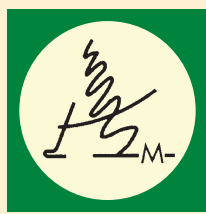


ÍNDICE

PÁGINA DE
CREDITOS



N.º 19 - 2015

TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS
DE ANDALUCÍA

TRIA

19



TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA

19

FINES DE TRIA:

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de los asociados, al servicio de todos los archiveros y estudiosos de estos temas en general, en el ámbito andaluz y español. Su campo son todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

EDITA:

Asociación de Archiveros de Andalucía

Apdo. 315

Sevilla 41080

Tel. 639 244 456

www.archiverosdeandalucia.org

aaa@archiverosdeandalucia.org

DISEÑO DE LA CUBIERTA:

Iris Gráficos Servicio Editorial, S.L.

MAQUETACIÓN:

Fernando Fernández. ed-Libros. Tomares. Sevilla

COLABORACIONES

Quiénes deseen publicar sus artículos en el próximo número deben remitir los originales antes del 15 de junio de 2016.

Los autores se atenderán a las normas de presentación de artículos recogidas en la sección PUBLICACIONES de www.archiverosdeandalucia.org

ISSN: 1134-1602

DEP. LEGAL: SE-4.480-2004

© De los textos publicados los autores

© De la edición la Asociación de Archiveros de Andalucía

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

ÍNDICE



PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVISTAS DE ANDALUCÍA JORGE PÉREZ CAÑETE.....	7
LA ÚLTIMA VERSIÓN DEL GLOSARIO DE INTERPARES (2014) ANTONIA HEREDIA HERRERA	11
EL RETO DE LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO: DOCUMENTOS Y ARCHIVOS, DOCUMENTO ELECTRÓNICO, TRANSPARENCIA, RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD. ANA VERDÚ PERAL	37
LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS Y A LA INFORMACIÓN CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ	55
SIN ARCHIVOS NO HAY TRANSPARENCIA NI ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. DOCUMENTOS, ARCHIVOS E INFORMACIÓN ANTE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA ESTHER CRUCES BLANCO	77
ACTAS DE LAS VI JORNADAS TÉCNICAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL M ^a ISABEL VILA GONZALEZ, RICARDO MANUEL FERNÁNDEZ DE LA CRUZ	107
GESTIÓN DOCUMENTAL Y GOBIERNO ABIERTO. NUEVOS ROLES PARA NUEVOS RETOS JULIO CERDÁ DÍAZ.....	113
UN PASEO POR IARXIU: UN SERVICIO DE PRESERVACIÓN Y ARCHIVO ELECTRÓNICO RAIMON NUALART MERCADÉ	125



NORMAS TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDAD E INSTRUMENTOS PARA EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO MIGUEL A. AMUTIO GÓMEZ	151
LOS ARCHIVOS EN LA WEB. EVIDENCIA O NO DE UN DESFASE EN LA GESTIÓN MÓNICA MARTÍNEZ MOUTON.....	185
EL ARCHIVO DE CASTILLA-LA MANCHA FRANCISCO JOSÉ GALLO LEÓN.....	191
SIMBIOSIS CORPORATIVA ENTRE EL ARCHIVO DE TELEVISIÓN Y SUS USUARIOS EUGENIO LÓPEZ DE QUINTANA SÁENZ.....	197
EL ARCHIVO GENERAL DE INDIAS: DE LAS ORDENANZAS DE 1790 A INTERNET MANUEL RAVINA MARTÍN	203
LOS CONSULTORES DOCUMENTALES EN LA E-ADMINISTRACIÓN NURIA AMÉRIGO	213
LOS ARCHIVOS, UN INDICADOR CLAVE DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN MAYTE LÓPEZ CARRILLO.....	219
ARCHIDOC: DISEÑO CONCEPTUAL PARA LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA INTEGRADA Y UNIFICADA MARGARITA VÁZQUEZ DE PARGA	225
DE LA TRANSPARENCIA AL GOBIERNO ABIERTO. VICTORIA ISABEL GARCÉS IBAÑEZ	233
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA BASE DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA: VICTORIA ANDÉRICA CAFFARENA	239

**EL RETO DE LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES
LOCALES ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO:
DOCUMENTOS Y ARCHIVOS, DOCUMENTO
ELECTRÓNICO, TRANSPARENCIA,
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.**

ANA VERDÚ PERAL

TRIA Nº 19. 2015

I.S.S.N. 1134-1602 - Pags. 39-53

EL RETO DE LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO: DOCUMENTOS Y ARCHIVOS, DOCUMENTO ELECTRÓNICO, TRANSPARENCIA, RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD¹.

