

**Actas das**

**II Xornadas**

**Olga Gallego de Arquivos**

**Os arquivos**

**da Administración local:**

**política, planificación**

**e sistemas fronte ao cambio**

**La gestión integral  
de documentos  
en un mundo anfibio**

Paloma Fernández Gil

Archivo Municipal de Alcorcón

Grupo de Archiveros

Municipales de Madrid

## “La gestión integral de documentos en un mundo anfibio”

Paloma Fernández Gil

palomafgil@gmail.com

### ■ Resumen

Durante los últimos años el Grupo de Archiveros Municipales de Madrid ha realizado estudios sobre prácticamente todos los temas relacionados con la archivística aplicada a los archivos municipales, intentando consolidar y centrar nuestra disciplina. El último reto ha sido y es afrontar los cambios derivados de la creación de documentos y expedientes electrónicos. Por otro lado las leyes 39 y 40 de 2015 y su énfasis en la administración electrónica y el archivo único, obligan a la Administración a reflexionar sobre la importancia de los documentos y su conservación y a la búsqueda de técnicas que faciliten la gestión electrónica de los documentos. Y es en esa reflexión en donde nos estamos encontrando archiveros, informáticos y administrativistas. Pero ¿qué está pasando realmente? ¿a qué nivel de implicación está llegando el archivero? Y, lo más importante, ¿cuáles son las herramientas que podemos aportar? Todo ello siendo conscientes de que nos encontramos en un mundo anfibio<sup>1</sup> con grandes volúmenes de documentos en papel que hay que organizar y unos documentos electrónicos, que hay que ayudar a crear para conservar nuestro patrimonio documental.

### ■ El grupo de archiveros municipales de Madrid

El Grupo de Archiveros Municipales de Madrid nació el 17 de septiembre de 1981 en Alcobendas, como consecuencia de una reunión convocada por la archivera del municipio Julia M<sup>a</sup> Rodríguez Barredo. A esta primera reunión asistieron 12 personas y entre ellas tres archiveros municipales: Soledad Benito del Ayuntamiento de Móstoles, José M<sup>a</sup> Nogales del Ayuntamiento de Alcalá de Henares y Julia M<sup>a</sup> Rodríguez. El motivo de la convocatoria, firmada por el alcalde de Alcobendas Carlos Muñoz Ruíz, decía “*el panorama que ofrecen los Archivos de nuestros Municipios, es en general poco satisfactorio, haciéndose necesaria una más eficaz organización*” o “*el crecimiento progresivo del volumen de documentación requiere tratamientos más modernos y eficaces*”, por ese motivo creían oportuno propiciar una reunión “de archiveros y encargados de archivos”.

Desde el mismo momento de su creación se tomó la decisión de que fuera un auténtico equipo de trabajo con periodicidad mensual. Por ello, el Grupo comenzó a elaborar instrumentos de uso propio, que se pondrían a disposición de toda la comunidad archivística. Además se consideró oportuno que cada miembro del Grupo organizara unas Jornadas en su municipio y que se publicaran los resultados de los estudios. Poco a poco se fueron incorporando archiveros y, a partir de la elaboración del Plan Regional para los Archivos Municipales de Madrid de 1985, que establecía que los municipios de

---

1. Dicho de un archivo: que puede tener documentos que pertenezcan tanto al mundo analógico como al digital. (Definición aportada por Soledad Benito Fernández)

Madrid tuvieron archivero a partir de los 50.000 habitantes, su número se incrementó. En 2001, a los 20 años de su creación, pertenecían al Grupo 27 archiveros. Para entonces se habían celebrado 13 Jornadas y publicado 10 libros. Actualmente el Grupo está formado por 42 archiveros que trabajan en 34 municipios de diferente tamaño, desde los 5.032 habitantes de Moraleja de Enmedio, a los 3.165.235 de Madrid y, en la Subdirección General de Archivos de la Comunidad de Madrid, se han publicado 25 libros<sup>2</sup> y celebrado 19 Jornadas. Las últimas en el municipio de Arroyomolinos en el año 2013, y está previsto que en 2017 se celebren las vigésimas Jornadas en El Molar.

Me gustaría resaltar algunos de los temas tratados por el Grupo desde fechas muy tempranas: cuadro de clasificación, tipología documental, valoración de documentos, acceso, catálogo de tipos, tesoro....términos, todos ellos, recogidos en la leyes relacionadas con la Administración Electrónica.

Cuando el Grupo se creó los archiveros municipales teníamos que hacer frente a retos muy importantes. La mayoría trabajábamos en municipios que habían experimentado un crecimiento exagerado, crecimiento que sobrepasaba la capacidad de organización de su administración municipal. Municipios como Alcorcón, Leganés, Móstoles, Getafe habían pasado de tener en los años 60 unos miles de habitantes, a tener en los años 80 alrededor de 130.000 o 150.000. Esto había supuesto un enorme crecimiento del volumen documental, que se hacía incontrolable para la administración y estaba dificultando la gestión. Al mismo tiempo, esos municipios tenían un archivo histórico con documentos, en algunos casos, desde el siglo XV. La mayoría de nosotros teníamos formación académica como historiadores, por lo que el archivo histórico no era un problema, el problema estaba en el archivo administrativo, pues era urgente organizar esos documentos para ponerlos al servicio de la propia Administración y de los ciudadanos (ya entonces creíamos en la transparencia), y para ello teníamos que crear nuestros propios instrumentos de trabajo y normalizarlos (también creíamos ya en la interoperabilidad, aunque no utilizásemos el término ahora tan en uso). Sinceramente, había que olvidarse de los catálogos que habíamos aprendido a hacer y centrarnos en índices, cuadros de clasificación, etc. Teníamos que hacer frente a dos mundos, el histórico y el administrativo. No estábamos aún en el mundo anfibio actual, pero ya éramos una figurita con dos caras. Si digo esto es porque los archiveros municipales nos hemos tenido que adaptar desde un principio a todo tipo de situaciones que se han ido presentando en nuestros municipios, flexibilizando, cuando ha sido necesario, nuestras opiniones y adaptando la teoría archivística a una nueva realidad. Por eso nos estamos adaptando muy bien a la administración electrónica, como veremos más adelante.

