjunto de una organización o a múltiples organizaciones, especialmente si hablamos de administraciones públicas del mismo rango 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*, acorde con los principios clásicos de la Archivística. Ahora bien, si nos referimos a su aplicación real, y por consiguiente homogénea, convendremos que más que un trinomio teórico es más bien un nuevo Triángulo de las Bermudas en lo referido al inexistente consenso sobre qué es una cosa y qué la otra, ya se trate de clasificación pretendidamente funcional, orgánica o de ambas cosas a la vez en la proporción que se prefiera.

Conocemos demasiado bien los problemas derivados de clasificación orgánica, pero el proyecto PIVOT puso de relieve las dificultades para elaborar una clasificación estrictamente funcional. A las dificultades de elaboración cabe añadir, además, la problemática sobre su comprensión por parte de las unidades productoras, cuestión en absoluto menor para el éxito de dicho proyecto. De la experiencia holandesa también puede extraerse otra conclusión, en mi opinión, esencial: la necesidad de delimitar la granularidad de análisis de una organización. Es decir, hasta qué nivel de detalle debemos aplicar el análisis de funciones, pues la vaguedad del concepto "función" puede tener un efecto infinitamente recursivo (función, subfunción, sub-subfunción...), 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.

En este sentido, la presente propuesta se centra en la simplificación del enfoque como premisa, y tiene por objetivo la identificación de funciones básicas aplicables de forma transversal a cualquier tipo de administración pública. Dicho de otro modo, identificar aquellas funciones existentes 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. Por otra parte, esta perspectiva puede también adaptarse a las funciones propias de las organizaciones privadas.

Este enfoque parte de las funciones transversales básicas de una organización combinadas con los ámbitos de actuación en los cuales se llevan a cabo y las formas documentales que producen. En base a la experiencia desarrollada en el Ayuntamiento de Girona, cabe señalar que este método de análisis es útil para cualquier tipo de proyecto que requiera una visión corporativa de la organización porque identifica activos de información, su contexto jurídico y administrativo, su posible reutilización, las limitaciones de privacidad o seguridad para hacerlo, y su valor a largo plazo para la institución.

Atendiendo a todo lo expuesto conviene clarificar los conceptos utilizados en el marco de este trabajo con las siguientes definiciones:

- **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. Otras serán específicas según los objetivos de la organización, sus ámbitos de actuación y sus competencias, por ejemplo la prestación de servicios.

- **Ámbito de actuación:** Área general de gestión en el cual 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 del presente trabajo el concepto se aplica en su acepción más básica, por consiguiente, como representación formal de la información en el producto final de un procedimiento administrativo. Los tipos básicos son habitualmente tres: registro, expediente y dossier.

A pesar de que no los trataremos en este artículo pero que dado que al tratar de análisis funcional, clasificación o evaluación a menudo se aluden a ellos, conviene también incluir otros conceptos para evitar confusiones:

- **Procedimiento:** Regulación legal o normativa que determina una secuencia de acciones formales (trámites o transacciones) de acuerdo a un consenso de garantías aceptadas por todas las partes implicadas para la obtención de un producto final en una tramitación administrativa. 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 distintos). Por ejemplo, cualquier procedimiento que implique “concurencia pública competitiva” para adjudicar contratos de obras, servicios o suministros, contratar recursos humanos, otorgar subvenciones, convocar premios, etc. La pauta a nivel general es aprobación de bases reguladoras, convocatoria, propuestas, valoración, selección y formalización.
- **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 subacciones, el control de las cuales mediante metadatos garantiza su trazabilidad y un contexto de calidad en la producción del documento, indispensable 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 y formularios virtuales de sistemas gestores de bases de datos. El análisis permite identificar en que momento del flujo de gestión una acción determinada debe tener ser considerada y gestionada como documento, y como tal fijada, contextualizada y preservada según su clasificación y disposición asociada.

