

A valoración de documentos nas organizacións. O Consello de Avaliación Documental de Galicia

La valoración de documentos en las organizaciones. El Consejo de Evaluación Documental de Galicia

The appraisal of records in the organizations. The Documentary Evaluation Council of Galicia



JOSÉ RAMÓN LÓPEZ FERNÁNDEZ

Técnico facultativo superior de archivos
Jefe de sección del Archivo de la Xunta de Galicia
jose.ramon.lopez.fernandez@xunta.gal

ANA RODRÍGUEZ-SEGADE VÁZQUEZ

Técnica facultativa superior de archivos
Archivo de Galicia
ana.rodriguez.segade.vazquez@xunta.gal

Recibido: 15/10/2018 | 22/01/2019

Resumo: A valoración documental, unha das funcións que entraña maior responsabilidade para os arquivistas, é unha tarefa fundamental no seo de calquera organización para conseguir unha maior eficiencia e eficacia na súa xestión documental, partindo da premisa da imposibilidade de gardar a totalidade dos múltiples documentos que producen, tanto en formato papel como electrónico. Para realizar esta valoración, é necesaria unha metodoloxía e un órgano encargado de levala a cabo.

Ademais de formular o marco teórico en que desenvolver esta función arquivística, este traballo tamén aborda o caso da Administración autonómica de Galicia, centrándose nos criterios e metodoloxía para a valoración das series documentais establecidos polo Consello de Valoración Documental de Galicia como órgano competente para o desempeño desta misión.

Palabras clave: Valoración, arquivos, documentos, Consello de Avaliación Documental de Galicia.

Resumen: La valoración documental, una de las funciones que entraña mayor responsabilidad para los archiveros, es una tarea fundamental en el seno de cualquier organización para conseguir una mayor eficiencia y eficacia en su gestión documental, partiendo de la premisa de la imposibilidad de guardar la totalidad de los múltiples documentos que producen, tanto en formato papel como electrónico. Para realizar esta valoración, es necesaria una metodología y un órgano encargado de llevarla a cabo.

Además de plantear el marco teórico en el que desarrollar esta función archivística, este trabajo también aborda el caso de la Administración autonómica de Galicia, centrándose en los criterios y metodología para la valoración de las series documentales establecidos por el Consejo de Evaluación Documental de Galicia como órgano competente para el desempeño de esta misión.

Palabras clave: Valoración, archivos, documentos, Consejo de Evaluación Documental de Galicia.

Abstract: The appraisal is one of the functions that entails greater responsibility for archivists, is a fundamental task within any organization to achieve greater efficiency and effectiveness in its document

management, it starts from the premise of the impossibility of saving all of the multiple documents that they produce, in paper or in electronic format. To carry out this assessment is necessary a methodology and an authority.

In addition to setting the theoretical framework in which to develop this archival function, this work also addresses the case of regional Administration of Galicia, focusing on the criteria and methodology for the assessment of the appraisal of public records by the council of appraisal of Galicia as the authority competent to take charge of this mission.

Key words: Appraisal, archives, records, The Documentary Evaluation Council of Galicia.

Sumario: 1 Introducción. 2 Definición y principales conceptos. 2.1 La gestión documental. 2.2 La valoración documental. 2.2.1 Criterios y principios de la valoración documental. 3 Necesidad y utilidad de la valoración de documentos. 3.1 Los motivos de la valoración. 3.2 Las ventajas de la valoración de documentos. 4 La valoración de documentos electrónicos. 5 El Consejo de Evaluación Documental de Galicia. Creación y funcionamiento. 6 Resultados conseguidos y retos futuros. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un incremento sustancial en la producción de documentos, tanto por parte de las administraciones públicas como de las empresas y organizaciones. Los motivos de este incremento los podemos resumir en tres grandes causas: la primera de ellas sería la capacidad de producir y reproducir documentos mediante máquinas fotocopiadoras e impresoras o las facilidades que proporciona la tecnología para generar, transmitir y copiar documentos electrónicos. La segunda causa es el desarrollo del Estado de Bienestar en los países de economías avanzadas, caracterizado por una mayor participación del sector público en la prestación de servicios a la población y una mayor y más compleja regulación del sector privado. La última de las causas la encontramos en los sistemas políticos democráticos, más concretamente, en el desarrollo de uno de sus principios fundamentales: el principio de transparencia y de rendición de cuentas de las acciones de los representantes políticos ante la sociedad. Esa rendición de cuentas se sustenta, en gran medida, en los documentos que deben ser conservados adecuadamente y que, a su vez, deben ser accesibles a los ciudadanos.

La producción de este gran volumen documental conlleva muchos problemas de gestión; entre ellos, dificultades en la recuperación de la información, riesgo de deterioro de los soportes, y necesidades urgentes de espacio de almacenamiento y de personal cualificado para su organización y descripción, con el consiguiente aumento de los costes. Todo ello no ha hecho más que poner de manifiesto la ineficacia que supone la conservación indiscriminada de grandes volúmenes de documentos, tanto físicos como digitales.

Con este artículo lo que pretendemos es mostrar la solución, desde un punto de vista archivístico, a esta inflación documental. Dicha solución no consiste ni en la eliminación total y absoluta de los documentos producidos por personas o por organismos ni en la conservación permanente de todos y de cada uno de los documentos existentes. Una correcta gestión documental y, más concretamente, una de sus funciones archivísticas, la valoración de los documentos, es la respuesta adecuada para este problema.