### ■ **El grupo y la informatización de la administración municipal: las invasiones bárbaras y los años de inquietud**

En los años 80 había empezado la informatización en la mayoría de nuestros municipios, con la contabilidad y el tratamiento de los libros de actas de los plenos, pero es en los años 90 cuando, alentada por las nuevas leyes que se estaban promulgando como la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, se da un impulso importante a

---

2. Incluidos la Compilación de los Manuales de Tipología Documental y la segunda edición del Cuadro de Clasificación.

la informatización. La mencionada ley en su artículo 38 obligaba a la informatización de los registros públicos y el 45 exigía a las administraciones que impulsaran *“el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos para el ejercicio de sus competencias”* .

Un paso más fuerte y que representó un cambio real en nuestros municipios vino con las normas que modificaron el Padrón Municipal de Habitantes<sup>3</sup>, los libros registros de entrada y salida de documentos con la aplicación SICRES implantada para su gestión y, fundamentalmente, la implantación del modelo Sical para la gestión automatizada de la contabilidad que, empezada con la ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988, habría de culminar con la aprobación del texto refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales<sup>4</sup>, con la que la automatización de los procesos contables fue ya total, y supuso la desaparición de la concepción tradicional del libro de contabilidad, sustituyéndola por la base de datos contables.

Muy pronto empezamos a darnos cuenta de lo que representaba para los archivos este nuevo modelo de gestión: fundamentalmente la transformación de la idea de expediente y la aparición de documentos mixtos. La forma en que se estaban utilizando las bases de datos y las aplicaciones o soluciones informáticas era muy preocupante. Por ese motivo en 1994, el Grupo dedicó a este tema unas Jornadas denominadas *“Archivos, Informática y Nuevos Soportes Documentales”*, para las que se estudiaron esos soportes y, además, nos hicimos algunas preguntas interesantes. *“Las máquinas podían ser la panacea para muchos problemas de gestión, difusión de la información y almacenamiento. Pero ¿al prometer la desaparición del soporte papel, la supresión de las firmas y providencias innecesarias, no eliminaban al mismo tiempo las seguridades jurídicas? ¿No se diluía la naturaleza del documento de archivo hasta dejarlo en un mero elemento informativo?”*<sup>5</sup>

El contacto con las oficinas municipales, con las que en seguida colaboramos, reafirmó nuestra idea, y la de la mayoría de los archiveros del momento, de que el archivo comenzaba con la creación del documento en las oficinas. Gestión documental y ciclo de vida del documento, son términos que se incorporaron muy pronto a nuestro vocabulario. Así las Jornadas de 1996<sup>6</sup> se dedicaron a la organización de los documentos en los archivos de oficina. En ese contexto nos preocupaban cada vez más los documentos electrónicos. Aún en esa época discutíamos sobre si el Padrón de Habitantes era un documento electrónico o un registro, los libros contables se imprimían... aunque no siempre. ¿Qué validez tendrían a efectos jurídicos? ¿Se podrían conservar? Ahora sabemos que los documentos o subproductos de esas aplicaciones se han perdido en muchos ayuntamientos.

---

3. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3/04/1985). Modificada, en relación con el Padrón Municipal, por la Ley 4/1996 de 10 de enero (BOE núm 11, de 12/01/1996)

4. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (BOE núm. 59, de 09/03/2004)

5. GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID. Archivos, Informática y Nuevos Soportes Documentales . Disponible en: <https://sites.google.com/site/archiverosmunicipalesdemadrid/publicaciones>

6. GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID. La Organización de Documentos en los Archivos de Oficina. Disponible en: <http://anabad.org/images/publicaciones/anabad/xjarchivosmunicipales.pdf>

Comenzó así, una lucha en los ayuntamientos para que reconocieran nuestras advertencias, como garantes de la conservación del patrimonio documental, de que las cosas no se estaban haciendo bien y que como consecuencia de ello, se perderían muchos documentos con toda la información que contenían. Comenzó también la lucha con las empresas encargadas de la implantación de la administración electrónica. Salvo contadas excepciones, para ellos éramos un incordio, un pepito grillo, que no entendía nada y que presentaba planteamientos anticuados. Los gestores municipales tampoco entendían qué pintábamos en esa historia modernizadora de la Administración.