A título enunciativo, las **principales funciones transversales** comunes en la Administración pública, en este caso en la municipal, son:

- **Dirección:** Toma de decisiones en la acción de gobierno o en la acción administrativa. La forma documental preeminente será el registro (libro de actas, resoluciones, etc.), mientras que la forma documental secundaria normalmente corresponderá a expedientes de apoyo (convocatoria y orden del día, borradores, etc.)
- **Organización:** Creación y constitución, modificación o disolución de órganos políticos o administrativos, delegaciones de competencias, etc. La forma documental preeminente será el expediente.
- **Administración:** Gestión de recursos propios (patrimoniales, económicos, de información, humanos,

etc.) y la provisión de recursos externos (contratación, solicitud de subvenciones, etc.). La forma documental preeminente será el registro en el control de recursos y su rendición de cuentas, y contará con los correspondientes documentos de apoyo en expedientes. En cambio, en la provisión de recursos será el expediente, a pesar de que también genere 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 será el expediente de su aprobación (ordenanzas, reglamentos, normativas, circulares, etc.).
- **Planificación:** Análisis, estudio, proyecto y programación de acciones o previsiones futuras, ya sean a largo, medio o corto plazo. Documentalmente se traduce esencialmente en expedientes de aprobación (planes generales, programas y memorias de actuación, proyectos, presupuestos anuales y sus respectivas liquidaciones, etc.).
- **Intervención administrativa:** Control administrativo 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 será el expediente aunque pueden generarse registros de control y dossiers 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 será el expediente aunque pueden generarse registros de control y rendición de cuentas o de apoyo (subvenciones, convenios de colaboración, etc.).
- **Prestación de servicios:** Atención de las necesidades de la persona ya sea de forma colectiva o bien de forma individualizada. La forma documental preeminente será preeminente el expediente (expediente asistencial, clínico, académico etc.), mientras registros tendrán una carácter secundario como instrumento de control (gestión de personas usuarias, etc.).

En el marco de una administración pública, y más concretamente en un ayuntamiento, estas funciones se articulan con los ámbitos de actuación y las delimitaciones de competencias que correspondan. De este modo, partiendo de un análisis simplificado y yendo de lo general a lo específico, un ayuntamiento gestiona la propia organización, administra el territorio y presta servicios a sus ciudadanos. Trasladados estos ámbitos generales a ámbitos más concretos podemos distinguir ocho **ámbitos de actuación**, con sus principales subámbitos a nivel operativo:

- **Acción de gobierno:** Órganos de gobierno, órganos 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 a las personas mayores, cultura, educación y deportes.



- **Desarrollo económico y social:** Fomento del empleo, vivienda, promoción económica y turismo.
- **Cooperación interadministrativa:** Organización de elecciones municipales, elecciones generales, censos generales de distinta naturaleza, etc.

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

La articulación de dichos ámbitos de actuación con las funciones anteriormente enunciadas permite 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. Además, la identificación de funciones y sus formas documentales preeminentes puede favorecer la creación de registros o mejora de los existentes en las funciones que los generan de forma secundaria, de modo que previamente formalizados puedan constituir documentos recapitulativos que permitan la eliminación de 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.

A continuación, una breve orientación sobre aplicación a partir de la legislación catalana y española.<sup>3</sup>

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

La *función de organización*, focalizada en la forma en cómo se estructura la organización para la toma de decisiones y para la consecución de sus objetivos, se materializa de manera habitual en expedientes con un alto valor informativo. Ahora bien, será necesario distinguir entre expedientes de gestión a corto plazo y expedientes de gestión a largo plazo. Formarían 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 estarán sometidos a criterios de retención vinculados a su posible anulabilidad o revocación y por consiguiente podrían ser destruidos al término del período. Serían ejemplos del segundo caso los expedientes de creación, modificación o resolución de entidades públicas de gestión que, pesar de tener su reflejo en los registros de resoluciones (en realidad cualquier acto administrativo o tiene, o debería...) contienen un alto valor informativo por la justificación de la necesidad y, muy especialmente, los documentos de formalización que contengan (cartas fundacionales, estatutos, etc.). Este tipo de documentación sería de conservación permanente y su período de retención se vincularía a criterios de control y auditoría (7 años).

