

## E. MERCADO, INDUSTRIA Y SECTOR INFORMACIÓN

### E. 1. La política de gestión de documentos: ¿una cuestión técnica de interoperabilidad?

Elisa García-Morales

17 septiembre 2012

**García-Morales, Elisa** (2013). "La política de gestión de documentos: ¿una cuestión técnica de interoperabilidad?". *Anuario ThinkEPI*, v. 7, pp. 122-125.



**Resumen:** Se cuestiona la idoneidad de incluir la política de gestión documental en el marco regulador del *Esquema Nacional de Interoperabilidad*, quedando ésta reducida a una mera cuestión técnica, y limitada a los documentos electrónicos. Tratándose de una cuestión estratégica, de importancia clave en el avance hacia la e-Administración, debería reformularse en los términos de una verdadera política, coordinada y planificada, que impulse la desaparición del papel.

**Palabras clave:** Política de gestión documental, NTI, Normas técnicas de interoperabilidad, España, *ISO 30300*, *ISO 15489*, Administración electrónica, e-Administración.

**Title:** Records management policy: is it a technical question of interoperability?

**Abstract:** This article questions the appropriateness of considering records management policy in the regulatory context of the *National Interoperability Framework*, thereby reducing it to a technical question limited to electronic documents. A records management policy is a strategic issue of key importance in the context of e-Government projects.

**Keywords:** Records management policy, NTI, Open government interoperability, Spain, *ISO 30300*, *ISO 15489*, e-Administration.

#### Introducción

Una política de gestión documental describe los principios que una organización aplica para gestionar sus documentos, su compromiso y las acciones tomadas para cumplir con las obligaciones legales y de cumplimiento, y las responsabilidades que se deben asumir por los distintos niveles de la organización. Así lo establecen las buenas prácticas y normas de referencia en la materia *ISO 15489* e *ISO 30300*.

---

#### "La política documental trasciende el marco de la interoperabilidad"

---

El objetivo último de esta política consistirá en la creación, gestión y control de documentos auténticos, fiables y utilizables y, por supuesto, también interoperables. Debe incluir las estrategias de alto nivel capaces de respaldar las funcio-

nes y actividades de la organización protegiendo la integridad de dichos documentos durante todo el tiempo que se precisen. Este objetivo es esencial en el contexto de la e-administración, en el que necesariamente debe producirse un cambio del documento en papel al documento electrónico.

#### Definición de una política de gestión de documentos por las administraciones

El 26 de julio de 2012 se publicó la *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, 2012). Esta norma técnica de interoperabilidad (NTI) responde a lo establecido en el *Real decreto 4/2010* (BOE, 2010) de 8 de enero, por el que se regula el *Esquema nacional de interoperabilidad* en el ámbito de la administración electrónica, que señala en su artículo 21.1:

“Las administraciones públicas adoptarán 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 lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán: a) La definición de una política de gestión de documentos en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes”.

---

### “Una política de gestión documental describe los principios que una organización aplica para gestionar sus documentos”

---

La distancia en el tiempo entre la publicación de esta norma técnica y sus precedentes en relación con el documento electrónico y expediente electrónico es indicativa de que su camino no ha estado exento de controversia.

La norma establece directrices para que los órganos de la administración del Estado y las entidades de derecho público vinculadas desarrollen y apliquen sus políticas de gestión de documentos electrónicos. Desde el punto de vista práctico proporciona un índice de los elementos que debe contener el documento de definición de las políticas. Tras este documento subyace toda una serie de decisiones, programas y acciones que las administraciones tienen que poner en marcha para la gestión de los documentos en el contexto de la e-administración.

El esquema propuesto sigue las recomendaciones recogidas en las normas *ISO 15489*. El documento de política deberá incluir:

- definición del alcance y ámbito de aplicación;
- roles y actores involucrados;
- directrices para la estructuración y desarrollo de los procedimientos de gestión documental;
- acciones de formación relacionada contemplados;
- actuaciones de supervisión y auditoría de los procesos de gestión de documentos;
- proceso de revisión del contenido de la política.

### Contradicción de regular una política dentro de un conjunto de normas técnicas

La publicación de esta norma en el contexto de las NTI da lugar a una serie de reflexiones que afectan a los profesionales involucrados en la gestión de los documentos y los archivos de las administraciones públicas:

– La política documental trasciende el marco de la interoperabilidad. Por ello resulta sorprendente que la regulación de la definición de la interoperabilidad por las administraciones se haya realizado en un marco tan concreto como es el conjunto de NTI. La interoperabilidad es un aspecto crucial en la política de gestión de los documentos electrónicos, pero se trata de un elemento más de los muchos que hay que contemplar.