Por este motivo, en 2008 se celebraron en Madrid las XVII Jornadas de Archivos Municipales, el tema elegido fue “Los Archivos Municipales y la Administración Electrónica 1988-2008”. En la introducción de la publicación que se presentó resaltábamos que se cumplían 20 años de la publicación del primer manual de tipología documental municipal. ¿Por qué esos estudios de tipología eran necesarios? Porque nos habíamos encontrado con *“un déficit de identificación. La práctica diaria nos permitía tener un conocimiento superficial de tipos documentales y series....necesitábamos profundizar en los procedimientos y procesos que generaban nuestros documentos, para determinar con precisión las políticas de transferencias, conservación y descripción”*<sup>7</sup> Sin esa profundización no era posible hacer las cosas bien. Lo teníamos muy claro y así debería ser si se quería implantar una administración electrónica eficaz en los municipios. Por eso decíamos que *“La Informática está comenzando a imponer la necesidad de normalizar, pero aun así en cada ayuntamiento esta normalización se realiza según un criterio individual sin aspiraciones de uniformidad, lo que a nuestro juicio constituye un error. Pensamos que la propia Administración debería recoger la sugerencia que aquí apuntamos y considerar que esta normalización redundaría en su propio beneficio y que mediante la colaboración intermunicipal y el apoyo de instituciones autonómicas y estatales el proceso resultaría menos costoso”*<sup>8</sup>.

Pero teníamos otras inquietudes o miedos: con la irrupción de los documentos electrónicos ¿no podrían nuestros archivos convertirse en museos de papel? ¿Estábamos recibiendo en los Archivos Municipales los documentos producidos por la informatización? Hicimos un estudio de lo que estaba sucediendo en nuestros archivos. Para ello tomamos como ejemplo algunas series documentales que sabíamos que estaban tramitándose mecánicamente. Y los resultados fueron desalentadores. El 16% de los archivos no recibían ya los libros de resoluciones de la Alcaldía, los libros de Registro General de Entrada y Salida, cuando se materializaban en papel, eran un subproducto de la base de datos. Los presupuestos municipales no se plasmaban en expedientes y si se imprimían, muchas veces carecían de las firmas obligatorias, los libros de contabilidad, sellados, encuadernados y diligenciados solamente lo recibían 10 archivos de los consultados, en los demás casos o no hay transferencias o se remitían grabados en CD sin ningún elemento de validación. Resumíamos diciendo que *“la existencia de bases de datos y la posibilidad de generar a capricho el*

---

7. GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID. Los Archivos municipales y la administración electrónica. 1988-2008. XVII Jornadas de Archivos Municipales. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B7st0ITeptDKYnVyQjNCQTRJbU0/view?pref=2&pli=1>.

8. GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID. Manual de Tipología documental de los Municipios. Comunidad de Madrid. Consejería de Cultura. Madrid, 1988, p.14. Disponible en: <http://anabad.org/images/boletines/compilacionmanuales.pdf>

*documento de archivo ha jugado en contra de la supervivencia de las series tradicionales, aunque la normativa vigente no haya autorizado su desaparición o destrucción”<sup>9</sup>*

Creo que sería muy interesante realizar un estudio de toda la información que se ha perdido en estos años bárbaros para nuestro patrimonio documental y, algo muy importante, lo que va a suponer en el menoscabo de los derechos de los ciudadanos y de la propia Administración.

### ■ Los juegos del hambre

Del estudio realizado para las XVII Jornadas en 2008 resultó que, de los ayuntamientos representados por los integrantes del Grupo, solamente un 9,6% aplicaba el Cuadro de Clasificación desde el Registro General; la gestión de documentos solo se contemplaba en un 30,8%, y solo en un 14,3% era el propio Archivo el responsable de los procesos de gestión documental del Ayuntamiento. La valoración y selección de las series estaba muy poco desarrollada, el 76,2% no tenía ningún sistema definido y el 60% no tenía calendario de valoración y transferencia. El Archivo había participado muy raramente en el diseño, implantación o supervisión de los sistemas de gestión de documentos electrónicos, solamente lo hicieron un 19% a pesar de que ya había documentos electrónicos en el 72% de los ayuntamientos. Las respuestas que dábamos los archiveros eran bien aclaratorias, destacaban la extrema dificultad en conseguir un papel claro y determinante en la nueva administración, el archivo no se percibía como *“una fuente de soluciones para los problemas que plantea la gestión electrónica por lo que los criterios archivísticos jamás se contemplan en los desarrollos que se van creando. Todos están de acuerdo en que es fundamental la integración de los archiveros en los equipos interdisciplinarios que se están creando para aportar una visión global de la vida del documento, su concepto de serie, sus conocimientos sobre los problemas de acceso y de los valores que, acabado el trámite, hacen necesaria la custodia permanente de los documentos. Todo ello independientemente de que se trate de soporte en papel o electrónico”<sup>10</sup>*. Otra queja de los archiveros era la falta de interés y concienciación de los gobiernos municipales, de los técnicos y del personal administrativo sobre cómo conservar los documentos electrónicos una vez tramitados. Esa responsabilidad recaía sobre los informáticos y éstos estaban demasiado sobrecargados para preocuparse. También se destacaba algo muy importante, sería necesario contar con un marco legal que amparase nuestras propuestas y además debíamos hacer un gran esfuerzo en formación para aumentar nuestra capacidad técnica. En general los archiveros del Grupo pensábamos que se abría una nueva era, que no había que dejar pasar. Era destacable que los archiveros integrados plenamente en la e-administración, y que eran solamente dos, contemplaban un futuro difícil, pero risueño. Pese a ello se hacían muchas preguntas ¿Seremos capaces de anticiparnos a las novedades e integrarnos en ellas? ¿Conseguiremos superar la ignorancia de las actuaciones que se realizan en nuestras instituciones ante la carencia de un sistema integrado? ¿Dominaremos la avalancha de papel que llena los archivos como consecuencia indirecta de las nuevas tecnologías y duplica a veces el trabajo cotidiano? A esas alturas algunos archiveros habían renunciado

---

9. Los Archivos Municipales y la Administración Electrónica.....p.26

10. Opus cit. p. 37

a intentar un esfuerzo que nadie les pide aunque otros, inasequibles al desaliento, lo intentaban una y otra vez sin demasiado éxito. Seguían jugando.