En cuanto a la identificación de plazos de prescripción para la *función de administración*, centrada en la administración de recursos de la propia institución, éstos van a depender tanto de la forma documental como del ámbito concreto de gestión: gestión económica y financiera, gestión tributaria, administración patrimonial, gestión de recursos humanos, contratación, etc. En general, primará la conservación de *registros* por encima de los *expedientes*, a los cuales, extinguida la vigencia, habrá que aplicar los plazos de prescripción de fiscalización y rendición de cuentas, prescripción fiscal, responsabilidades derivadas, etc. Sin embargo, deberán conservarse los expedientes en ámbitos en los cuales los registros no existan o no recopilen toda la información esencial. Esta circunstancia suele ser más frecuente en la administración patrimonial, cuyo Inventario General de Bienes

---

<sup>3</sup> Véase CASELLAS, Lluís-Esteve. "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?" en *El Consultor de los Ayuntamientos: La gestión documental en la nueva Administración Digital* (Joan SOLER, coord.), nº 916/2017, Editorial Wolters Kluwer, p. 916-935. ([http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles\\_sgdap.php](http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles_sgdap.php))

a veces resulta demasiado “general”. También en la gestión de recursos humanos, en donde es habitual (aunque no recomendable) que el registro de servicio de cada persona empleada se constituya a partir de la acumulación de expedientes o, en el peor de los casos, por la acumulación directa de todas las tramitaciones en un sólo expediente, desgraciadamente de carácter “enciclopédico”.

No obstante, en esta función más que en cualquier otra existen registros secundarios, o auxiliares de otros registros, que pueden ser evaluados en algunos casos como de conservación temporal. En cualquier caso, y excepcionalmente al ser esta función nuclear en la organización, debiera aplicarse sobre todo el conjunto de registros un período de retención mayor al ordinario de fiscalización y rendición de cuentas, alineado con la prescripción penal de delitos contra la Administración pública. Por lo tanto, si se considerará 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* es, por lo general, también de conservación permanente con independencia del ámbito competencial y, habitualmente, los documentos derivados de dicha función tendrán una vigencia definida. En consecuencia, deberán aplicarse las correspondientes prescripciones por responsabilidades derivadas a partir de la extinción de la vigencia. De igual modo, si el desarrollo de sus efectos administrativos ha derivado en actuaciones con incidencia presupuestaria deberá aplicarse la prescripción de fiscalización y rendición de cuentas a partir del último acto administrativo (generalmente una resolución administrativa) con efectos contables.

Por otra parte, la forma documental puede ser determinante en tanto que la existencia de registros con carácter recapitulativo facilitará la destrucción de los expedientes que lo han motivado sin pérdida de su información esencial. Así por ejemplo, los expedientes de inspecciones administrativas derivados de la función de *intervención administrativa* podrían ser destruidos al vencer el plazo de prescripción de la posible infracción, puesto que las principales actuaciones tienen su reflejo en las correspondientes resoluciones del libro registro de decretos o acuerdos del libro registro de actas que corresponda, además de la conservación del asiento en el registro de expedientes y la trazabilidad de acciones en los registros de entrada y salida de documentos y, si fuere el caso de multas coercitivas, también en los correspondientes asientos contables.

Del mismo modo debería procederse en expedientes de naturaleza sancionadora en relación con la prescripción de la sanción, especialmente en infracciones leves y graves. La conservación de expedientes por faltas muy graves, dada su especial relevancia, sólo debería contemplarse en los supuestos de que la infracción esté tipificada en un marco normativo común. Es decir, que su tipificación no pueda basarse sólo en ordenanzas municipales, la gravedad de las cuales puede ser variable de un municipio a otro. En cualquier caso, también deberá ponderarse si se trata de una persona física y si ésta tiene carácter público o no, lo cual podría condicionar la posible disociación de datos en el caso de conservación.

