

## Documentación administrativa. Un estudio exploratorio de las técnicas de archivo (\*)

### Administrative documentation. An exploratory study of archiving techniques

Félix Fernández Castaño <sup>1</sup>

Ángeles García Alcántara <sup>2</sup>

Belén Blázquez Vilaplana <sup>3</sup>

---

(\*) Recibido: 20 junio 2019 | Aceptado: 26 junio 2019 | Publicación en línea: 1ro. julio 2019.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

- <sup>1</sup> Profesor en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada. Doctor en Sociología, Licenciado en Teoría de la Literatura y Literatura Comparada, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada. Máster Oficial Universitario en Problemas Sociales: Dirección y Gestión de Programas Sociales y Máster Oficial Universitario en Filosofía Contemporánea por la Universidad de Granada. [felixfernandez@ugr.es](mailto:felixfernandez@ugr.es)
- <sup>2</sup> Técnico Medio de Función Administrativa, Administración General, Grado en Gestión y Administración Pública, Máster en Dirección, Gestión y Emprendimiento en Centros Socio sanitarios. [aga00034@red.ujaen.es](mailto:aga00034@red.ujaen.es)
- <sup>3</sup> Profesora Titular del Área de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Derecho Público y Privado Especial. Universidad de Jaén (España). Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada y Maestría en Teoría Crítica del Derecho y la Democracia (Universidad Internacional de Andalucía). Experta en Estudios de Género, ha desarrollado en sus trabajos, entre otras, las siguientes líneas de investigación y docencia: Políticas Públicas con perspectiva de género; Violencia de género; Evaluación de Políticas Públicas; Mercado de trabajo; Innovación docente. En la actualidad es la Secretaria del Seminario Interdisciplinar, “Mujer, Ciencia y Sociedad” de la Universidad de Jaén y miembro de la Red de Politólogas y del Observa La Trata. Premio Cátedra Leonor de Guzmán en Estudios de género por el trabajo: La mujer en la cárcel: historia jurídica y políticas penitenciarias en España con Isabel Ramos. [bblazquez@ujaen.es](mailto:bblazquez@ujaen.es)

**Sumario:** Introducción- Documentación administrativa - Historia y concepto del documento- Ciclo vital de un documento- Aproximación diplomática al concepto de documento- Aproximación jurídica al concepto de documento- Los documentos administrativos- Confección de documentos- Documentos administrativos: tipología básica -Diseñar y normalizar los documentos administrativos - El lenguaje administrativo- El expediente administrativo- Aproximación a las técnicas archivísticas - Historia del archivo- Concepto de archivo- El circuito documental- El trabajo de oficina y la gestión de los documentos- Procedimientos de clasificación- Procedimientos de ordenación- Procedimientos de descripción- Procedimientos de instalación y almacenamiento de los documentos - Procedimiento de expurgo- Prestamos administrativos- El procedimiento de transferencia de los documentos- El archivo intermedio- El archivo histórico- El archivo digital- El edificio y las instalaciones- Conclusiones - Referencias bibliográficas - Wografía - Anexos-.

**Resumen:** La ciudadanía está en contacto constantemente con la documentación administrativa. Se pretende alcanzar los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los diferentes organismos de la Administración Pública, precisamente para hacer más fácil la relación entre las personas físicas o jurídicas y la administración. El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del documento a través de la historia, y más específicamente, el administrativo. Su presencia en la cotidianidad de la ciudadanía hace que no se aprecie su importancia real. Ha de ser realizado, tramitado y conservado según una regulación normativa. Es necesario establecer su estructura, los protocolos de actuación, la conservación del documento, dada su importancia por los efectos que pueden tener.

**Palabras Clave:** documento, administración, archivística, diplomática, procedimiento.

**Abstract:** The public is in constant contact with the administrative documentation. It is intended to meet the criteria of effectiveness, efficiency and economy in the management of the different bodies of public administration, just to make easier the relationship between natural or legal persons and administration. The aim of this paper is to analyze the evolution of the document through history, and more specifically, the administrative. Their presence in the daily life of citizens makes its real importance is not appreciated. It must be made, handled and stored according to legal regulation. It is necessary to

establish its structure, protocols, preservation of the document, given its importance for the effects they can have.

**Keywords:** document management, archiving, diplomatic, procedure.

---

## INTRODUCCIÓN

El trabajo que se expone a continuación es una reflexión sobre el alcance del concepto de documento, una aproximación funcional y su evolución a través de tiempo. El documento sería aquello que es utilizado para la transmisión de conocimientos, como medio o instrumento para la confirmación de hechos pasados, pero limitando su campo de aplicación al terreno jurídico. Se puede considerar como prueba, demostración, indicio o testimonio.