No obstante esos dos archiveros del Grupo que participaban activamente en la implantación de la Administración Electrónica animaban e impulsaban nuestras tareas. Si el archivero debía estar en esos equipos multiprofesionales, era fundamental que aportaran unas herramientas útiles a esos trabajos. Por lo tanto había que volcarse en la preparación de esos instrumentos. Vimos necesario poner al día nuestro viejo Cuadro de Clasificación para que sirviera, no solamente al Archivo sino a toda la Administración Municipal ¿Por qué? Porque estábamos convencidos, por nuestra experiencia, de que toda la producción documental electrónica debería ser jerarquizada, estructurada; había que poner orden en el caos. De la misma manera vimos que era fundamental la elaboración de un tesoro para facilitar el acceso, mediante un vocabulario controlado, a los documentos. Considerábamos fundamentales estos instrumentos de tal manera que titulamos las XVIII Jornadas celebradas en 2010 “Pilares de la e-administración: Cuadro de Clasificación y Tesoro”.<sup>11</sup> Y seguimos avanzando aún más. Para las XIX Jornadas en el año 2013<sup>12</sup> “Gestión Documental: Soluciones para la e-administración” presentamos un catálogo de tipos documentales y continuamos con los estudios de valoración de series documentales, retomando un trabajo ya iniciado en las VII Jornadas en el año 1989 con la presentación de la publicación “El expurgo en los Archivos Municipales. Propuesta de un Manual”. Ahora ya había hecho su aparición toda una normativa sobre Administración Electrónica, que obligaba a las Administraciones a ponerse las pilas en la implantación de la Administración Electrónica.

## ■ Los años de la reivindicación

*“Cosas tenedes Cid, que faran falar las piedras”*  
Cantar del Mío Cid.

Pero algo va a cambiar de manera radical en los últimos años, cambios que afectarán ya muy seriamente a los Archivos Municipales y a la concepción de los archiveros y su papel en el mundo de la e-administración.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de Administración Electrónica, tanto en el artículo 21.1.a, como en la disposición adicional Primera. h), y en el glosario de términos expone, entre otras cosas, la obligación legal de desarrollar una política de gestión de documentos electrónicos, y entre las medidas que propone para esta gestión, se encuentran la identificación única e inequívoca de cada documento, la clasificación de acuerdo con un plan de clasificación, periodos de conservación de los documentos establecidos por comisiones calificadoras, y el que las administraciones públicas creen repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos. Posteriormente, en 2012, por resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones

---

11. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B7st0IteptDKd043N05PVUtnV3c/view?pref=2&pli=1>.

12. Disponible en: <http://www.madrid.org/archivos/images/ACTIVIDADES/PUBLICACIONES/XIXarchivosmunicipales.pdf>



Públicas, se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos, y a continuación, en julio de 2012, la Guía de Aplicación de esta norma técnica y, más recientemente, el Modelo de Política de Gestión de Documentos Electrónicos en noviembre de 2013. ¿No forma parte de nuestra formación todo lo que dice esta normativa? ¿No estamos hablando de Archivística?

A pesar de dicha normativa, las administraciones en general y la municipal en particular continuaron remisas a su aplicación. En febrero de 2014 se presentó un Informe de resultados de una encuesta sobre la implantación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico en las administraciones locales, con referencias a la participación del archivero<sup>13</sup>, los datos no fueron muy alentadores. La participación de los archiveros en los equipos de trabajo era de sólo el 9,88%, y en cuanto a su participación en la gestión documental electrónica era del 16,81%, aunque aumentaba al 21,88% en los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes y llegaba al 45,71% en las poblaciones superiores a 75.000 habitantes. En julio de 2015 el Observatorio de Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicó un artículo, firmado por Gerardo Bustos<sup>14</sup> en el que, al hablar de administración local, recalca esta lentitud citando como excepción a los ayuntamientos de Cartagena y Arganda del Rey, este último, municipio de Madrid. Como se verá más adelante, podemos añadir en la Comunidad de Madrid, a los ayuntamientos de Leganés, Rivas-Vaciamadrid, Parla, casualmente en dónde están implicados los archiveros desde el inicio.

En ese mismo artículo Gerardo Bustos, hacía el siguiente diagnóstico de la situación: *“se está perdiendo patrimonio documental electrónico para el futuro, hemos vivido una situación marcada por la atomización, hemos carecido de criterios generales comunes en los arranques de la administración electrónica...”* Y hace referencia a la aparición de magníficos tramitadores adecuados al entorno ENI (Esquema Nacional de Interoperabilidad) pero que *“no contemplan el archivado final”*. Hace hincapié, también, en las encuestas del seguimiento de implantación del ENI en la Administración General del Estado de las que se deduce que la situación de la implantación del documento electrónico es la peor de todas: *“apenas ha mejorado unas décimas en las seis encuestas realizadas, entre febrero de 2013 y octubre de 2014”* y entre las principales causas que explican el retraso observado en la recuperación y conservación del documento-e, esgrime *“su tratamiento requiere la colaboración multidisciplinar de especialistas en archivo y en nuevas tecnologías, así como un tratamiento administrativo coordinado en el que se impliquen archiveros, informáticos y gestores”* y añade *“si no queremos empezar la casa por el tejado, el punto de partida, sin duda, debe ser la elaboración de una política de gestión de documentos”*.