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 propio desarrollo de las funciones inspectoras de la Administración. Por ejemplo, las actividades económicas sujetas a licencia o las licencias de obras de nueva construcción o de gran reforma o rehabilitación que requieran proyecto técnico específico, no así las licencias urbanísticas menores. A groso modo, el resto de licencias y autorizaciones (uso común especial o uso privativo de bienes públicos) podrían ser destruidos una vez prescrita cualquier posible responsabilidad derivada originada durante el período de vigencia y siempre que hubiere también prescrito la posible anulabilidad del acto administrativo que la otorgó. En estos supuestos, no aplicaría la prescripción de control y auditoría (7 años) por incidencia presupuestaria dada la naturaleza de las tasas como ingreso directo, que estarían sujetas a su prescripción fiscal (4 años), pero no así sus correspondientes asientos en los registros contables (mínimo 7 años).

La *función de fomento*, por lo general, tenderá a ser de conservación permanente y, puntualmente, de conservación parcial, por ejemplo en la convocatoria de subvenciones, en las cuales sólo se conservarían bases, y proyectos y memorias seleccionados. En todos los casos debe considerarse 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 distintos niveles de restricción. A pesar de que la restricción de acceso no

debe condicionar la conservación o destrucción de documentos, sí debe valorarse la posible necesidad de disociar datos si determinados tipos de expedientes han de ser conservados, incluso si responden al resultado de aplicar un muestreo estadístico. También cabe valorar la existencia de documentos recapitulativos que recojan el principal valor informativo de dichos expedientes, como registros o memorias de actuación y, por consiguiente, faciliten su eliminación una vez prescritos. En el caso de que no existan, puede plantearse un muestreo estadístico siempre que el método garantice que es realmente representativo y no al azar, cuestión condicionada al volumen mínimo de expedientes por año. Por otra parte, la evaluación también deberá valorar la distinta naturaleza del servicio prestado a fin de identificar correctamente los plazos de vigencia administrativa y de prescripción.

La vigencia no siempre es un elemento definido en el ejercicio de esta función, por ejemplo en expedientes de asesoramiento ocupacional o expedientes personales de atención social. Si la prestación se corresponde a un servicio delimitado como sería el primer ejemplo, y entendiendo dicho servicio como gratuito, el plazo de retención sería el aplicable al de la prescripción de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Si por el contrario, se trata de expedientes de prestación continuada del servicio (el segundo ejemplo) sin vigencia previamente establecidos, el plazo puede equipararse a otros de carácter más general a contar desde la última atención prestada, por ejemplo, los 5 años fijados legalmente sobre responsabilidad por acciones personales. Sobre el último acto administrativo, si tuviere incidencia presupuestaria (ayudas personales) se aplicaría el correspondiente plazo preceptivo sujeto a fiscalización y rendición de cuentas.

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

La articulación de ámbitos de actuación y funciones transversales permite trazar directrices homogéneas y coherentes sobre la conservación o destrucción de documentos y, al mismo tiempo, una comprensión de alto nivel de la organización. Pero 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 en el análisis de las tipologías de documentos para determinar su valor informativo en relación con el tipo expediente en que se ha generado (Véase Anexo 2, Tipología de documentos en expedientes y su función informativa). Por lo tanto, los principales beneficios son:

- Un conocimiento que abarca de lo general a lo específico en el funcionamiento de la organización.
- La identificación de las funciones que generan documentación de preservación permanente y las que generan documentación eliminable.
- La asignación de plazos de retención basados en criterios objetivables como anteriormente se ha expuesto.