Uno de los rasgos más sobresalientes, es la de ser el medio o instrumento empleado por el hombre con el propósito de conocer su pasado, comprender la realidad presente y ayudarle a proyectar el conocimiento en sus acciones de futuro.

Se utiliza material de distintas clases para registrar determinado trabajo. A través de la historia se ha buscado la forma de plasmar determinada información, utilizando los materiales que tenían a su alcance. Las investigaciones van ampliando ese abanico de materiales, pensando sobre todo en la forma de guardarlos. Si son muy pesados, o voluminosos, se busca la forma de sustituirlos por otros más ligeros.

Observamos que es una inquietud común a hombres de muy distintos lugares de procedencia. Todos ellos tratan de dejar constancia de algún asunto en documentos para que quede reflejado y tenga una validez en el tiempo.

El documento con fines administrativos, empieza a tener un auge importante. Tanto para fines públicos como privados. Pero sobre todo, los gobiernos de los diferentes estados desarrollan una administración para ejecutar sus decisiones políticas, y utilizan la documentación administrativa como medio de constancia, de información, de comunicación, etc. Lo harán en sus relaciones con los administrados, y entre los diferentes órganos de las administraciones públicas. Pueden afectar a personas físicas o jurídicas.

El documento administrativo se confirma como un elemento tan importante, que se realizan estudios para poder utilizarlo de forma más eficaz. Se buscan alternativas o soluciones a las diferentes necesidades que surgen en la actividad administrativa. Hay que dejar constancia de las actuaciones y para ello se estructuran unos procedimientos a seguir tanto por la administración como por el administrado.

Se utiliza un lenguaje específico para denominar los actos de la administración. Cada vez se tiende a que tenga expresiones comprensibles, sobre todo por los ciudadanos que tienen contacto con la administración. Se trata de facilitar el acceso a los trámites administrativos. Se proporcionan documentos ya preestablecidos, para que el ciudadano no se encuentre desprotegido a la hora de dirigirse a la administración.

La documentación administrativa puede contener elementos muy importantes. Por eso se busca la forma de protegerla, para que tengan acceso a ella solo los interesados. Los encargados de su tramitación tienen que ejecutar unas normas establecidas en la legislación competente en las diferentes materias de que puede ocuparse esa administración. Hay unas normas básicas, como es el procedimiento común, y otras específicas, como pueden ser las normas que regulan los trámites judiciales.

Cuando la documentación se encuentra recogida en su correspondiente expediente administrativo, la organización encargada de tramitarlo, tiene la obligación de proteger la información que contiene, regulando el acceso a esos datos. También tiene que garantizar la conservación del expediente mientras que sea útil. Se encargará de procurar su conservación a través del tiempo, estableciendo su archivo en el lugar adecuado.

El lugar y la forma de archivar la documentación administrativa, está regulado por normas legislativas. Además, tiene que encargarse de esa labor el personal cualificado para ello, para conservar los documentos realmente importantes y que merezca la pena que perduren en el tiempo.

Los diferentes tipos de archivos, incluirán documentación que será tratada según un protocolo establecido, según la edad, la materia que contienen los expedientes a guardar, o el soporte material en el que está plasmada la información. No tendrán las mismas condiciones los archivos para guardar expedientes en papel, que los encargados de custodiar soportes digitales.

Estamos inmersos en la sociedad de la información, y las técnicas de comunicación evolucionan con mucha rapidez. Así pues, las administraciones tienen que hacer un esfuerzo para adaptarse a los nuevos soportes en los que quedan plasmados los trámites administrativos. Adaptar sus herramientas de trabajo y el personal a la nueva forma de trabajar con esos medios, y buscar nuevas formas de archivo. Porque la documentación administrativa, es necesario seguir guardándola, facilitando el acceso a las personas autorizadas que puedan utilizarlas para diferentes fines.

## **1.- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **1.1. Historia y concepto del documento**

El hombre a través de su historia ha tenido la necesidad de plasmar sus actividades para dejar constancia de ellas. Y para ello ha utilizado diferentes tipos de materiales. El documento, comenzó como un recurso para contabilizar los productos almacenados, y fue evolucionando hasta convertirse en uno de los hallazgos más trascendentales de la humanidad. El pueblo sumerio había abierto la puerta de la historia de la documentación.