Podemos deducir de esto que la implantación de la administración electrónica siempre es más fácil cuando existen equipos multiprofesionales en los que se incluye al archivero. ¿Es imposible llevar a cabo una correcta implantación de la administración electrónica sin contar

---

13. Cubero, Carmen y Villarreal, Eugenio. “Encuesta sobre la implantación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico, en las administraciones locales a los 5 años de su publicación, con referencias específicas a la participación del archivero” Federación Española de Municipios y provincias, 2014. Disponible en: [http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/Informe%20encuesta%20gesti%C3%B3n%20documental\\_0.pdf](http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/Informe%20encuesta%20gesti%C3%B3n%20documental_0.pdf).

14. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/OBSAE/pae\\_Notas\\_Tecnicas/2015-07-nota-tecnica-archivoelectronico.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/OBSAE/pae_Notas_Tecnicas/2015-07-nota-tecnica-archivoelectronico.pdf).

con los archiveros? Es posible pero cometiendo errores y trabajando más lentamente. Creo que los ejemplos mencionados hablan por sí solos.

### ■ !Ya está; O no

Pero el cambio radical en la percepción de la importancia de los Archivos se ha producido en los últimos meses. Y el motivo principal ha sido la aparición de las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La ley 39 en particular en su parte expositiva introducía una novedad que va a poner definitivamente el papel del Archivo y la conservación de los documentos en primera línea de atención en las administraciones: la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos, que deberá ser compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional. Además dedicará todo el artículo 17 al archivo de documentos. Y me gustaría resaltar algunas frases de este artículo *“los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documentos, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión”* o *“la eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”* o *“ los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad”* Es decir obliga a las administraciones a desarrollar toda una política de gestión de documentos porque es imposible cumplir con este artículo sin aplicar una metodología de gestión de documentos.

Y es en la disposición adicional segunda *“adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado”* en donde nos encontramos otro aspecto interesante de esta ley, cuando dice: *“para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único....las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente... a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*. Y esto es muy importante porque en esas plataformas, entre las que podemos mencionar Archive, hay archiveros. Archiveros que tienen presencia en diversos grupos de trabajo, como el Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Expediente, Documento y Archivo Electrónicos, creado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¿Pero qué está sucediendo actualmente en nuestros municipios? ¿Qué papel está jugando el archivero?

Podemos decir que a partir de 2011, como consecuencia de la crisis económica, se produjo un parón en casi todos los ayuntamientos en lo que respecta a la implantación de la administración electrónica, y que es a partir de la aparición de las leyes 39 y 40 de 2015, cuando se ha reiniciado el proceso. También hay que considerar que en muchos municipios ha habido un cambio de equipo de gobierno que da nuevo impulso a la modernización

de la administración. Digamos que la nueva normativa, el cambio político y la mejoría de la situación económica están influyendo en su avance.

Se observa que es en este último año 2016 cuando se están creando Comisiones para la implantación de la e-administración en casi todos los ayuntamientos.

Para la redacción de esta ponencia he pedido a los archiveros del Grupo información sobre su grado de implicación actual, verano de 2016, en la administración electrónica de sus municipios, y aunque las respuestas nos muestran un grado de implicación muy dispar, con independencia del tamaño del municipio, creo que algo está cambiando.

En la mayoría se han creado grupos de trabajos o comisiones con sus correspondientes subcomisiones, tecnológicas, jurídicas y organizativas, con los nombres más variados, Comisión de la Administración Electrónica y Seguimiento del Sistema de Gestión Documental, Subcomisión Tecnológica/Organizativa, etc. para abordar la tarea, y poco a poco van incluyendo a los archiveros en ellas. Los motivos alegados para su inclusión, van desde el reconocimiento pleno de la necesidad de su existencia a la idea de que debe estar para “asegurarnos de que los expedientes llegarán a su destino final”. En algunos casos el archivero no forma parte de los grupos de trabajo, pero aportan el cuadro de clasificación, el tesoro y el catálogo de tipos documentales, herramientas elaboradas por el Grupo de Archiveros de Madrid, por lo que estamos propiciando la normalización en los municipios de la Comunidad de Madrid. Además los archiveros tienen asignada la función del mantenimiento del cuadro de clasificación y del catálogo de tipos. También hay archiveros que pertenecen a las comisiones de diseño y normalización de impresos, la redacción del Esquema de Metadatos, etc En el ayuntamiento de Parla, por ejemplo, la archivera, además, ha rediseñado los procedimientos administrativos, formularios y plantillas.

Se detecta también, que en los ayuntamientos medianos o pequeños que iniciaron la puesta en marcha en los años anteriores y que no contaron con el archivero, lo empiezan a hacer ahora, cuando se han dado cuenta de que sus gestores no cumplen la ley.

En otros municipios se están desoyendo los informes de los archiveros de crear equipos multidisciplinares, pero empiezan a solicitar el Cuadro de Clasificación. Hay otros municipios que han incluido al archivero en la comisión encargada de redactar las Ordenanzas de Administración Electrónica, pero no en las comisiones de implantación de la Administración electrónica.