ANA VERDÚ PERAL

Directora del Archivo Municipal de Córdoba

1. Los Archivos ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local² (LRSAL)

Esta norma, de larga gestación, nace de la mano de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, con el objetivo de ajustar la normativa básica en materia de régimen local a los requerimientos derivados de la aplicación de los principios formulados en aquella de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En función de estos objetivos, La Ley 27/2013 modifica y reformula diversos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; del 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, así como de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El primer cambio a considerar en el articulado de la mencionada norma se establece en el inicio, en la definición del concepto legal de Entidades locales, ya que la nueva redacción del artíc. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece como tales:

- El Municipio.
- La Provincia.
- La Isla.

1. Al escribirse esta ponencia, aún no se había promulgado la LRSAL, ni la Ley de Transparencia estatal.

2. Ley 27/2013, de 27 de diciembre. BOE n.312.

- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- Las Áreas Metropolitanas.
- Las Mancomunidades de Municipios.

Quedando excluidas de esta consideración las denominadas **EATIM** (Entidades de ámbito territorial inferior al municipal: pedanías, aldeas, parroquias, juntas vecinales, lugares, caseríos), a las que la **LRSAL** etiqueta como forma de organización desconcentrada del Municipio carente de personalidad jurídica (art. 24 bis). Aquellas existentes a la entrada en vigor de la Ley mantendrán su personalidad jurídica, pero deberán presentar sus cuentas en el plazo de tres meses, **constituyendo causa de disolución** si no presentan. La disolución implica que el personal al servicio de la entidad disuelta se incorpora en el Ayuntamiento, que, a su vez, se subroga en todos los derechos y obligaciones de la EATIM³.

Sería excepcional el caso de que en estas entidades existiese un Servicio de Archivo como tal, cuando no lo hay en muchos de los municipios de los que dependen. A lo más, y con suerte, su Archivo ha sido objeto de atención de un plan provincial o comarcal de Archivos, por lo que, de ejecutarse su desaparición, debería transferirse su Archivo – y el personal a su servicio– al Municipio correspondiente.

Respecto a los Archivos existentes en el resto de las entidades locales que siguen teniendo esta consideración (Municipios, provincias, comarcas), el problema de su pervivencia dependería de dos cuestiones que son el leiv motiv de la **LRSAL**:

La competencia atribuida y el servicio reconocido por la Ley.

La sostenibilidad financiera, medida sobre el llamado coste efectivo de los servicios.

1.1. La Competencia y el Servicio en Materia de Archivos

Ni en la primitiva Ley de Bases 7/85, ni en el texto modificado por la LRSAL se cita, en ningún caso, **la competencia de “Archivo”** como propia de los municipios, lo que no es de extrañar ya que sería equivalente a citar entre sus competencias la actividad administrativa. El Archivo, de facto coexiste con las distintas unidades de gestión, es inherente a todo municipio ya que es inconcebible un municipio sin documentos. Pero es más que presumible que tal obviedad no haya sido el motivo de su ausencia en el articulado de las competencias propias de los municipios.

En sentido muy distinto al que consideramos, el Anteproyecto de la LRSAL, en su versión de 14 de noviembre 2012, incluyó la materia de “Promoción de la cultura y

3. LRSAL, Disposición transitoria cuarta.

equipamientos culturales. Archivos, bibliotecas y museos.” (artíc. 25.2.o). Con toda probabilidad este enunciado venía a traducir lo que el legislador de la inicial Ley 7/85 condensó en la competencia municipal denominada “Patrimonio histórico-artístico” (25.2e), facultad que en la LRSAL va repartida entre la de Urbanismo (25.2.a): “Protección y gestión del patrimonio histórico” –en clara alusión al Patrimonio Monumental–, y la competencia reseñada en el epígrafe m): “Promoción de la cultura y equipamientos culturales”. El texto no explicita ninguno, pero es evidente que en lo que respecta a los Archivos, la idea de competencia subyacente estaría limitada a los equipamientos destinados a Archivos Municipales Históricos, quedando excluidos los edificios destinados a albergar el resto de la red (administrativos e intermedios), que en los grandes municipios sí que tienen ubicaciones diferenciadas.