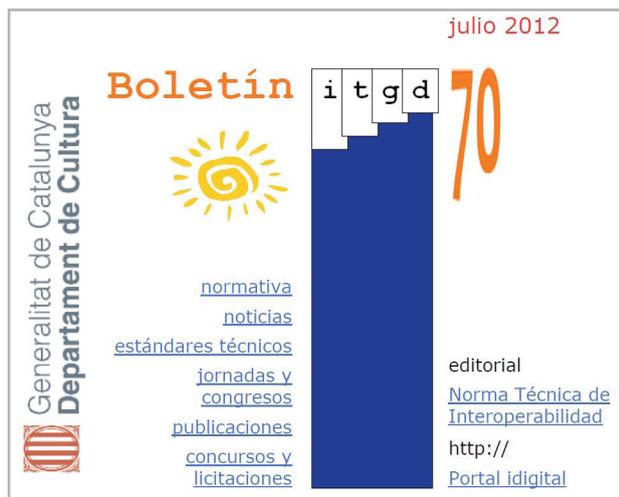
– La política documental no es una cuestión meramente técnica, sino que se sitúa en un plano conceptual más amplio -como su propio nombre indica- y marca la estrategia de las administraciones en materia de gestión de documentos. Es pues una contradicción que quede reducida al plano de una NTI cuya función es desarrollar “aspectos concretos de diversas cuestiones necesarios para asegurar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las administraciones públicas y con el ciudadano” (*Gobierno de España, 2012*).

En este sentido coincide plenamente con la posición manifestada en el editorial del *Boletín ITGD* (n. 70, 2012) que apunta que esta normativa colisiona con las competencias propias de autoorganización de cada administración pública reconocidas en el marco constitucional.

– La política de gestión de los docu-

The screenshot shows the PAE portal interface. At the top, there is a header with the Spanish flag, the text 'GOBIERNO DE ESPAÑA', and 'PAE portal administración electrónica'. Below the header, there are navigation tabs: 'Actualidad', 'Estrategias', 'Soluciones - CTT', and 'Observatorio - OBSAE'. The main content area shows the breadcrumb 'Estás en: Inicio > Estrategias > Interoperabilidad'. On the left, there is a sidebar with 'Estrategias' and 'Interoperabilidad' selected. The main article title is 'Interoperabilidad'. Below the title, there are social media icons and a 'Descargar PDF' button. The article text starts with 'La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.' There is also a 'Ver más' button.

<http://administracionelectronica.gob.es>



El *Boletín de innovación tecnológica y gestión documental (ITGD)* es una publicación mensual de la *Subdirección General de Archivos y Museos*, de la *Generalitat de Catalunya*.  
<http://goo.gl/tfr8j>

mentos en una administración debiera ser “una” para todos los documentos y no articularse en base a los soportes. Regular explícitamente la necesidad de una política para los documentos electrónicos puede contribuir a perpetuar el fraccionamiento con el ámbito del papel, la desconexión y discontinuidad con el archivo físico de las organizaciones y a dificultar la transición ordenada al escenario de una e-administración sin papeles. Dicho esto, hay que indicar que la norma en el Título II.2 abre la posibilidad discrecional de que las directrices de las políticas de gestión documental se puedan aplicar a entornos híbridos papel/electrónico.

– La NTI aprobada aporta poco a lo ya recogido en las normas y buenas prácticas reconocidas, que resultarán más útiles a aquellos que tengan que trabajar en la definición e implantación de los sistemas de gestión de los documentos de sus organizaciones de una manera práctica. En el proyecto de NTI del catálogo de estándares publicado el 20 de abril de 2012 no se hace referencia a las normas *ISO 30300*. La mención a las *ISO 15489* se asocia, de una manera forzada, a la cadena de interoperabilidad denominada “accesibilidad multicanal, integrada y segura”.

## Devolver a la política de gestión de los documentos su carácter de “política”

Desde luego se puede decir que estamos mejor que lo que estábamos, y considerar como algo positivo que se recoja explícitamente en la normativa jurídica la obligatoriedad de contar con una política documental. Ello supone que los organismos de la administración pública deberán contar con un enfoque sistemático de la gestión de los documentos, adecuadamente documentado, planificado y programado, en la que estén definidos los roles y responsabilidades, los procesos y procedimientos y los mecanismos de supervisión y auditoría periódica que permitan la actualización y mejora permanente.

Sin embargo, esta concreción en una NTI vacía en gran medida el significado y la trascendencia asociada al término “política” y nos aleja de planteamientos de referencia más ambiciosos, como los de Canadá (*Government of Canada*, 2009) o Estados Unidos (*NARA*, 2012). En ellos la gestión de los documentos se impulsa desde el más alto nivel gubernamental y se considera una función vertebral, necesaria para evaluar el impacto de los programas y las políticas públicas, mejorar los procesos de trabajo, y compartir conocimientos entre instancias del gobierno y las administraciones.