2 DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CONCEPTOS

2.1 La gestión documental

El Diccionario del Consejo Internacional de Archivos (CIA)¹ define la gestión documental como el área de la gestión administrativa general encargada de conseguir la economía y eficiencia

en la creación, mantenimiento, uso y selección de documentos, esto es, durante el ciclo de vida completo de los documentos.

Por su parte, la Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia, define la gestión documental como “el conjunto de funciones, procesos y medios que, integrados en la gestión administrativa general y aplicados con carácter transversal y de modo continuo en el seno del Sistema de Archivos de Galicia, sirven para garantizar la autenticidad, la fiabilidad, la integridad y la disponibilidad de los documentos a lo largo del tiempo, así como para la configuración del patrimonio documental de Galicia”.

Dentro de las funciones archivísticas aplicadas a los documentos que engloba la gestión documental se encuentra la valoración, la cual es una de las tareas que entraña mayor responsabilidad para los archiveros, ya que será la base sobre la que se tomará la decisión de conservar o de eliminar los documentos, es decir, determinará qué documentos forman parte del patrimonio histórico documental y cuáles no.

Antes de entrar a analizar el objeto de este artículo, creemos que es necesario aclarar qué es lo que entendemos por patrimonio histórico documental, y para ello citamos la definición que se recoge en la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, que en su artículo 109 define el patrimonio documental de Galicia de la siguiente forma:

“Artículo 109:

1. A efectos de esta ley, el patrimonio documental gallego está constituido por el conjunto de documentos de titularidad pública. Asimismo, está constituido por los de titularidad privada, custodiados o no en archivos de Galicia y fuera de ella, que, por su origen, antigüedad o valor, sean de interés para la Comunidad Autónoma de Galicia en los términos establecidos en este capítulo y en la normativa aplicable.

2. Forman parte del patrimonio documental, siempre que reúnan los requisitos señalados en el apartado anterior, independientemente del soporte en el que se encuentren:

a) Los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función, por la Administración general, y las entidades integrantes del sector público autonómico de Galicia.

b) Los documentos anteriores a 1965 generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado que tengan interés para la historia de Galicia.

c) Los documentos anteriores a 1901 generados, conservados o reunidos por otras entidades particulares o personas físicas que tengan interés para la historia de Galicia.

3. Asimismo, podrán integrarse en el patrimonio documental de Galicia aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad señalada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración en atención a su valor cultural para la comunidad autónoma.

4. Quedarán sometidos al régimen de protección que esta ley establece para los bienes declarados de interés cultural los inmuebles dedicados a archivos de titularidad autonómica. Los bienes situados en ellos tendrán el régimen de protección establecido en las normas sectoriales que le sean de aplicación, sin perjuicio de su declaración de interés cultural o catalogación”.

2.2 La valoración documental

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia, define la valoración documental como aquella “fase del tratamiento documental que

consiste en determinar los valores administrativo, legal-jurídico, informativo e histórico presentes en cada una de las series documentales identificadas a efectos de su selección para la conservación o eliminación. La valoración determinará la vigencia temporal de estos valores, los plazos de transferencia, el régimen y plazos de acceso y la selección de documentos". En la misma ley se definen los conceptos principales de este enunciado:

- La valoración es una "fase del tratamiento documental", una función archivística con su propia metodología y vinculada a otras funciones como la identificación o clasificación.

- Por valor administrativo entendemos el interés que posee una serie documental, que va unido a su finalidad inmediata como soporte de la actividad administrativa y, por tanto, de su vigencia administrativa.

- Por valor informativo-histórico entendemos el interés atribuible a los documentos de archivo cuyo contenido proporcione información relevante sobre agentes, funciones, normas, temas, lugares, acontecimientos o fenómenos, independientemente de su valor testimonial.

- Por valor legal-jurídico entendemos el interés atribuible a la serie documental o a una parte de sus documentos que se puede considerar prueba que garantice los derechos o deberes de la Administración o de la ciudadanía.

- La selección documental consiste en la operación a través de la cual se hace explícita la propuesta de conservación o eliminación de la serie documental, una vez identificada y evaluada.

- La conservación es uno de los posibles efectos de la selección documental, tras la identificación y valoración, que establece la custodia permanente de todos los documentos que integran una serie o de una sola parte.

- La eliminación consiste en la destrucción física o lógica de las series o fracciones de series documentales seleccionadas con este fin después de los procesos de identificación y de valoración, realizada por el órgano responsable de los documentos, empleando un método que garantice la imposibilidad de reconstrucción de esos documentos.

- La transferencia es el procedimiento administrativo en virtud del cual se realiza la entrega, ordenada y relacionada por escrito de los documentos desde las oficinas o desde un archivo a otro, así como el traspaso de las responsabilidades de su custodia, conservación y acceso.

- Por acceso entendemos la disponibilidad de consultar los documentos de archivo y la información contenida en ellos, determinada por la normativa vigente, así como por su control archivístico y por su estado de conservación.

Para poder realizar la valoración, es necesario un profundo conocimiento de la organización productora de los documentos, de lo que hace y cómo lo hace, las relaciones que median entre las series documentales y las actividades que realizan.

Para ello se deberán estudiar las series documentales producidas, entendiendo por series documentales "el conjunto de documentos que testimonian la actividad desarrollada de forma continuada en el tiempo por uno o varios sujetos productores en el ejercicio de una determinada función y regulada generalmente por una misma norma de procedimiento" (art. 4 de la Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia).