Aún así, la LRSAL se apresura a aclarar en el apartado siguiente que “Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley **debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales** conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”⁴. Porque otra cuestión es la relativa a los servicios que la Ley establece que deben prestar los municipios. Y entre los señalados tampoco el Servicio de Archivo ha estado presente ni antes ni ahora, en la LRSAL.

De manera paralela al Servicio de Biblioteca Pública, establecido desde aquella para los municipios de más de 5.000 habitantes, esta ha sido una crónica aspiración –nunca conseguida– del colectivo de archiveros municipales. En efecto, la Coordinadora de Asociaciones de Archiveros ya lo intentó en 2005, cuando el Gobierno gestaba la Ley de Reforma del Gobierno y de la Administración Local que, finalmente, no llegó a término. Pues bien, la Coordinadora expuso entonces una iniciativa a la FEMP, que fue presentada como alegación al texto del Anteproyecto⁵, en el sentido de introducir entre los Servicios obligatorios de los Municipios el del Archivo, en los siguientes términos:

“Los ayuntamientos de municipios de más de cinco mil habitantes estarán obligados a tener un Servicio de Archivo propio. Dicho Servicio de Archivo deberá disponer de personal técnico y cualificado en número suficiente para cubrir las necesidades del Archivo con el apoyo del personal auxiliar y subalterno necesarios. Se regularán por reglamento las titulaciones y la formación que debe tener el personal técnico de los Archivos y las condiciones que este personal ha de cumplir. La dirección de estos

4. LRSAL, artíc. 25.3

5. Dicha alegación al texto fue presentada en nombre de la FEMP por la vicepresidenta segunda de este organismo, Rosa Aguilar Rivero.

Servicios de Archivos ha de ser ejercida por personas con titulación universitaria superior”.

“La dirección administrativa, científica y técnica del Servicio corresponde al Archivero Municipal. El Archivero es el responsable del régimen y disciplina del Servicio de Archivo, sus dependencias y material y del personal a su cargo, así como de la calidad del servicio y trabajo técnico realizados. Son funciones, entre otras, del Archivero la conservación del Patrimonio Documental Municipal, la dirección del Sistema de Gestión de Documentos y la garantía del acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos, velando en todo momento por el cumplimiento de la legislación vigente. “

“El Servicio de Archivo deberá poseer las instalaciones que, en su ubicación y condiciones técnicas específicas, sean las adecuadas para una correcta prestación de sus servicios, en cuanto a la facilidad de tratamiento y acceso a los documentos en él custodiados, así como garantizar su mantenimiento, seguridad y conservación.”

“Los ayuntamientos, de menos de 5.000 habitantes, que no estén obligados a tener Servicio de Archivo propio, deberán establecer las fórmulas adecuadas para el correcto funcionamiento de este Servicio, en cualquier caso bajo la supervisión y dirección técnica de un Archivero titulado superior que podrá ser compartido o depender de las entidades supramunicipales competentes.”

Sobre este último párrafo de la propuesta, la CAA aclaraba:

“La solución que proponemos para los posibles problemas de gestión, “la gestión compartida”, entra de lleno en el concepto de “intermunicipalidad” que, según el propio borrador, es “el ejercicio del derecho de asociación de municipios y demás entes territoriales, como manifestación esencial de su autonomía” y que **“permite que las competencias locales, sobre todo las municipales, se queden en ese nivel y no salten a otro superior, por falta de capacidad gestora”**.

Desafortunadamente, la alegación no prosperó porque el Anteproyecto de Ley de Reforma del Gobierno y de la Administración Local naufragó, y no ha reflatado en el actual Proyecto de la LRSAL, ni tampoco el concepto de intermunicipalidad.