En Mesopotamia, entre los ríos Tigris y Éufrates, fue el primer lugar donde se tiene referencia del desarrollo de la escritura, aproximadamente, hace más de cinco mil años. Fue a consecuencia del crecimiento de las ciudades. Se hizo necesario crear un sistema de control que pudiera conservar los datos que interesaban al rey y a su gobierno: los impuestos, las transacciones comerciales, etc.

Los pueblos mesopotámicos, en un principio, utilizaron la escritura, sobre todo, para llevar registros. Las tablillas cuneiformes más comunes registraban transacciones realizadas en la vida cotidiana: marcas del ganado que los pastores conservaban para los propietarios; cifras de la producción obtenida; listados donde quedaban reflejados los

impuestos y los pagos de salarios; cuentas, contratos y decisiones de cuestiones judiciales relacionadas con asuntos de negocios; etc.

El sistema de escritura cuneiforme, debido a que nunca resultó fácil de utilizar, se fue simplificando progresivamente. Había que memorizar y aprender a combinar cientos de signos, usando la punta de caña con soltura. Para todo esto, se requería mucho tiempo y dedicación. Y por esto, desde la invención de la escritura, la figura del escribano dentro de la sociedad sumeria fue muy respetada hasta el punto de ser incluso venerada.

Por otra parte, el soporte utilizado en la cultura egipcia fue el papiro, ya que la planta del papiro es muy común en las aguas pantanosas del delta del Nilo. El documento se presentaba en forma de rollo. La escritura egipcia evolucionó desde el pictograma hasta trazos cursivos, pudiéndose observar tres tipos: jeroglífica, hierática (sacerdotal) y demótica (popular). Se escribía con un junco cortado o un cálamo (caña rígida y afilada en la punta). La tinta se formaba a base de carbón vegetal, agua y goma. La ciudad de Pérgamo<sup>4</sup> se convirtió en la ciudad productora del material que más se usó como soporte documental: el cuero. Generalmente, se utilizaba piel de cordero, ternera o cabra. Era fácil de conseguir, y la perdurabilidad superaba a la hoja de papiro. También presentaba la peculiaridad de que podía rasparse para poder utilizarse de nuevo. Por todas estas razones, acabó sustituyendo al papiro.

Se tiene constancia de la existencia de pergaminos de gran valor. Podríamos hacer referencia a los antiguos testimonios bíblicos que han conseguido llegar hasta nuestros días.

El papel como nuevo soporte documental entró en Europa en el año 1100. Aunque se tiene referencias de que fue inventado en China alrededor del año 105 d.C por Tsai-Lun<sup>5</sup> que había observado a las verdaderas descubridoras del papel, las avispas<sup>6</sup>. Consiguió fabricar una masa partiendo de trapos viejos y corteza cocida que, al pasarla a través de un tamiz y dejar que se secase, daba como resultado una hoja de un blanco resplandeciente. Se produce una expansión del papel de forma rápida, propiciada por la existencia de un estado burocrático chino necesitado de soportes más ligeros para poder registrar datos, y plasmar la escritura de la grafía china que permitía la comunicación entre los distintos pueblos asiáticos.

Los chinos guardaron celosamente el secreto durante 600 años. Fue en el año 761, a raíz de que dos soldados chinos, papeleros de profesión, cayeron prisioneros de los árabes en Samarcanda (Ciudad al Sur de Rusia) cuando se introdujo la industria del papel en la cultura Árabe.

---

<sup>4</sup> El Reino de Pérgamo fue un estado (241 a. C.- 133 a. C.), ubicado en el oeste de la península de Anatolia, la actual Turquía, cuya capital era la ciudad de Pérgamo.

<sup>5</sup> Según la tradición, fue *Tsai-lun*, [50 D.C.-121 D.C.], el gran inventor del papel. A la edad de quince años fue enviado a la corte del emperador chino Ho Ti para servir como un eunuco. Fue ascendido varias veces debido a su diligencia, ingenio y eficacia.

<sup>6</sup> El oficial de la corte del emperador chino, de nombre Ts'ai Lun, se inspiró para la invención del papel al observar como una avispa hacia su nido. El nido de estos insectos está hecho de un material similar al papel en forma de pelota, en desvanes o bajo tierra. Fabrican el papel con el que hacen el nido, las avispas comunes masticando fibras de la madera muerta y formando una pasta ayudados por las secreciones salivales, que hace que se produzca un "proceso de pulpación" natural. Este fue el proceso que se copiaron los chinos para la creación del papel.