2.2.1 Criterios y principios de la valoración documental

La valoración de los documentos debe ser gestionada con los siguientes objetivos:

- Debe cumplir los requisitos legales para garantizar que se ha documentado, entendido e implementado el marco normativo aplicable a la gestión de documentos para las actividades del organismo.

- Debe responder a las necesidades presentes y futuras de los interesados tanto internos como externos.

Se trata, en fin, de establecer los valores de los documentos para así poder determinar los criterios que regirán su destino.

Esta determinación de los valores es una operación subjetiva, ya que se trata de una operación de juicio. La subjetividad entraña riesgos, pero se pueden mitigar si previamente se establecen unas normas de valoración en función de las cuales se formularán los juicios. Y, aun siendo subjetiva, podemos establecer una serie de criterios universales, que son resultado de las experiencias de algunos países, recogidos por T.R. Schellenberg². Son criterios generales y orientativos que hay que tener en cuenta en todo proceso de valoración, y son los siguientes:

- La jerarquía administrativa y funcional: el valor de los documentos dependerá en buena medida del lugar que ocupe el productor de estos en la pirámide organizativa. En toda organización existen niveles de dirección, desarrollo y gestión (administrativa, financiera...).

- Los valores primarios: son aquellos que poseen los documentos para el organismo de origen y persisten después de haber perdido su valor corriente de gestión. Son de carácter administrativo, legal, fiscal, científico y tecnológico...

Este criterio, además de ser orientativo, sirve para estimar el valor futuro de los documentos, ya que se considera que los que cuenten con un alto valor primario y una mayor frecuencia de consulta alcanzarán, supuestamente, un mayor valor histórico. Por este motivo, *“la comprensión del valor administrativo de los documentos es absolutamente indispensable para apreciar su valor histórico”*³.

- Los valores secundarios, que derivan de su importancia para la investigación, pueden ser de dos tipos:

a) valores testimoniales: aquellos que reflejan el origen y la evolución histórica del organismo productor, sus facultades, funciones, estructura organizativa, programas... Estos valores serán indispensables tanto para la entidad creadora, porque contienen el conocimiento y la experiencia, como para la investigación, ya que son testimonio de lo que se ha hecho en realidad.

b) valores informativos: aquellos que contribuyen a la investigación y al estudio de cualquier campo del saber. Pueden referirse a personas (tanto físicas como jurídicas), a las cosas (lugares, edificios y otros objetos materiales) y a los fenómenos (acontecimientos, cuestiones sociales, políticas...).

Los criterios nos ayudan a valorar las series documentales y es necesario que la autoridad archivística correspondiente los publicite, por distintos motivos⁴:

- Por responsabilidad. Es necesario documentar y hacer públicas las decisiones que en cada momento se tomen con respeto a los documentos.

- Por seguridad. Publicar los criterios para la valoración de los documentos nos da seguridad, ya que conocemos los parámetros en los que se basan las decisiones adoptadas y reduce la incertidumbre y subjetividad de la persona que valora.

- Por continuidad. La composición de los órganos de valoración varía con el tiempo y este cambio de personas no debe afectar a la línea coherente que se debe seguir a la hora de valorar los documentos.

Por su parte, la norma ISO 15489⁵, de gestión de documentos, adoptaba estos criterios, expresados de una forma similar, como estándares. Según dicha norma, la conservación de documentos se basa en:

1.- Determinar los requisitos legales o administrativos.

2.- Determinar su uso.

3.- Determinar los vínculos con otros documentos, agrupaciones o sistemas.

4.- Considerar la amplia variedad de usos (usuarios externos, necesidades futuras de la organización, exigencias legales, fiscales, políticas, sociales o de otro tipo).

5.- Asignar períodos de conservación sobre la base de la evaluación total del sistema, tomando decisiones equiparables en casos similares.

Junto a ellos, podemos establecer unos principios para la valoración, que, a diferencia de los primeros, tienen una vocación de permanencia. Estos principios serían⁶:

1.- Los documentos reflejan las actividades realizadas en el conjunto de una sociedad. Toda organización realiza unas funciones que se reflejan en sus documentos; esa información y contenido pueden ser únicos. La valoración debe permitir que la conservación de documentos pruebe, en el sentido archivístico o jurídico del término, que las personas u organismos que han elaborado esos documentos han hecho una acción destacada, han conseguido un logro determinado, etc. Para realizar la valoración debemos plantearnos una serie de cuestiones:

a) Si esos documentos prueban a lo largo del tiempo las actividades de la persona u organismo en los planos legal, financiero, administrativo o patrimonial.

b) Si permiten comprender el papel que desarrolla una persona u organismo en la sociedad a la que pertenece.

c) Si aportan una idea exacta del conjunto de la sociedad de la que forman parte.

2.- Respeto a la objetividad y contemporaneidad del juicio presentado: la valoración de los documentos se realizará a partir de los principios y valores sociales aceptados en el momento en que se produce ese documento.

3.- Respeto a los lazos que unen la evaluación a otras operaciones archivísticas: la valoración debe tener en cuenta aspectos como el contexto en el que se crean los documentos, un conocimiento profundo del organismo productor, de ahí el estrecho vínculo que existe entre la identificación y la valoración de documentos.