La cuestión es que, bien por obviedad o por omisión simplemente, la competencia de “Archivos” no se encuentra entre las propias de los municipios. Ahora bien, la nueva redacción del artículo 2.1 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local establece que:

“(…)la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas (...) según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente

al círculo de sus intereses, *atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate* y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»

Y, más adelante, el artículo 27 especifica:

«1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias. La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»

Habida cuenta de que el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), tiene competencia **exclusiva** (¿?):

- En materia de régimen local (artíc.60), la cual incluye “La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales” (artíc.60.1c)
- Y en materia de Archivos (“Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal”, artíc.68.3.2)

Y puesto que la Ley 7/11, de Archivos, Documentos y Patrimonio Documental de la Junta de Andalucía, considera los Archivos de las Entidades Locales parte integrante del Sistema Archivístico de Andalucía (artíc. 40 b), reconociendo a estos como un servicio a prestar por las entidades:

“Artículo 49. Archivos de las entidades locales de Andalucía.

1. Las entidades locales de Andalucía garantizarán la prestación de los servicios de archivo dentro de su ámbito territorial.

(...)

3. Los archivos de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal con la cualificación y nivel técnico que sea necesario, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación.

4. Las entidades locales podrán mancomunarse para la prestación de los servicios de archivo”.

... Parece quedar fuera de dudas que, a pesar del no reconocimiento de los Servicios de Archivos de las entidades Locales por la LRSAL, estos quedan refrendados por las normativas autonómicas del Estado.

En efecto, han sido numerosas las Autonomías que han desarrollado el subsistema de los Archivos de las Entidades Locales en base a su organización comarcal⁶. Entre ellas:

- Cataluña, cuya Ley de Archivos y Documentos (2001) establece la obligatoriedad del servicio para los municipios de más de diez mil habitantes, habiendo configurado desde 1982 un modelo comarcal de Archivos, interconectados telemáticamente y con programas unificados de gestión documental.
- El País Vasco, que cuenta con seis Archivos comarcales.
- Aragón, quien ha combinado la fórmula de Archivos Comarcales para asistir a los Archivos Municipales de su demarcación y la del Servicio de Archivos Municipales de la Diputación Provincial (Zaragoza, particularmente).

Los Archivos comarcales se basan en un modelo de cogestión que ahorra costes sin menoscabar el servicio a la propia administración ni al ciudadano,⁷ superando la atención puntual del tratamiento documental y beneficiándose de las ventajas propias de una red de Archivos: políticas de equipamientos– depósitos– , aplicativos informáticos, difusión, restauración, digitalización), conservando a la vez su autonomía y, por supuesto, la titularidad de sus fondos.

Otras Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía como se ha citado más arriba, abogan por los servicios mancomunados:

- Valencia. Su ley (2005)⁸, además de precisar que la contratación de la gestión, conservación y custodia externa de cualquier archivo público sólo tendrá carácter excepcional en casos de urgencia, y establecer la obligatoriedad del servicio de Archivo para los municipios de más de 10.000 habitantes, desarrolla en su articulado la fórmula de servicios mancomunados para la gestión de los archivos municipales de los de menor población.
- También las Islas Baleares, Navarra o Extremadura inciden en sus diferentes leyes de Archivos en los servicios mancomunados de Archivos.

6. ÁNGEL S. BLANCO (2009): “La regeneración de los archivos por la legislación autonómica: del referente cultural al factor organizativo, procedimental e institucional”.

7. La regulación de este modelo de cogestión se suele realizar a través de un convenio entre los ayuntamientos, el consejo comarcal y la Consejería que asuma la competencia en materia de Archivos.

8. Ley 3/2005, de 15 de junio, de la Generalitat, de Archivos.

Ambos métodos, archivos comarcales o servicios mancomunados, en todo caso ofrecen una solución asumible por las pequeñas entidades locales, alejándose de la infructuosa práctica de las becas o ayudas temporales, la cual acaba convirtiéndose en el velo de Penélope, ya que aquellas difícilmente acaban asumiendo e integrando en sus presupuestos los costes de los archivos.

Una cuestión a reseñar es que las Leyes autonómicas en materia de Archivos no trasladan a las Diputaciones ningún tipo de responsabilidad, asistencia técnica o similar para con los Archivos de municipios pequeños, apostando por otras fórmulas como se ha visto. Este hecho parece traslucir el interés de la Administración Autonómica por superar el modelo provincial existente previo o coetáneo a la llegada de la democracia y, consecuentemente, dotar a los Archivos de las Entidades Locales de un rol propio dentro del sistema archivístico autonómico.