Existe el peligro de que se evolucione en las distintas administraciones hacia una multiplicidad de políticas dispares en su concepción y orientación, o hacia una superposición dentro de una misma institución de políticas divergentes de

**BOE** BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO 

Núm. 178 Jueves 26 de julio de 2012 Sec. III. Pág. 53776

### III. OTRAS DISPOSICIONES

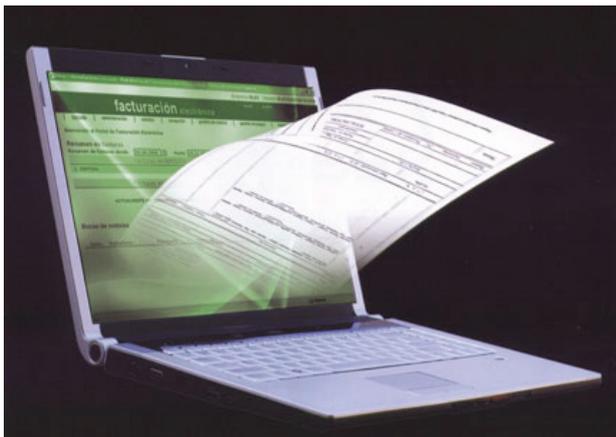
#### MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**10048** 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.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad se establece en el apartado 1 del artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Su finalidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones públicas, que permitan el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redundan en beneficio de la eficacia y la eficiencia.

El 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 establece, en su disposición adicional primera, el desarrollo de la serie de Normas Técnicas de

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048)



<http://administracionelectronica.gob.es>

archivo y de gestión de documentos electrónicos. Una de las características de una política es que involucra a varios sectores y, según sea el nivel al cual va dirigida, afectará a una institución, a un ámbito autonómico o a todo el Estado. En atención no sólo a las necesidades de interoperabilidad entre las administraciones públicas sino a la necesaria coherencia entre los distintos ámbitos y niveles, se haría necesaria “una política de políticas”.

Es decir, sería necesario un marco general que establezca las líneas maestras a seguir y clarifique la estructura de responsabilidades y capacidades requerida para hacer posible una adecuada gestión de los documentos, una planificación coherente y coordinada con las estrategias generales en materia de administración electrónica, y una evaluación y supervisión de la consecución de los objetivos propuestos.

Hay numerosos referentes a nivel internacional que pueden ayudar a nuestras administraciones a avanzar en este camino.

---

**“Existe el peligro de que se evolucione en las distintas administraciones hacia una multiplicidad de políticas dispares”**

---

## Referencias bibliográficas

España (2010). “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, 29 enero, pp. 8139-8156. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>

España (2012). “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*, n. 178, 26 julio, pp. 53776-53780. [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048)

Gobierno de España (2012). “Normas técnicas de interoperabilidad”. *Portal de la administración electrónica*. [http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&pageLabel=P60215901274203521811&langPae=es](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&pageLabel=P60215901274203521811&langPae=es)

Government of Canada (2009). *Directive on record-keeping, June 1*. Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=16552>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012). *Proyecto de resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de Estándares, 20/04/2012*. [http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae\\_020003103.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020003103.pdf)

NARA (2012). *Managing government records directive. Executive Office of the President Office of Management and Budget; National Archives and Records Administration, August 24*. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf>

NARA. *Records management policy and guidance*. <http://www.archives.gov/records-mgmt/policy>

National Archives of Australia (2004). *How to develop a recordkeeping policy*. Australia: National Archives of Australia. [http://www.naa.gov.au/Images/recordkeeping\\_policy\[1\]\\_tcm16-47287.pdf](http://www.naa.gov.au/Images/recordkeeping_policy[1]_tcm16-47287.pdf)

Norma Técnica de Interoperabilidad. *Política de gestión de documentos electrónicos* (2012). *Boletín ITGD*, julio, n. 70 [Editorial]. [http://www20.gencat.cat/docs/Patrimoni/06\\_arxius/07\\_Difusio\\_cultural/Publicacions/ITGD/ITGD\\_Butlleti.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Patrimoni/06_arxius/07_Difusio_cultural/Publicacions/ITGD/ITGD_Butlleti.pdf) Static file/itgd julio castellano 2012.pdf

UNE-ISO 15489-1:2006 *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades*.

UNE-ISO 15489-2:2006 *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 2: Directrices*.

UNE-ISO 30300:2011. *Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario*.

UNE-ISO 30301:2011. *Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos*.