Cabe añadir que el análisis facilita al mismo tiempo la identificación y valoración de tipo de información de dichas funciones y de los documentos producidos, lo cual permite la aplicación de criterios homogéneos de regímenes de acceso en base a la regulación de transparencia de las actuaciones de la Administración Pública. Evidentemente, el régimen de acceso de la documentación conlleva también la identificación de sus correspondientes limitaciones o restricciones,<sup>4</sup> ya sean de por 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 cuándo deben conservarse por estar sujetos a publicidad activa, por rendición de cuentas o son susceptibles de ser consultados en el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos, además de proteger y no divulgar los datos personales que contengan. Por consiguiente, se trata de información esencial para la gestión de riesgos en la gobernanza de la información. Riesgos que no sólo

---

<sup>4</sup> Véase CASELLAS, Lluís-Esteve. "Transparència en l'Administració pública: què hi aportem els arxivers?". *Lligall. Revista d'Arxivística Catalana*, 38 (2015). Barcelona: Associació d'Arxivers i Gestors de Documents de Catalunya, p. 64-93. ([http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles\\_sgdap.php](http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles_sgdap.php))

implican la gestión interna de la información sino que deben de ser valorados correctamente cuando se produzcan externalizaciones de servicios que conlleven gestionar dichos activos de información, ya sean por ser información de alto valor informativo o reputacional para la organización o por contener información reservada o sensible de personas.

Así mismo, en un entorno digital la gestión del riesgo también debe tener en cuenta las determinadas prestaciones de servicios por parte de terceros que supongan el almacenaje o gestión de dichos 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 documentos, la identificación del titular y localización de los servidores, el marco jurisdiccional que los respalda, sus sistemas de seguridad de la información, la preservación de los documentos en condiciones de autenticidad, la portabilidad de datos, las medidas de protección de datos personales o sensibles, etc.<sup>5</sup> siempre en relación con la criticidad de las funciones y ámbitos de actuación afectados, así como los documentos y datos derivados (Véase Anexo 2, Tipología de documentos en expedientes y su función informativa, y Anexo 3. Funciones transversales i formas documentales preeminentes: orientación sobre disposición y acceso).

La tendencia actual de desmaterialización de documentos en datos<sup>6</sup> requiere necesariamente de políticas cooperativas en todos los ámbitos implicados para una gestión eficiente y sostenible en le 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 distintos 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 pueden determinarse mediante:

- La *identificación de los activos de información* con la correspondiente descripción de sus estructuras 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 documenten y garanticen el contexto, la identidad y la integridad de los conjuntos de datos definidos como documentos.
- Por último, 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 dichas acciones de gestión del ciclo de vida contribuye a identificar, dimensionar y mitigar riesgos, ¿cuál sería el valor añadido para los proyectos Open Data y la gestión de la protección de datos? Apuntamos algunos beneficios:

- Un control más efectivo y completo de los activos que contienen datos de carácter personal, el mapeo de activos reutilizables en un contexto Open Data y la identificación de los datos sensibles que deberían disociarse.
- La evaluación permite la selección de los datos de valor que constituyen un *registro administrativo* o que pueden constituirlo mediante una formalización previa, así como sus características formales y

---

<sup>5</sup> BUSHEY, J.; DEMOULIN, M.; HOW, E.; MCLELLAND, R. InterPares Trust “ Lista de verificación para contratos de servicios en la nube” (A. Barnard, trad.) InterPARES TRUST.<  
[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)> (2018-03-19)

<sup>6</sup> CASELLAS, Lluís-Esteve. “A la preservación de datos... ¡y más allá!” en *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/cat/articles\\_sgdap.php](http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles_sgdap.php))

técnicas.

- La selección de datos facilita una identificación precisa de los datos relevantes que podrían ser publicados así como la evaluación del riesgo asociado a su publicación.
- La aplicación de los calendarios de retención sobre estos activos y de los procedimientos para su correcta disposición refuerzan la conformidad legal en relación con la Protección de Datos.
- 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 también se pueden aplicar para obtener productos de datos abiertos, reforzando así su confiabilidad.
- Los procedimientos de disociación de datos personales podrían ser incluidos ya en la fase de diseño de los procesos de extracción, de acuerdo con los criterios de Privacidad por Diseño.