Es de justicia destacar, sin embargo, que fueron los Planes Provinciales de Archivos desarrollados por las Diputaciones, los que salvaron literalmente muchos de los Archivos de los Ayuntamientos, pequeños y medianos, y que en algunos casos fue su iniciativa la que consiguió que los municipios asumiesen el servicio de Archivo, dotándolo de equipamiento y personal propios. Ubicados dentro de los Planes Provinciales de cooperación municipal, muchas Diputaciones han desarrollado planes de actuación en los Archivos Municipales de su ámbito territorial (Sevilla –desde 1981–, Huelva– desde 1982–, Jaén, Almería, Córdoba, Granada, Cuenca, Valladolid, Burgos, León, Zaragoza, y un largo etcétera), algunos ocasionales, interrumpidos y/o prestados bajo fórmulas diversas –becas, talleres de empleo– otros, los menos, consolidados en una segunda fase mediante Archiveros de zona (caso de Diputación de Sevilla, por ejemplo), permitiendo de esta manera configurar los Archivos de los pequeños municipios como servicios administrativos y, por tanto, servicios públicos.

Pero el posicionamiento normativo pro autonomía local en general, cambia en la LRSAL, que vuelve a conferir a las Diputaciones un papel emergente, y de tutela y/o prestación de servicios municipales, tal y como establece en sus competencias:

- “La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (competencia también reconocida por la Ley 7/85) **y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial**” (artíc.36.1c, nueva competencia).
- “El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a

los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.” (artíc.36.1h).

- A los efectos previstos anteriormente la Diputación “Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.” (artíc.36.2d).

En estas competencias, la LRSAL no especifica tamaño de población como criterio de intervención.

Disponiendo también que:

- “Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos” (artíc. 36.2a). Los costes reales directos e indirectos deberán ser calculados antes del 1 de noviembre de cada año y comunicados al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación (artíc. 116 ter).

Estas medidas pueden conferir por tanto a las Diputaciones la prestación de los servicios de Archivos comarcales o servicios mancomunados, y de hecho les otorga también el incluirlos dentro de sus Planes Provinciales de Obras y Servicios, en el caso de que los costes efectivos de personal e instalaciones de los Archivos municipales/Comarcales/Servicios mancomunados, sean superiores a los prestados por ellas. Nada se dice de la evaluación de los servicios municipales en términos distintos a los económicos: cotas de bienestar social, eficiencia y eficacia administrativa, etc. Así las cosas, los Servicios de Archivos Municipales, “deficitarios” en términos económicos, por definición, muy probablemente desembocarán en las mencionadas fórmulas de prestación unificada mediante externalización de los mismos... salvo que las plantillas de las Diputaciones incrementen exponencialmente las plazas de archiveros de zona.

A destacar en la LRSAL una nueva competencia propia de las Diputaciones: **La prestación de los servicios de Administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes** (artíc. 36.1.g), facultad esta que en un horizonte inminente también afectará inevitablemente a los Servicios de Archivos de estas poblaciones, puesto que estos servicios integran –sí o sí– los Sistemas de gestión de documentos Electrónicos (EDMS) y los Sistemas de gestión de documento electrónicos de archivo (ERMS).

2. Los Archivos de las Entidades Locales y las Normativas de Administración Electrónica

La Administración Local, al igual que el resto de Administraciones, está obligada a transformarse en una administración electrónica regida por los principios de eficacia y servicio, objetivo que el artículo 103.1 de la Constitución vincula a la legitimidad del ejercicio de las potestades administrativas.

Dicha obligación no es nueva, el artículo 70 bis.3 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la obligación de las entidades locales de *“impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, consultas ciudadanas”*.

También la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene un claro mandato a las Administraciones Públicas para impulsar “el empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos” en el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias. Finalmente, la ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce el derecho de ciudadanos y ciudadanas a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y desarrolla la obligación de las Administraciones Públicas de utilizar las tecnologías de la información.