4.- Equilibrio entre las finalidades de gestión y finalidades patrimoniales de la evaluación: en este principio se refleja las tensiones que existen entre los valores primarios y secundarios de los documentos. En los valores primarios se tiene en cuenta el período de conservación de los documentos como pruebas de las acciones llevadas a cabo por el organismo, mientras que los valores secundarios se refieren al valor informativo y cultural de los documentos. Así, la valoración interviene en la determinación del ciclo vital de los documentos y en la construcción del patrimonio documental de nuestra sociedad.

5.- Respeto al equilibrio entre las consideraciones relativas al contexto de creación de documentos y aquellas que están ligadas a su uso.

La normativa concreta que establece el plazo y la forma en la que se debe llevar a cabo la valoración es la norma ISO 15489, mencionada anteriormente, que la denomina *disposición*, definiéndola como el *"conjunto de procesos de decisiones asociados a la implantación de la retención, destrucción o transferencia de documentos, documentados por las autoridades de disposición o en otros instrumentos"*. No podemos confundir la valoración, caracterizada por el análisis de las series documentales que tiene como finalidad determinar los valores de los documentos, con la disposición, que es la puesta en práctica de los resultados de la valoración.

El término *disposición* es relativamente nuevo en terminología archivística, pero incluye dos operaciones habituales en la misma, como son la eliminación y la transferencia de documentos a los archivos históricos.

Dicha norma está situando la valoración en un plano destacado en cuanto a las políticas de gestión de los documentos en las organizaciones.

Asimismo, la valoración es una operación necesariamente corporativa, es decir, atañe al conjunto de la organización, ya que:

1.- La dirección del organismo debe aprobar las normas de disposición, de manera que su incumplimiento genera sanciones e incluso procesos penales.

2.- La dirección del organismo debe promover y difundir el conocimiento y observación de estas normas.

3.- La valoración de documentos exige la participación de diversos especialistas de la organización.

4.- La destrucción de documentos debe ser autorizada por el directivo que tenga potestad normativa para hacerlo.

5.- Los archiveros deben prever la conservación futura de la documentación de conservación permanente.

3 NECESIDAD Y UTILIDAD DE LA VALORACIÓN DE DOCUMENTOS

3.1 Los motivos de la valoración

Antes de exponer la metodología de la valoración de documentos, nos podemos preguntar: ¿por qué valoramos los documentos? Su respuesta es clara: por una obligación legal.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, establece en su artículo 49.2 que “forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios públicos”. Como indica Mateo Páez García, en todos los documentos de titularidad pública se le concede una protección extra a la consideración demanial que ya poseen (es decir, se trata de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables) declarándolos *ex lege* patrimonio documental. Esto nos lleva a otra reflexión sobre la realización de la valoración en el momento de crear los documentos, tal y como exigen los documentos electrónicos⁷ y como se plantean las metodologías macrovalorativas⁸.

Pero no todos los documentos de titularidad pública tienen el mismo valor e incluso este puede disminuir o desaparecer con el paso del tiempo, a pesar de la protección que le otorgó el legislador. Por este motivo, es necesario articular un procedimiento de exclusión de los bienes patrimoniales, y esta es la justificación de la función archivística de valoración y selección de documentos. El artículo 55 de la Ley del patrimonio histórico español dispone:

“Artículo 55:

1.- La exclusión o eliminación de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico contemplados en el artículo 49.2 y de los demás bienes de titularidad pública deberá ser autorizada por la Administración competente.

2.- En ningún caso se podrán destruir tales documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o entes públicos.

3.- En los demás casos, la exclusión o eliminación deberá ser autorizada por la Administración competente a propuesta de sus propietarios o poseedores, mediante el procedimiento que se establecerá por vía reglamentaria”.

Al ser legislación de carácter básico, toda la normativa autonómica refleja este mismo esquema y contempla un procedimiento de exclusión de estos bienes patrimoniales basado en la determinación de sus valores.

En el modelo establecido ocupan un papel fundamental los consejos de evaluación documental o las comisiones calificadoras de documentos, que son órganos colegiados consultivos y de asesoramiento para el estudio y dictamen sobre las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos producidos, recibidos o acumulados en el ejercicio de sus funciones por las instituciones, administraciones y organismos públicos y por las empresas y entidades de ellos dependientes, así como a su integración en los archivos y al régimen de acceso y utilidad administrativa de dichos documentos. Entre las funciones de estos órganos podemos destacar que son los encargados de elaborar los criterios de evaluación para la selección, transferencia de custodia y acceso a los documentos, de elaborar las tablas de evaluación documental de las series sometidas a su dictamen y de informar, con carácter perceptivo, de las propuestas de evaluación de los documentos de titularidad pública y de los criterios de conservación de los procedimientos administrativos electrónicos.

3.2 Las ventajas de la valoración de documentos

La valoración de documentos presenta también una serie de beneficios, que no son solo económicos, y que podemos detallar en las siguientes ventajas⁹:

1.- Nos permite un exhaustivo conocimiento de la documentación que genera el organismo y ayuda a delimitar sus series documentales.

2.- Se identifican las series que contienen información esencial para la organización, asegurando de esta forma su adecuada protección, conservación y preservación, así como aquellos documentos que justifican derechos y deberes tanto de la propia Administración como de terceras partes.

3.- Asigna y controla el ciclo vital de los documentos producidos por la organización de la que se trate, desde el momento de su creación hasta su desaparición o conservación definitiva. Esta asignación se realiza mediante el estudio pormenorizado de las series documentales del que resulta el establecimiento de los valores primarios y secundarios de estas series.

4.- Determina el soporte más adecuado para los documentos en función del uso y valores de la serie documental valorada.