Hay ayuntamientos como el ya mencionado de Rivas Vaciamadrid en el que la implicación del archivero es del 100%. En este ayuntamiento su archivera forma parte del equipo multidisciplinar desde el momento de su creación en el año 2008. El Archivo no sólo diseña el catálogo de tipos documentales, establece la estructura del cuadro, establece los tiempos de permanencia de la documentación digitalizada en cada una de sus etapas de archivo, participa en el diseño y reingeniería de procesos, en la visualización de la información tanto en la sede electrónica como en el portal municipal, sino que forma durante un año a casi toda la plantilla sobre gestión de la documentación en oficinas.

Pero aún hay ayuntamientos que no quieren que el archivero participe en la implantación. Que creen que no tienen nada que ver. Por este motivo tanto los catálogos de procedimientos como la compra de aplicaciones de gestión documental se han hecho sin contar con los archiveros. En algunos de estos ayuntamientos la intromisión del archivero ha sido rechazada por las empresas que vendieron las aplicaciones. No es de extrañar encontrar en esos ayuntamientos gestores de documentos que no funcionan y que la implantación se haya hecho sin una auténtica planificación.

Por último también hay ayuntamientos que a día de hoy no han hecho nada para implantar la administración electrónica.

Como vemos hay avances, pero aún hay que superar, sobretodo en los ayuntamientos pequeños, dos graves problemas: que se continúe viendo al archivero solamente en su vertiente profesional de difusión cultural y como custodio del patrimonio histórico, y que se pueda entrar en competencia con otros responsables municipales que ven sus funciones mermadas y que han visto en el archivo electrónico un área donde puedan tener un papel importante, para ellos el archivero puede ser un estorbo.

También hay que destacar que a medida que los administradores han ido formándose en materia de administración electrónica han comprendido que el archivero no estaba tan equivocado. Lo que queda muy claro es que este panorama empieza a cambiar con la entrada en vigor de las últimas leyes, que han hecho que se acelere el proceso, al acercarse la fecha fijada para su entrada en vigor: el 2 de octubre de este 2016, si bien para *“las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y **archivo único electrónico**”* se retrasa al 2 de octubre de 2018 . La mención al archivo único y a la gestión documental, obliga a las administraciones municipales a contar con el archivero. Así se deduce de las conclusiones a las que se llegó en la reunión celebrada el 17 de marzo de este año para la *“Adecuación de la administración municipal a las leyes 39/2015, 40/2015 y 11/2007”* en un municipio importante de la Comunidad de Madrid, en el que no se había contado con el archivero hasta entonces. En ellas, entre otras cosas, se fundamenta y explica que: *“dado las implicaciones transversales del proceso de adecuación a las Leyes... se trata de establecer las unidades administrativas y las personas que por razón de la materia o por su ámbito funcional son necesarias en el desarrollo del proyecto”* o *“ el proceso de adecuación además del impulso y dirección política, ha de contar con un equipo multidisciplinar compuesto al menos por personal adscrito a Secretaría General, Asesoría Jurídica, Nuevas Tecnologías, Archivo Municipal y Modernización y Calidad”*. Y se continúa enumerando las tareas que hay que realizar antes de poner en funcionamiento la administración electrónica:

- Adaptar el Reglamento Municipal y el Manual de Procedimientos
- Unificar la base de datos de Terceros y Territorios
- **Cuadro de Clasificación de documentos electrónicos**
- **Catálogo de tipos documentales**
- Inventario de procedimientos

- Inventario de dependencias
- Esquema de metadatos
- **Histórico de archivo (primario, medio, definitivo)**
- **Calendario de conservación de documentos**
- Tipo de permiso de acceso a los documentos
- **Periodicidad de expurgo de documentación**
- Actualización del callejero.

Como se ve de 12 tareas, 5 son tareas archivísticas puras, y en lo referente a esquemas de metadatos y permisos de acceso el archivero debe jugar un papel importante. Porque eso es lo que podemos aportar los archiveros, toda nuestra metodología, pues su empleo puede ser aclaratorio en momentos de confusión. El campo de batalla está ahora en la implementación de los metadatos de gestión documental. Como es sabido, la normativa relacionada con la interoperabilidad exige unos metadatos mínimos que deben incorporarse al documento y al expediente electrónico. En los últimos años contamos además, con unas normas y recomendaciones técnicas para el uso de los metadatos, así en 2010 apareció el MoReq (Modelo de Requisitos en 2012 para la gestión de documentos electrónicos)<sup>15</sup> y en 2012 la norma ISO 23081<sup>16</sup>. Pero en nuestros ayuntamientos han sido ignorados sistemáticamente, es ahora con la Norma Técnica de Interoperabilidad y el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico que nos ofrece la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos<sup>17</sup> cuando es imprescindible asociar unos mínimos metadatos a los documentos. Pero, a nuestro juicio, es necesario ampliar este mínimo. Y es ahí donde nuestra aportación puede ser esencial para su comprensión por todos los administradores, y esa aportación es el estudio de la tipología documental. Para afirmar esto me apoyaré en la excelente tesis doctoral de la archivera y miembro del Grupo de Archiveros, Isabel Seco Campos<sup>18</sup>. La autora propone un modelo metodológico: *“una propuesta para realizar los diversos modelos en cada una de las instituciones” partiendo de una estructura ideal en la que se propone el análisis de los elementos de la forma externa y de los de la forma interna*” La Doctora Seco defiende la idea de que los métodos de la Diplomática y de la Archivística son hoy imprescindibles para entender el documento electrónico. Uniendo ambos métodos recupera el modelo de análisis del documento basado en el estudio de **los elementos de la forma externa: Soporte** (formato, cantidad,