De la mano de la Ley, El Esquema Nacional de Interoperabilidad⁹ (ENI), enmarca las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a largo de su ciclo de vida. En concreto, su art. 21.i), señala que deben aprobarse medidas para “la coordinación horizontal entre **el responsable de la gestión de documentos y los restantes servicios interesados en materia de archivos**” – distinción preocupante– garantizándose su conservación y recuperación a medio y largo plazo, mediante las oportunas transferencias de los expedientes entre los distintos repositorios, “de acuerdo con lo establecido en la legislación en materia de Archivos”.

La norma ENI dispone el desarrollo de una serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad¹⁰ que son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones

9. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE n. 25, de 29 de enero del 2010.

10. Disponibles en el Portal de Administración Electrónica: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabili

públicas. Dentro de este conjunto de Normas Técnicas de Interoperabilidad, las relativas al documento electrónico, al expediente electrónico, a la digitalización de documentos en soporte papel, a los procedimientos de copiado auténtico y conversión y a la política de gestión de documentos electrónicos, responden a lo previsto en el citado Real Decreto 4/2010. Al socaire de la Ley de Acceso y de estas NTI, nuestra Ley 7/11, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía¹¹, se hace eco a lo largo de todo su articulado de la impronta de las mismas:

Artículo 27.

3. El Sistema Archivístico de Andalucía promoverá un modelo común de gestión documental acorde con la implantación de la administración electrónica, siguiendo los principios de cooperación y colaboración entre las consejerías competentes en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, administración electrónica y política informática.

Artículo 33.

2. Se entiende también por archivo aquella unidad administrativa o institución que custodia, conserva, organiza y difunde los documentos, incluidos los electrónicos, en cualquier etapa de su producción o tratamiento, para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.

Artículo 55.

1. Las funciones de la gestión documental se aplicarán en todos los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía. Estas funciones incorporarán las nuevas tecnologías propias de la administración electrónica.

Etcétera.

Casi hablando el mismo lenguaje que la Ley 7/11, la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (NTI-PGDE)¹² identifica los procesos de la gestión de documentos en el marco de la administración electrónica y las medidas organizativas y técnicas a adoptar por las Administraciones públicas con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a largo de su ciclo de vida.

dad.html#.Uv5mImJ5P84

11. Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. BOE nº 286, de 28 de Noviembre de 2011.

12. Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. BOE nº 178, de 26 de julio de 2012.

Consciente de la realidad actual, la Norma advierte en su ámbito de aplicación que sus directrices podrán aplicarse en entornos híbridos en que convivan documentos en soporte papel y documentos electrónicos, estableciendo que:

- La política de gestión de documentos electrónicos **se integrará en el marco general de gestión de documentos.**
- Aplicará los criterios, métodos de trabajo y de conducta **generalmente reconocidos, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables para la gestión documental.**
- La NTI dedica un epígrafe, el IV, a lo que llama “Actores involucrados”, y en ellos distingue entre
 - a) **El personal responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos y sus operaciones**, cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental y que participará en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación documental.
 - b) **El personal implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos** que aplicará lo establecido en la política a través del programa de tratamiento implantado.

Podría deducirse que el legislador está hablando, en el apartado a) de los Archiveros, y en el b) de técnicos informáticos y de organización administrativa en general, pero ¿por qué no cita el legislador a los Archiveros, cuyo cuerpo facultativo lleva más de 150 años presente en la Administración Pública– y en las CCAA desde su creación– y en las plantillas de los grandes municipios de la Administración Local?, ¿por qué considera que ese personal, “cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental” no lo está en la gestión de documentos electrónicos?, ¿cómo es posible que desgranando la NTI toda una serie de conceptos clásicos y exclusivos de nuestra competencia profesional no nos reconozca ex professo como uno de los “Actores involucrados”? En este escenario de la Administración electrónica, ¿es que tendremos que luchar por el papel que siempre hemos tenido?

La NTI- PGDE, es todo un compendio sintético de las labores clásicas del Archivero, ya que desgrana todos sus ítems:

- Tratamiento documental: “se aplicará de manera continua sobre todas las etapas o periodos del ciclo de vida de los documentos y expedientes electrónicos para los que garantizará su autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y trazabilidad; permitiendo la protección, recuperación y conservación física y lógica de los documentos y su contexto” (Epígrafe V.2).