5.- Simplifica las transferencias documentales entre las diversas fases de archivo y permite racionalizar los costes en infraestructuras destinadas al almacenaje y custodia de los documentos, ya que estos deben ser eliminados de forma sistemática y normalizada cuando no son necesarios y así lo disponga la autoridad archivística.

6.- Delimita en qué momento de su ciclo vital los documentos pueden ser consultados por los ciudadanos y bajo qué circunstancias y condicionantes, siempre según la legislación vigente. También el hecho de reducir el volumen de documentos, manteniendo el máximo de información, facilita el acceso material a la documentación por parte de las personas usuarias e interesadas.

7.- Asegura la conservación a largo plazo de los documentos que ayudarán a explicar en el futuro la evolución de una sociedad desde diversos ámbitos (social, político, económico, tecnológico, etc.).

8.- Se cumple con la obligación que tiene la Administración (como poseedora del patrimonio documental y por su propia organización) de recoger, conservar, organizar y poner al servicio de los ciudadanos y de la Administración la documentación tanto generada como recibida.

9.- Se documentan todas las operaciones derivadas del proceso de valoración y eliminación, resultando un sistema transparente y fiable, alineándose con los sistemas de calidad e integrando el archivo en los sistemas de gestión de la organización.

10.- Permite a cada organización diseñar una correcta política de preservación digital. La evolución constante de los diversos programas informáticos no hace aconsejable basar la conservación de los documentos confiando en mantenerlos con el software con el que fueron producidos originariamente. Es una convención entre el sector de las tecnologías que los formatos de los documentos electrónicos permiten su lectura con el formato original por un plazo no superior a cinco años; por tanto, la conservación de documentos con plazos de vigencia superior ha generado la necesidad de buscar soluciones a esta situación. En este punto, la valoración muestra su utilidad, ya que la asignación de plazos de conservación para los documentos nos permite ajustar y definir estrategias de conservación o interpretación de esa información. Por ejemplo, una serie que tenga un plazo de eliminación de tres años sabemos que no debería generar ningún problema de conservación o interpretación de esa información. En el caso de que nos encontremos frente a series documentales con plazos de conservación superiores, sabemos que la organización deberá adoptar políticas explícitas de conversión o migración de sus documentos digitales.

4 LA VALORACIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Los documentos electrónicos tienen que ser valorados igual que lo son los documentos en soporte tradicional, ya que las características formales de los documentos no deberían condicionar la determinación de su valor.

No obstante, puesto que en los últimos años se produjo un incremento exponencial de la capacidad de almacenamiento digital, así como de las herramientas y aplicaciones de gestión de la información (procesamiento, recuperación y explotación), están surgiendo dudas acerca de la conveniencia, y de la utilidad, de los procesos de evaluación archivística¹⁰.

Pero, a pesar de estas dudas, son diversas las razones que determinan la necesidad de evaluar los documentos administrativos, principalmente las derivadas de la normativa de transparencia y reutilización de la información, acceso y protección de datos de carácter personal, así como la gestión eficiente de la información producida por las administraciones en el desempeño de sus funciones, con claras repercusiones jurídicas y organizativas.

Como consecuencia más evidente derivada de la existencia de documentos electrónicos, está la necesidad de adaptarse a la gestión de su ciclo de vida. Por este motivo, en lo referente a su evaluación, se considera imprescindible disponer de la información referida a este proceso desde el mismo momento en que se diseñen los nuevos procedimientos para garantizar su preservación y óptima gestión durante su existencia.

Como resultado de esta concepción, muchas administraciones están llevando a cabo de forma muy intensa el rediseño de procesos administrativos que hasta ahora se venían haciendo en soporte papel y que pasarán a ser completamente electrónicos¹¹. La persona responsable del sistema de gestión de documentos y archivo de cada organismo se tiene que implicar en estos procesos de rediseño de procedimientos, dado que en ellos se lleva a cabo un análisis de sus elementos definidores, así como de los documentos y datos necesarios de cada uno.

Por este motivo, los responsables de los archivos deberán implicarse en el trabajo de equipos multidisciplinares (formados esencialmente por responsables de las áreas TIC, jurídicas y de negocio, áreas de organización y sistemas de información de los organismos) para así poder aprovechar toda la información que se genera en este momento para elaborar las propuestas de identificación y evaluación de series documentales. La evaluación permitirá a la organización predefinir estrategias relacionadas con la gestión de los documentos activos, además de las transferencias de documentos y su régimen de acceso, e identificar la estrategia de preservación más eficiente a seguir para sus expedientes electrónicos.

5 EL CONSEJO DE EVALUACIÓN DOCUMENTAL DE GALICIA. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Ley 7/2014, de 26 de septiembre, crea en su artículo 34 el Consejo de Evaluación Documental de Galicia como órgano colegiado consultivo y de asesoramiento para el estudio y dictamen sobre las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos producidos, recibidos o acumulados en el ejercicio de sus funciones por las instituciones, administraciones y organismos públicos y por las empresas y entidades de ellos dependientes, así como su integración en los archivos y al régimen de acceso e inutilidad administrativas de tales documentos en el ámbito del Sistema de Archivos de Galicia. En el apartado segundo de dicho artículo se determina que las funciones, la composición y el funcionamiento del Consejo de Evaluación Documental de Galicia serán establecidos por decreto de la Xunta de Galicia, por propuesta de la *consellería* competente en materia de archivos y patrimonio documental.