En definitiva, para la organización resulta claramente beneficioso implementar criterios archivísticos de gestión del 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. El valor añadido de la evaluación es contribuir para una mayor cooperación entre dichas políticas (Véase Anexo 4. Políticas cooperativas: Evaluación, transparencia, privacidad, datos abiertos).

## Reflexión final

La evaluación dejó de ser de *Evaluación de Documentos* en el mismo 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 porque ya no era posible analizar su resultado documento a documento. Afirmar que todo empezó con el documento digital, como alguna vez se ha afirmado, no sería del todo cierto. Quien haya trabajado (duramente...) en Gestión de Documentos sabe de sobras que también en papel se requería estar muy al inicio del ciclo de vida. Entonces, ¿cómo distinguir el análisis documental para diseñar un SGD del análisis documental para determinar el destino final de los documentos producidos?

En realidad, estábamos trabajando bajo la misma perspectiva. Es entonces y sólo entonces, cuando apreciamos el valor real de nuestro trabajo, y que éste puede de ser utilidad más allá de la conservación o eliminación de los documentos. ¿Cómo denominar esta perspectiva que en la práctica supone un análisis de la organización? ¿Y cómo diferenciarlo de otros análisis centrados en el mismo sujeto pero con distintos objetivos? La *Evaluación Archivística* de la organización es precisamente ese análisis funcional desde una perspectiva específica, desde una perspectiva global del ciclo de vida de la información: de la concepción de los sistemas a la determinación de la memoria, pasando por la valorización de los activos de información desde distintos puntos de vista, para distintos tipos de usuarios y en distintas fases de su vida.

La evaluación archivística tiene, por consiguiente, un claro valor añadido para las organizaciones. No obstante, este valor añadido sólo se crea si la evaluación parte de modelos de análisis consolidados, de aplicación homogénea, coherente, compartida y, sobretodo, 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 en el Ayuntamiento de Girona. ¿Puede considerarse un modelo de análisis consolidado? Sí, en lo que respecta al Ayuntamiento de Girona. Nació de la práctica, del análisis de la casuística en el seno de la organización pero también confrontándola con la casuística de otras. Ahora bien, sigue siendo un trabajo en curso más allá de que siempre es positivo seguir en revisión permanente.

Sin embargo, hay dos cuestiones esenciales a tener en cuenta sobre su valoración como modelo. La primera es que tenga capacidad de análisis preventivo, incluso predictivo, sobre el funcionamiento de una organización. Hasta el momento las pautas de análisis han dado siempre buenos resultados, lo cual 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, hace ya tiempo que las estructuras administrativas de una organización han dejado de ser verticales o sólo verticales. La distribución del trabajo en organizaciones más horizontales tampoco no 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 (arriba-abajo, 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*<sup>7</sup> que, de un modo u otro, se reproducen a diferente escala de forma similar. Las diferencias entre fractales informativos en el seno de una misma organización o en relación con otras organizaciones serán motivadas por estilos de dirección u organización, contextos sociales o culturales o por los distintos objetivos a 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 ahí el valor de identificar funciones transversales básicas como fractales, es decir, como herramientas de análisis del sistema dinámico que es una organización.

La segunda cuestión es el hecho de que su aplicación sea posible también en otros contextos organizativos y jurisdiccionales, sino no puede considerarse un modelo. Animo al lector (a quien agradezco haber llegado hasta aquí) a ponerlo en práctica, a confrontarlo, a debatirlo o a rebatirlo, porque el resultado, sea cual sea, siempre será positivo.

---

<sup>7</sup> Fractal: objeto geométrico cuya estructura básica, fragmentada o aparentemente irregular, se repite a diferentes escalas.