- Procesos de Gestión de documentos electrónicos (Epígrafe VI):
 - Clasificación de documentos: estableciendo que incluirá “la clasificación funcional de acuerdo con el cuadro de clasificación de la organización.” (Epígrafe VI.3).
 - Descripción de documentos (metadatos).
 - Acceso a los documentos.
 - Transferencia de documentos, y responsabilidades en cuanto a su custodia.
 - Calificación de los documentos: Determinación de los documentos esenciales, valoración de documentos y determinación de plazos de conservación, según dictamen de la autoridad calificadora.
 - Destrucción o eliminación de los documentos: “atenderá a la normativa aplicable en materia de eliminación de Patrimonio Documental”.
 - Conservación
 - Archivo electrónico.

¿OPORTUNIDAD O AMENAZA?

Claramente, oportunidad. Y para ello hemos de contar con una serie de herramientas básicas:

A) LA FORMACIÓN Y LA PROFESIÓN.

Si alguien tiene formación en nuestras instituciones sobre los términos que maneja la Administración electrónica somos nosotros, los Archiveros. Ahora tenemos la gran oportunidad de demostrar lo que venimos haciendo desde hace mucho tiempo: gestión documental, y que se nos identifique también por esta función. No es que reneguemos del clásico y digno nombre de nuestra profesión, pero hace tiempo que nos ha sobrevenido el otro, el de gestores, porque hace tiempo también que ya no somos “tenderos documentales” (descarga del producto– recepción del producto– inventario en almacén– despacho del producto). Utilicemos por tanto, al menos, nuestro nombre compuesto, pero utilicémoslo (así lo están haciendo ya algunas asociaciones), porque si no lo hacemos, habrá quien se apodere de él y entonces no nos van a reconocer ni admitir en el club de la administración electrónica, y fuera de él... sólo tendremos cabida en un museo documental...

Y pisemos con fuerza, porque una vez leída la Ley 11/2007, la NT citada, o cualquiera de las que tratan monográficamente del documento o expediente electrónico, de las copias de ellos, o de sus metadatos, es deducible afirmar que nos necesitan. Ninguna Administración conseguirá poner en marcha con éxito el compendio de

normas que compone la administración electrónica, si no cuenta con la conjunción de esfuerzos de informáticos, gestores, administrativistas y archiveros, con una distribución clara de responsabilidades. No es que tengamos que liderar el proyecto, no, el proyecto debe ser corporativo y como tal liderado e impulsado por el poder político-ejecutivo. Pero tenemos que estar en él y reclamar nuestro lugar en las comisiones o grupos de trabajo de la Administración electrónica.

B) ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA ADECUADA

La Administración Local se ha visto, como el resto, inmersa en un nuevo escenario de gestión pública dibujado por la e-Administración, que le conmina a satisfacer de manera inmediata y continuamente renovada, los requerimientos de la sociedad a la que prestan sus servicios. Este panorama le ha obligado a emprender cambios importantes en su organización, no en vano esta es una de sus potestades. Uno de los más significativos se ha producido en el concepto de la gestión administrativa que ha evolucionado hacia el más amplio de producción administrativa, comprensivo de un ciclo completo que integra tres subsistemas de gestión: Registro, Gestión documental y de expedientes y Gestión de Archivo. Esta nueva concepción se ha materializado en los organigramas de nuestros Ayuntamientos, que, desde hace tiempo han visto deslizarse a los Archivos desde las seculares áreas de Cultura hacia otras puramente de gestión o transversales (Innovación, Presidencia), requiriendo en la actualidad una ubicación orgánica en área compartida con los servicios de Registro e Informática.

C) LA ORDENANZA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Hay pocas entidades locales, grandes y pequeñas, que no tengan aprobada ya una Ordenanza de Administración Electrónica. El Anexo a la Guía práctica de la Ley 11/2007¹³ (2010) ofrece un claro esquema de articulado y modelos de la misma, y últimamente la Mesa de Trabajo de la Administración Local ha trabajado en los requerimientos que ha de contemplar una OAE, recogidos en la última publicación de ésta: “Requisitos archivísticos en la implantación de la administración electrónica de las entidades locales”.¹⁴

Pues bien, estas ordenanzas han de ser una herramienta fundamental para que la Unidad de Gestión Documental y Archivos consolide en la Entidad su lugar en la Administración Electrónica, y, en suma en la Administración, porque a corto plazo no existirá otra.