Por otra parte, en el artículo 19.2 de dicha ley, se establece que reglamentariamente se ordenará el procedimiento de evaluación, selección y eliminación de documentos en los archivos del Sistema de Archivos de Galicia, así como el ciclo vital de los documentos de los órganos y entidades integrantes del sector público de Galicia.

Como consecuencia de lo dispuesto en dicha ley, se promulgó el Decreto 15/2016, de 14 de enero, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Consejo de Evaluación Documental de Galicia y el procedimiento de evaluación y selección de documentos.

La propuesta metodológica básica de funcionamiento fue aprobada por el Pleno del Consejo de Evaluación Documental de Galicia en sesión de 15 de marzo de 2017, donde se fijaron los criterios de evaluación para la selección, transferencia de custodia y acceso a los documentos, así como el formulario normalizado para la elaboración de los estudios de identificación y evaluación de series documentales. Este acuerdo fue publicado a través de la Resolución de 18 de abril de 2017, de la Secretaría Xeral de Cultura (DOG de 11 de mayo).

En esencia, el documento aprobado regula los criterios y metodología para la valoración de las series documentales producidas por la Administración en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica la realización de un conjunto amplio de tareas que servirán de soporte para resolver su conservación o eliminación.

Centrándonos en el caso de la Administración general de la Comunidad Autónoma y las entidades instrumentales del sector público de Galicia, se seguirán estos principios y criterios:

Como punto de partida, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- La identificación y valoración se realizan a nivel de serie documental.
- El objeto de la identificación y valoración serán solo los documentos originales.

- Todos los documentos de archivo, independientemente de su fecha, se considerarán objeto de valoración con vistas a su conservación o eliminación.
- Los documentos de archivo insuficientemente identificados no pueden valorarse.
- La valoración de las series documentales hay que afrontarla de manera global.
- Los valores que poseen los documentos deben ser justificados.

El Archivo de Galicia, cabecera y centro de referencia del Sistema de Archivos de Galicia, con carácter intermedio e histórico y heredero del antiguo Archivo General de la Xunta de Galicia, será el responsable de asesorar a las unidades responsables de la documentación en el proceso de elaboración de los estudios de series que serán sometidos al Consejo de Evaluación Documental de Galicia, el cual dictaminará sobre su conservación o eliminación, de acuerdo con el interés que presenten desde el punto de vista administrativo, legal-jurídico e informativo-histórico, así como sus plazos de vigencia, acceso y conservación.

En este sentido, resulta imprescindible establecer un procedimiento que describa las vías de coordinación y colaboración entre el órgano superior competente en materia de archivos y patrimonio documental, a través del Archivo de Galicia, y las secretarías generales técnicas o órganos de coordinación administrativa horizontal competentes sobre el archivo central departamental. El tratamiento del enorme volumen documental existente y el control de la producción actual constituyen una prioridad.

De este modo, se considera necesario establecer los mecanismos de aplicación efectiva de las tablas de valoración documental y, en particular, para la eliminación física de los documentos que así se establezca.

Igualmente, en el proceso de evaluación documental se deberá contar con una planificación de actuaciones que determine las series que van a ser analizadas y la orden o prioridad en la que esta se debe producir, según los siguientes criterios:

- Necesidades de los propios gestores. Determinadas por la necesidad de análisis de los requisitos funcionales en la habilitación o revisión de un procedimiento en formato electrónico o por el traslado o supresión de unidades administrativas, existencia de documentación bajo custodia externa y cualquier otra que requiera una rápida gestión de un importante volumen documental acumulado en soportes tradicionales.
- Relevancia patrimonial.
- Volumen documental. Al respeto, se tendrá en cuenta la presencia de grupos de series genéricas comunes al conjunto de la Administración debido a su carácter homogéneo y la posibilidad de afrontar la valoración de una manera global.
- Nivel de información disponible. En este sentido resulta de interés priorizar aquellas series descritas e identificadas, así como las que fueran valoradas por otras administraciones, con la finalidad de agilizar el proceso de análisis.

Con esta planificación se pretende gestionar de la forma más eficiente posible el gran volumen de documentos acumulados por la Administración autonómica desde su creación.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que el proceso de identificación y valoración documental puede producirse a partir de diferentes situaciones:

- La documentación está custodiada en el archivo central/intermedio correspondiente.
- La documentación está almacenada en depósitos centrales con una mínima descripción y control de su contenido.
- La documentación está almacenada en depósitos centrales de manera descontrolada.
- La documentación está almacenada en la propia oficina.

- La documentación está total o parcialmente en formato electrónico.

En cuanto a los criterios generales de evaluación de documentos¹², se tendrán en cuenta los siguientes:

a) Los documentos deberán conservarse necesariamente mientras tengan vigencia administrativa y subsista su valor probatorio de derechos y deberes de las personas y de los entes públicos.

b) El análisis de los valores secundarios, informativos e históricos se realizará desde una triple perspectiva:

- Trascendencia como testimonio de la actividad del productor.

- Trascendencia como testimonio de la actuación de la Administración o de las instituciones privadas.

- Trascendencia como testimonio de la sociedad en su conjunto.

c) En la propuesta de selección se establecerán las siguientes preferencias:

- Preferencia del original sobre el duplicado.

- Preferencia del soporte menos voluminoso.

- Preferencia de las series o documentos compiladores.