**Anexo 1. Cálculo del período de retención: superposición de prescripciones (documento de trabajo)**

FIN DE TRAMITACIÓN	VIGENCIA	CRITERIO A VALORAR		PRESCRIPCIONES A VALORAR
ACTO ADMINISTRATIVO	DEFINIDA	Extinción de la vigencia	Sin acto administrativo (1)	Responsabilidades derivadas durante la vigencia
			Con acto administrativo (2)	Responsabilidades derivadas durante la vigencia Anulabilidad del acto administrativo Control y auditoría del acto administrativo
	"NO DEFINIDA"	Prescripción del acto administrativo que la motiva (3)	Anulabilidad Control y auditoría Responsabilidades derivadas	

1. Siempre que el acto administrativo que motivó la vigencia haya prescrito reclamación (anulabilidad, control y auditoría, etc.). Ejemplo: licencias de ocupación de la vía pública, 3 años de finalizada la vigencia, siempre que hayan transcurrido 4 desde su otorgamiento.
2. Por ejemplo, el acta de recepción de una obra, la liquidación final de una concesión administrativa, etc.
3. Generalmente, documentación de conservación permanente (normativas, constitución de órganos de gestión, etc.). El criterio sirve para definir el período de retención, no su valor informativo ni su disposición.

**Anexo 2. Tipología de documentos en expedientes y función informativa: orientación sobre disposición y acceso (documento de trabajo)**

<b>Documentos de ...</b>		<b>VALOR SECUNDARIO</b>	<b>ACCESO Libre</b>	<b>POSIBLES DDPP</b>	<b>RESTRICCIONES Materias</b>
Decisión	Establecen derechos y obligaciones o impulsan actos administrativos para establecerlos: actos de órganos colegiados, resoluciones de órganos unipersonales, etc.			X	X
Normativos	Fijan reglas de obligado cumplimiento en ámbitos concretos de actuación: bases de convocatorias, reglamentos, pliegos de cláusulas, etc.	X	X		
Planificación	Sirven de base para la toma de decisiones y la gestión diaria: planes estratégicos, presupuestos, proyectos, etc.	X	X		X
Formalización	Fijan las condiciones de cumplimiento de un acto administrativo concreto: contratos, convenios, actas de recepción de obras, etc.	X	X		
Autorizativos	Otorgan un derecho: licencias, autorizaciones de uso, etc.			X	
Rendición de cuentas	Justifican actuaciones realizadas a efectos de fiscalización y control externo: cuenta general, memorias de actuación, etc.	X	X		
Valoración	Emiten opinión fundamentada sobre un acto administrativo: informes, dictámenes, etc.	X'		X	X
Transmisión	Trasladan información relativa a un acto administrativo: anuncios, notificaciones, comunicados, etc.			X	X
Protocolo	Trasladan información de relaciones institucionales no administrativas: cartas, invitaciones, felicitaciones, etc.		X		
Informativos	Aportan información concreta sobre un tema o período determinado: estudios, estadísticas, etc.	X	X		X
Impulso	Generan o pretenden una obligación: solicitudes, requerimientos, etc.			X	X
Constancia	Acreditación información existente en otro documento: certificados, etc.			X	X
Instrumentales	Reúnen información para la elaboración de otros documentos: borradores, resúmenes contables, etc.,				
<b>Registros de ...</b>					
Control administrativo	Controlan otros documentos o actuaciones administrativas: registro de entrada y salida de documentos, registro de expedientes, padrón de habitantes, etc.	X'		X	X
Gestión económica	Dan fe o contribuyen a la gestión de los recursos económicos de la institución: diario general de operaciones, mayor de cuentas, etc.	X'		X	



**Anexo 3. Funciones transversales i formas documentales preeminentes: orientación sobre disposición y acceso (documento de trabajo)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>REGISTRO <sup>1</sup></b>	<b>EXPEDIENTE <sup>2</sup></b>	<b>ACCESO</b>	<b>Restricciones</b>
<b>Dirección</b>	Conservación Permanente	Destrucción	<i>Libre</i>	<i>Datos personales / Materias</i>
<b>Organización</b>	-	Conservación Permanente Destrucción	<i>Libre</i>	<i>Datos personales</i>
<b>Administración</b>	Conservación Permanente Destrucción (muestreo)	Conservación parcial <sup>3</sup>	<i>Libre</i>	<i>Datos personales / Materias</i>
<b>Regulación</b>	-	Conservación Permanente	<i>Libre</i>	-
<b>Planificación</b>	-	Conservación Permanente	<i>Libre</i>	<i>Materias</i>
<b>Intervención administrativa</b>	Conservación Permanente	Conservación Permanente Destrucción	<i>Libre</i> <i>Restringido</i>	<i>Datos personales</i> <i>Exp. sancionadores</i>
<b>Fomento</b>	Conservación Permanente	Conservación parcial	<i>Libre</i>	<i>Datos personales / Materias</i>
<b>Servicios personales</b>	Conservación Permanente	Destrucción (muestreo)	<i>Restringido</i>	-