---

15. Modelo de Requisitos para la gestión de documentos electrónicos [Consultado el 30/08/2016] Disponible en: [http://ec.europa.eu/archival-policy/moreq/doc/moreq\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/archival-policy/moreq/doc/moreq_es.pdf)

16. AENOR: Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. [Consultado el 30/08/2016]. Disponible en: (resumen) <https://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0041438&PDF=Si#.V8aQH9SLQQU>

17. DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTO E IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE). Documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, 2012. [Consultado el 30/08/2016] Disponible en: [file:///D:/Downloads/Esquema\\_de\\_metadatos\\_e-EMGDE-Publicacion\\_oficial\\_2012.pdf](file:///D:/Downloads/Esquema_de_metadatos_e-EMGDE-Publicacion_oficial_2012.pdf)

18. Seco Campos, Isabel “El Documento de Archivo Municipal Contemporáneo. Método y Modelo de Análisis”. [Consultado el 24 de agosto de 2016] Disponible en: [file:///D:/Downloads/documento\\_seco\\_tesis\\_2015.pdf](file:///D:/Downloads/documento_seco_tesis_2015.pdf)

clase), **Registro** (lenguaje, lengua, escritura, forma) y **Testimonio** (signos especiales, sellos, anotaciones). Y de los **elementos de la forma interna: Protocolo** (autor, título, dirección, tipo, saludo) **Texto** (exposición, disposición, sanción, notificación) **Protocolo final** (data crónica, data tónica, suscripción, validaciones) aplicados a los documentos electrónicos. Y es que con ese método se hacen plenamente comprensibles los metadatos asociados al documento. Como nos recuerda la autora, la archivística siempre ha trabajado con metadatos, los datos de la descripción archivística tradicional son metadatos. Y la Archivística ha elaborado una metodología que permite a sus profesionales analizar uno a uno cada uno de los elementos constitutivos del documento o del entorno que lo genera, para dar por válido un documento. Y nos clarifica cuando dice *“es frecuente leer en la literatura científica que los sistemas de metadatos deben reproducir el ciclo de vida del contenido informativo, cuando a nuestro juicio, lo que deben es seguir el ciclo de vida del documento de archivo, que...nace con valor probatorio, y solo puede ser válido si se realiza con las cautelas formales y jurídicas que la legislación impone”*<sup>19</sup>.

### ■ ... A modo de conclusión. Nuestro mundo anfibio

De alguna manera hemos conseguido la revalorización de nuestro papel en los municipios, podemos estar satisfechos, pero ahora vamos a poner los pies en el mundo

real. La realidad es que continuamos recibiendo un **montón de documentos en papel** y que esto continuará durante los próximos 10 años. En el hipotético caso de que a partir del 2018 todos los expedientes sean electrónicos, seguirá habiendo expedientes iniciados en soporte papel que tardarán en tramitarse, y que serán transferidos al Archivo en el futuro. Como todos sabemos, es normal y digamos endémico, el problema de la falta de espacio en los archivos municipales. En los años anteriores al estallido de la crisis económica, es decir finales de los noventa y principios del dos mil, se construyeron en los municipios, con gran esfuerzo e insistencia del archivero, nuevos espacios para archivo, se detectó una nueva sensibilidad de los gobiernos municipales hacia los archivos y al prestigio que edificios singulares podían proporcionar a la ciudad. Actualmente es casi imposible conseguir la construcción de un nuevo edificio, incluso algunos han quedado a medio construir en espera de épocas mejores. Pero repito, los documentos en papel van a seguir llegando. Al margen de los problemas económicos ¿Quién convence a una corporación para que se haga un nuevo edificio de archivo cuando los documentos en papel van a desaparecer y existe la panacea de la digitalización? El archivero sabe que los documentos seguirán llegando en papel, que la digitalización es cara y requiere personal, que la digitalización hecha hasta ahora no tiene valor legal, pero saber transmitir todo eso es difícil.

Nos tendremos que seguir enfrentando con los **expedientes mixtos**, por ejemplo: en la mayoría de ayuntamientos la tramitación de las facturas se hace electrónicamente, pero no es extraño que la conformidad se haga con la firma manuscrita del responsable, pues se carece de firma electrónica; sucede igualmente que la factura, aunque se escanea, está en soporte papel, ya que la digitalización se hace sin incluir los metadatos de autenticación y carece, por tanto, de validez jurídica y fiscal.

---

19. Opus. Cit. p. 210

Y esto ocurre porque en la mayoría de las áreas de hacienda de los ayuntamientos se ha informatizado la gestión de los procesos pero no de los procedimientos, esto da lugar a un problema bastante serio de cara al archivo ¿Qué vamos a conservar? ¿Los procesos? ¿Cómo reconstruir la información? ¿Con los subproductos en papel? ¿Con los documentos sueltos en papel? Todo ello como consecuencia de una actuación irresponsable y no exenta de desconocimiento por parte de las empresas y de los gestores encargados de implantar la administración electrónica.

¿Alguien se ha dado cuenta del enorme trabajo que significa recuperar la información completa?