- Preferencia de la serie más completa, en relación con la información que contiene.

d) Con carácter general, en el ámbito de la Administración autonómica, los documentos anteriores a 1990 se consideran de conservación permanente y, por lo tanto, no serán eliminados.

Cada Administración o institución podrá determinar una fecha de corte para la evaluación de sus documentos.

e) Los documentos que testimonian las reuniones de los órganos colegiados y los de dirección se consideran de conservación permanente y no podrán ser eliminados.

El Consejo de Evaluación Documental de Galicia podrá establecer aquellos criterios que considere oportunos y difundirlos para el conocimiento público.

Del mismo modo, se atenderán los siguientes criterios específicos:

1.- Criterio de origen

En la propuesta de selección prevalecerá la conservación de las series que respondan a los siguientes criterios:

a) Series documentales procedentes de los órganos que ocupan una posición más elevada dentro de una jerarquía administrativa.

b) Series documentales producidas por los órganos administrativos en el ejercicio de las funciones que les son propias y específicas.

c) Series documentales producidas por los órganos que realizan el seguimiento completo del procedimiento. Las series documentales que, en virtud de las competencias y funciones desarrolladas por el órgano que las produce, reflejan tan solo una parte del procedimiento son susceptibles de ser eliminadas, siempre que se conserve la serie que abarque la tramitación completa.

d) Series documentales que permitan conocer las circunstancias de creación de un organismo.

e) Series documentales que permitan conocer la evolución de las estructuras organizativas y sus funciones (tanto políticas como administrativas), las estrategias de gestión (planes estratégicos, políticas y programas) y las actividades de la institución, así como la evolución del desarrollo e impacto de estas estrategias y actividades.

2.- Criterio diplomático

Las propuestas de selección tendrán en cuenta lo que la diplomática denomina tradición documental, esto es, la relación temporal entre los documentos y el hecho documentado que

da lugar a las distintas formas: borradores o minutas, originales únicos o múltiples y copias, que pueden ser simples, auténticas o certificadas.

Así, según la tradición documental, las propuestas de selección seguirán estos criterios:

a) Los documentos originales, terminados y convalidados, son más valiosos que las copias. Con todo, los documentos originales cuya información significativa esté recopilada en otros originales son susceptibles de eliminación.

b) Los documentos producidos bajo la forma de originales múltiples, cuando el ente productor conserve un original en el expediente principal, son susceptibles de eliminación.

c) Los documentos originales de manifiesto valor efímero o que no se integren en ningún procedimiento administrativo de la entidad productora son susceptibles de eliminación.

d) Con carácter general, podrán ser eliminados sin el informe previo del Consejo de Evaluación Documental de Galicia:

- Las reproducciones o meras copias de documentos, cuando exista la debida garantía en cuanto a la conservación del documento original, en buen estado, en la propia institución.

- Los documentos de apoyo informativo, entendidos como documentación no original de características diversas, boletines, folletos, etc., que no forman parte de la tramitación.

e) Con todo, se requerirá el informe previo del Consejo cuando estemos ante copias, reproducciones, borradores de documentos y otra documentación preparatoria que:

- Contengan anotaciones originales de interés o los documentos originales no estén localizados o en buen estado de conservación.

- Aporten datos de interés para el conocimiento del acto documentado.

- En el caso de los documentos generados por aplicaciones informáticas, estos estén convalidados o subsista su valor administrativo.

3.- Criterio de contenido

En la propuesta de selección prevalecerá la conservación de las series que por su contenido respondan a los siguientes criterios:

a) Series documentales que recogen información sustancial para reconstruir la historia del órgano productor, de un acontecimiento, de un período cronológico concreto, de un territorio o de los ciudadanos.

b) Series documentales que contengan información en forma sintética. Los documentos y las series documentales que contienen información que se encuentra duplicada o recopilada en otros documentos o series documentales de cuya existencia se tenga constancia son susceptibles de eliminación.

c) Series documentales que testimonien la elaboración y aprobación de leyes, reglamentos y otras normas.

d) Series documentales que avalen los derechos de las personas y entidades, públicas y privadas, tanto respeto de la propia institución como en relación con otras.

e) Series documentales que informen de manera significativa de las relaciones entre las personas y de las relaciones entre estas y las instituciones.

f) Series documentales que informen de los avances sociales, tecnológicos y científicos.

4.- Criterio de utilización

En la propuesta de selección prevalecerá la conservación de las series documentales que, por su demanda en la consulta o utilización, se enmarquen en los siguientes supuestos, en la medida en que se tengan datos al respecto:

a) Las series documentales que, durante las fases de archivo de oficina, archivo central o archivo intermedio de su ciclo vital, fueron objeto de demanda frecuente por parte del órgano productor, de los investigadores o de los ciudadanos en general.

b) Las series documentales que, por su origen, período cronológico que abarcan o contenido, se espera que sean objeto de consulta por parte de los usuarios potenciales.

Por el contrario, son susceptibles de eliminación las series que se encuentren en las siguientes circunstancias:

a) Las series documentales cuyo estado de deterioro imposibilite su utilización y recuperación, o cuyo interés con fines de investigación histórica no justifique su restauración.

b) Las series documentales cuyo interés y utilización con fines de investigación no justifique el coste de conservación, y la información que contengan pueda ser obtenida en otros documentos.

6 RESULTADOS CONSEGUIDOS Y RETOS FUTUROS

En el caso concreto de la documentación generada en el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma y las entidades instrumentales del sector público de Galicia, los resultados obtenidos por el Consejo de Evaluación Documental son, a día de hoy, más bien escasos. Desde el momento de su creación hasta hoy (septiembre 2018), se han celebrado un total de cuatro sesiones del pleno, en las que se han aprobado y publicado únicamente dos tablas de valoración¹³.