1. Los *registros* no preceptivos no constituyen registros formalizados, sin embargo pueden formalizarse a nivel de la institución con finalidad de evidencia y preservación. Su preservación estará condicionada a su carácter primario o secundario. Son secundarios cuando tienen una función auxiliar de otros *registros*, por ejemplo en el ámbito contable. En cambio los registros auxiliares o secundarios en relación a *expedientes* primarios tenderán a conservarse como documentos recapitulativos o instrumentos de evidencia, por ejemplo, un registro de licencias de obras, de contratos o el mismo registro general de expedientes. Ejemplos de registros preceptivos son el padrón municipal de habitantes, los libros/registro de decretos o acuerdos, los registros contables, padrones fiscales, etc.
2. La disposición propuesta para la forma documental *expediente* es, en general, aplicable tanto al expediente primario como a sus expedientes derivados. Los expedientes secundarios o derivados de un *registro* son, generalmente, eliminables por ejemplo los expedientes de modificación de padrones fiscales o los dossiers de documentación acreditativa y soporte a las inscripciones padronales de habitantes.
3. La selección en el tipo *expediente* se basa en la tipología funcional de los documentos de los expedientes y el valor informativo de dicha función.

## Anexo 4. Políticas cooperativas: Evaluación, transparencia, privacidad, datos abiertos (documento de trabajo)

FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	FORMA DOC. 1ª	ESTRUCTURADO	PUBLICABLE	FORMA DOC. 2ª	ESTRUCTURADO	PUBLICABLE
<b>Dirección</b>	-	Registro	<i>Disposiciones</i>	Pleno	Exp. de gestión de órganos de gobierno	No	Pleno
<b>Organización</b>	-	Expediente	No	<i>Sí</i>	-	-	-
<b>Administración</b>	Económica	Registro	Sí	<i>Disociación</i>	Documentos de soporte contable	No	No
		-	-	-	Exp. de gestión financiera	<i>Reg. Exp</i>	Sí
		-	-	-	Registros auxiliares (fact., proveedores)	<i>Disociación</i>	Sí
	Tributaria	Registro	Sí		Exp. de modificación de padrones fisc.	-	
	Patrimonial	Expediente	No	<i>Sí</i>	Inventario ( <i>registro</i> ) de bienes	Sí	Sí
	RRHH	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Disociación</i>	Relación ( <i>registro</i> ) de puestos trabajo	Sí	Sí
	Contratación	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	Sí	Registre de contratos	Sí	Sí
	Información*	Registro	Sí	<i>Disociación</i>	Exp. de modificación	No	No
<b>Regulación</b>	-	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Sí</i>	Exp. de modificación	No	Sí
<b>Planificación</b>	-	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Sí</i>	Exp. de modificación	No	Sí
<b>Intervención administrativa</b>	Licencias	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Sí</i>	Exp. de modificación	No	Sí
	Sanciones	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Disociación</i>	-	-	-
<b>Fomento</b>	Subvenciones	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Sí</i>	Registro de subvenciones	Sí	Sí
	Convenios	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Sí</i>	Registro de convenios	Sí	Sí
<b>Prestación de servicios</b>	Puntuales	Expediente	<i>Reg. Exp.</i>	<i>Disociación</i>	Memorias	<i>Estructurable</i>	Sí