Otro problema interesante derivado de todo lo expuesto hasta ahora es el de la **formación** de los archiveros. La mayoría de los Archivos Municipales conservan documentos históricos que son consultados por los investigadores. La interpretación de esos documentos exige unos conocimientos profundos en paleografía, historia de las instituciones municipales, y de Historia en general. Pero la irrupción de los archiveros en la administración electrónica ha replanteado la necesidad de formación de nuestra profesión. Siempre ha habido críticas por parte de los archiveros a la escasa formación en Archivística en los estudios de grado de Información y Documentación, este problema se paliaba con los estudios de Master en Archivística. Pues bien, si tomamos como ejemplo los másteres relacionados con la Archivística que oferta la Universidad Carlos III de Madrid, nos encontramos con dos, uno llamado Master de Archivos, Gestión de Documentos y Continuidad Digital y otro llamado sencillamente Master de Archivística. El primero está enfocado a los documentos electrónicos y el segundo parece enfocado a los archivos más tradicionales. No existe un master único. No me cabe la menor duda de que el primero resulta francamente más atractivo para un joven estudiante. No hay problema en los grandes archivos, dotados con varios puestos de trabajo para archiveros, pero en la mayoría de los archivos municipales en dónde solamente existe un puesto de trabajo ¿qué va a pasar en un futuro? Puede ocurrir que los que estén al frente tendrán grandes carencias de formación en uno u otro campo. En algunos archivos podría resucitar el viejo término ya mencionado en nuestros trabajos “el museo de los documentos o de los papeles viejos”, y eso con suerte, porque podríamos encontrarnos con su eliminación, una vez digitalizados. Recordemos que en la disposición transitoria primera. Archivo de Documentos, de la mencionada Ley 39 nos dice *“Siempre que sea posible, los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en vigor de esta Ley, deberán digitalizarse de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa reguladora aplicable”* frente a esto habrá que recordar la Ley de Patrimonio y las diferentes leyes de Archivos, puesto que el artículo 17. 2 de la ley 39, cuando dice *“...la eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”* se refiere solo a los documentos electrónicos. Podría llegar a surgir la tentación de eliminar los documentos en papel de los últimos años. Considero este tema de enorme importancia y que debería quedar muy claro. Hemos avanzado en la implantación de una política de gestión de documentos electrónicos, pero no en una política de gestión de documentos integral.

Y ya que hablamos de **puestos de trabajo** vamos a referirnos a otro problema detectado. Los compañeros directamente implicados en la implantación de la administración electrónica están añadiendo esta función al desempeño de su puesto de trabajo, y en algunos casos

sufren una autoexplotación al querer compatibilizar ambas tareas. Recordemos que en la mayoría de los ayuntamientos solo existe un archivero. En otros casos, si los archivos cuentan con auxiliares en plantilla, delegan las funciones básicas en ellos, quedando retrasadas las labores más técnicas por falta de tiempo. Esto puede tener consecuencias en la calidad de los archivos. Pero podemos tener otra visión más catastrofista para nuestra profesión, pudiera ocurrir que el especialista en archivos, gestión de documentos y continuación digital ejerza su profesión en el departamento de Nuevas Tecnologías y que el archivero quede relegado a los documentos en papel, en donde se considere imprescindible por el volumen de documentos históricos. Es decir podemos estar ante una vuelta atrás en donde hayamos entregado toda nuestra metodología y nuestra lucha a cambio de vernos relegados al Museo de Documentos. Por ello no dudo en preguntarnos si no nos estamos sacrificando como profesión.

Por cierto, una duda que me está empezando a entrar ¿Los archiveros perderemos tan digno nombre para pasar a denominarnos continuadores digitales?

Y por último, otro problema derivado de este mundo anfibio es el del **acceso a los documentos**. Tradicionalmente los Archivos Municipales hemos invocado a la ley del Patrimonio y a la ley 30/92 en aquellos asuntos relacionados con el acceso. Estas leyes se recogían en los Reglamentos de Archivo que se han ido aprobando. En el año 2013 se aprobó la ley 19 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Es muy significativo que en esta ley no se tenga en consideración la gestión documental, dando la impresión de que esa información transparente no se sustenta en documentos.<sup>20</sup> Pues bien, esta ley, entre otras cosas, dicta un procedimiento para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública. Este procedimiento, ha provocado dudas entre los archiveros en cuanto a su aplicación en el Archivo Municipal. Tanto es así que hemos tenido que pedir el dictamen de nuestros servicios jurídicos. Al final con más o menos divagaciones, la mayoría han optado por una decisión salomónica. En los archivos de oficina se utilizará la ley de transparencia y en los Archivos Municipales la ley del Patrimonio. ¿Pero qué va a ocurrir con los documentos electrónicos? Uno de los metadatos que se deberán incluir son los del acceso ¿se podrá mantener esa dicotomía?

Son muchos los problemas a los que nos tenemos que enfrentar los archiveros municipales, y mucha también la incertidumbre. Pero una cosa está muy clara vamos a estar ahí, peleando para que no se pierda el patrimonio documental en nuestros municipios, porque si no lo hacemos nosotros, entonces ¿quién?

Paloma Fernández Gil

[palomafgil@gmail.com](mailto:palomafgil@gmail.com)

Direcciones del Grupo de Archiveros Municipales de Madrid:

En Twitter:

[GAMM\\_Archiver@s](https://twitter.com/GAMM_Archiver@s)

En Facebook:

<https://www.facebook.com/Grupo-de-Archiveros-Municipales-de-Madrid-818587971604430/>

---

20. Esta constatación, así como el problema de los archivos vacíos queda muy bien explicado por Francisco Fernández Cuesta (2016) en su artículo "Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos: carencias el modelo español" Tabula, n.19, pp 53-64.