Teniendo en cuenta que el número de series documentales, derivadas de los procedimientos administrativos tramitados desde el comienzo de la Administración autonómica hasta la actualidad, se estima que rondan los 5.000, todo parece indicar que nos espera un largo camino para culminar el proceso de estudio y valoración de toda la documentación generada.

Del mismo modo, y en cuanto a resultados prácticos, a día de hoy no se ha eliminado todavía ningún documento como consecuencia del proceso de valoración documental. Estos inicios titubeantes provocan que nuestra comunidad autónoma sea, junto a Cantabria, la única que no ha comenzado todavía este proceso de destrucción legal de documentación.

Más allá de conseguir que el funcionamiento del Consejo de Evaluación implique la efectiva destrucción de documentos en papel, el gran reto se plantea en torno a lograr que a la totalidad de procedimientos administrativos gestionados en el entorno digital se le apliquen calendarios de conservación y se regulen sus transferencias y su régimen de acceso.

La consecución de ese objetivo resulta primordial, por tanto, para la correcta gestión del archivo electrónico administrativo y, por extensión, del buen funcionamiento de la Administración electrónica.

No obstante, el éxito de esta tarea va a descansar, fundamentalmente, en la capacidad que tenga la Administración autonómica para coordinar y estructurar las responsabilidades sobre habilitación de procedimientos y gestión documental, a día de hoy dispersas, entre los órganos competentes en materia de simplificación administrativa, modernización tecnológica y archivos.

Sin esa base, más pronto que tarde, los problemas de gestión documental en papel se verán reflejados en el ámbito electrónico. Así como hoy existen múltiples locales repletos de documentos pendientes de evaluación documental, el día de mañana los servidores informáticos estarán saturados de documentos inservibles, con su capacidad al límite, por la no aplicación de políticas de gestión correcta en el ámbito de la habilitación de procedimientos y la creación, captura y gestión de los documentos electrónicos a lo largo de todo ese tiempo¹⁴.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Boissard, P. 1985. «Por una política de las eliminaciones. Reflexiones sobre la política de archivos del Sena», *La administración moderna y la gestión de documentos: el prontuario Ramp*. París: UNESCO.
- Casellas Serra, L.-E. 2017. «Evaluación archivística, más allá de evaluar para conservar y eliminar», *Revista Redar*, 4 (año 2): 49-77.
- Cermeño Martorell, L., y Rivas Palá, E. 2010. *Valorar y seleccionar documentos: qué es y como se hace*. Gijón: Trea.
- Cook, T. 2003. «Macrovaloración y análisis funcional: la preeminencia de la interacción políticosocial sobre el gobierno», *Tabula: revista de archivos de Castilla y León*, 6: 87-104.
- Cruz Mundet, J.R. 2012. *Archivística. Gestión de documentos y administración de archivos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Olivera, L., y Moro Cabero, M. 2002. *Procedimientos de valoración documental*. Salamanca: Acal.
- ISO 21946. 2018. *Information and documentation. Appraisal for managing records*.
- Páez García, M. 2010. «La valoración y selección documental en Andalucía: pasado, presente y futuro», *Revista Tria*, 16: 75-104.
- Schellenberg, T. 1958. *Archivos modernos*. La Habana: Imprenta del Archivo Nacional.
- UNE-ISO 15489-1. 2016. *Información y documentación - Gestión de documento. Parte 1. Generalidades*. Madrid: Asociación Española de Normalización y Certificación.
- UNE-ISO 15489-1. 2016. *Información y documentación - Gestión de documento. Parte 2. Directrices*. Madrid: Asociación Española de Normalización y Certificación.

NOTAS

- 1 Damos la definición que aparece en el *Diccionario de Terminología Archivística* por haber sido normalizada por un organismo internacional y de amplia aceptación en la profesión.
- 2 Schellenberg, 1958: 164 y ss.
- 3 Boissard, 1985: 190-219.
- 4 Cermeño Martorell y Rivas Palá, 2010: 225.
- 5 UNE-ISO-15489-1, 2001.
- 6 Cermeño Martorell y Rivas Palá, 2010: 224-225.
- 7 ISO 21946, 2018.
- 8 Entre otros: Cook, 2003: 87-104.
- 9 Cermeño Martorell y Rivas Palá, 2010: 215-271.
- 10 Casellas Serra y Lluís-Esteve, 2017: 49-77.
- 11 Sirvan como ejemplo, en el caso de Galicia, las actuaciones derivadas de lo dispuesto en la Orden de 12 de enero de 2012 por la que se regula la habilitación de procedimientos administrativos y servicios en la Administración general y en el sector público autonómico de Galicia. Consultar https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2012/20120116/AnuncioC3C1-130112-10976_es.html (09/2018)
- 12 La elaboración de estos criterios toma como referencia los establecidos para los consejos y comisiones de valoración de documentos de las CC.AA. de Madrid, Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña y el Ministerio de Cultura.
- 13 Orden de 29 de enero de 2018 por la que se aprueban las tablas de evaluación documental de determinadas series documentales del patrimonio documental de Galicia y se dispone su publicación. *Diario Oficial de Galicia* núm. 35, de 19 de febrero de 2018.
- 14 UNE-ISO 15489-1, 2016.