13. Recurso en línea [15/1/2014]: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Biblioteca/pae_PlanesEstrategicos/pae_PE_ambito_Entidades_Locales#.Uv0wC2J5P84

14. Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local. 2012. Recurso en línea: [15/1/2014]: <http://eprints.rclis.org/18483>.

Los Archiveros debemos intervenir en buena parte de su articulado, y en concreto, tal y como desarrolla exhaustivamente el trabajo de la Mesa citado, en los artículos de la OAE que tocan los conceptos siguientes:

Responsabilidad sobre el sistema de gestión de documentos y Archivo Electrónico.

- Co–responsabilidad de los servicios municipales de Gestión Documental– Archivos e Informática en las políticas de creación y conservación del Archivo Electrónico.
- Dependencia orgánica del Archivo Electrónico, como conjunto documental, del servicio de Gestión Documental y Archivos de la Entidad.
- Establecimiento de su unicidad y propiedad de la Administración Municipal.
- Incorporación del Archivo Electrónico al sistema de gestión de documentos del Ayuntamiento y a las normativas vigentes en materias de gestión de documentos y Patrimonio documental.

Identificación de Documentos, expedientes electrónicos y tipología documental.

- Las definiciones de la Ley y sus respectivas NTI son muy precisas sobre documento y expediente electrónico, y también sobre conceptos clásicos de la tradición documental, como copias, compulsa electrónica, certificaciones, sistemas de autenticación, descripción (metadatos), que la OAE debe así mismo precisar.
- Las NTI inciden en la obligación de identificar cada documento y cada expediente con un código identificativo único y persistente, a lo largo de toda la vida, y de establecer una relación de pertenencia entre ambos. En la construcción de esta signatura electrónica el Archivero debe incidir en la conveniencia de incorporar el código de la serie a la que pertenece, basado en el cuadro de clasificación funcional de la organización, código que debe de captarse además para sus metadatos¹⁵.
- El Archivero también hará una gran aportación si facilita al Registro (imput del Sistema de AE) un listado de tipos básicos de documentos (solicitudes, resoluciones, informes, etc.), para que realice la operación primordial de identificación a su llegada/salida. Esta –la tipología– deberá incorporarse como

15. En este sentido la propuesta del Archivo Municipal de Córdoba ha sido: nº entidad (código RAEL)/ nº de unidad de gestión/código del cuadro de clasificación de la serie más funcional del presupuesto de gastos/año de inicio de tramitación/ nº correlativo (reiniciado cada año).

metadato al documento y será la base para la normalización (formularios y plantillas de documentos, que irán asociados al catálogo de procedimientos), cuestión esta que deberá reseñar la OAE.

La clasificación

Tal y como se recoge más arriba, la NTI-PGDE establece “la clasificación funcional de acuerdo con el cuadro de clasificación de la organización”¹⁶. Toda vez que la clasificación constituye una función archivística esencial, la implicación del Archivo es obvia, debiendo proporcionar esta dicha clasificación y así reseñarse en la OAE, junto con la disposición de que el catálogo unificado de procedimientos administrativos estará relacionado con el cuadro de clasificación del archivo, esto es, el funcional de la actividad administrativa municipal.

4. Descripción /metadatos

Revelados como esenciales para la gestión documental electrónica, y establecidos por el ENI, las NTI y por las Normas ISO 23081, los metadatos, los datos estructurados, siempre han sido utilizados por los Archiveros. Además de los metadatos establecidos como obligatorios (los que aseguran *su identificación en el contexto administrativo y garantizan su autenticidad, fiabilidad, integridad, originalidad o copia, etc.*), el Archivero indicará la inclusión automatizada de metadatos asociados relativos a la clasificación, acceso y valoración, funciones en las que la OAE debe establecer la responsabilidad del Archivo.

Un último apunte: la inevitable conexión entre valoración, acceso y Transparencia. Una vez más los Archiveros, junto con otros “actores” (juristas, administrativistas, etc.) estamos inevitablemente implicados. Una vez más: Oportunidad. Ahora o nunca.

16. Epígrafe VI.3.



ÍNDICE
PORTADA



ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA
Apdo. 315 - SEVILLA