Los musulmanes mejoraron la técnica de producción del papel utilizando materiales como algodón, lino y cáñamo. En Europa el papel fue introducido por los árabes. Fue a raíz de la invasión árabe de España. Se tienen indicios de que el primer centro de producción de papel en Europa se encontraba situado en Játiva. Cuando se produce la expulsión árabe de la península ibérica, el conocimiento de la técnica del papel fue exportado hacia la Europa cristiana. Se crean importantes centros de producción de papel, en donde se introdujeron importantes mejoras, como por ejemplo, la utilización de la energía hidráulica en el proceso de fabricación, las prensas con alimentación continua, etc.

En el Antiguo Régimen<sup>7</sup>, los gobernantes toman conciencia de la importancia del documento como instrumento de información para el ejercicio del poder interno y externo. Definitivamente, para la afirmación de los derechos del Estado.

Podríamos utilizar la definición de documento, expresada por la Real Academia Española: “1. Diploma, carta, relación u otro escrito que ilustra acerca de algún hecho, principalmente de los históricos. 2. Escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo. (...)”

Otra definición aparece en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que dice en su artículo cuarenta y nueve: “1. Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informático (...)”.

Desde el punto de vista administrativo, un documento podríamos decir que es toda información o hecho registrado en cualquier tipo de soporte (material, audiovisual, gráfico, informático), que sirva para acreditar o comprobar algo. Consideraríamos que son los documentos que emite válidamente un órgano que pertenezca a la Administración Pública. En ellos, hay establecida una relación entre las personas físicas o jurídicas, con la Administración Pública. También puede ser entre diferentes organismos públicos entre sí. Estas relaciones se establecerán fundamentalmente a través de impresos ya preestablecidos (o normalizados<sup>8</sup>).

Juan Carlos Galende Díaz y Mariano García Ruipérez (2003)<sup>9</sup>, expresan una definición de documento en los siguientes términos:

El «documento», como sabemos, constituye el objeto de la Diplomática<sup>10</sup>. Es un testimonio escrito que tiene, a la vez, un carácter histórico-jurídico, una forma de

---

<sup>7</sup> Se podría definir el Antiguo Régimen, como el conjunto de rasgos políticos, jurídicos, sociales y económicos que caracterizaron a Europa y sus colonias durante los siglos XVII y XVIII.

<sup>8</sup> Cualquier formato de trabajo que se ajusta a unas normas que están comúnmente aceptadas (impresos, campos de registro, ...)

<sup>9</sup> Galende Díaz, JC y García Ruipérez, M, (2003) “El concepto de documento desde una perspectiva interdisciplinar: de la diplomática a la archivística”, *Revista General de Información y Documentación*, 13 (2) pp. 7-35

<sup>10</sup> La Diplomática, es una ciencia histórica. Su objeto es el estudio de los documentos, cualquiera que sea su autor. Tendrá en cuenta sus caracteres extrínsecos e intrínsecos, es decir, el soporte, escritura, lenguaje, formulismo y demás elementos integrantes que puedan formar parte del juicio

redacción determinada y no está destinado directamente a dar fe de la veracidad de un hecho o constituir una prueba del mismo sino más bien a garantizar la adecuada transmisión de un hecho, de un mensaje, de una voluntad..., conforme a su naturaleza y a la categoría exigida por la administración o por la ley (...)

El documento a que nos referimos puede ser:

1. Textual, de papel, escrito a mano o a máquina: a través del tiempo, el medio de un documento era el papel. La información era expresada a mano, utilizando tinta, y se hacían los denominados manuscritos. O por un proceso mecánico utilizando una máquina de escribir.
2. Gráfico, fundamentalmente planos y croquis. Como ejemplo, García Ruipérez, M. (2010)<sup>11</sup> nos indica que podemos ver:

Los mapas y planos conservados en las bibliotecas tienen la consideración de materiales especiales. En su descripción cartográfica se utilizan áreas comunes con las restantes publicaciones, como las de título y responsabilidad, edición, publicación, descripción física, entre otros, junto con otras específicas de estos documentos, caso de la relativa a los datos matemáticos (escala, proyección, coordenadas, etc.)

3. Sonoros, discos o cintas (reproducción de sesiones, por ejemplo): los archivos de audio desarrollan cuatro tareas básicas: adquisición, documentación, acceso y preservación. Como la vida de los soportes es corta y limitada, se dispondrá de equipos reproductores, ya que la conservación a largo plazo del documento sólo se logrará copiando sus contenidos en nuevos soportes / sistemas, todas las veces que sea necesario.
4. Informáticos, reproducciones magnéticas de ordenadores: En la actualidad, los documentos electrónicos integran la mayor parte de los recursos de información de las organizaciones. Por eso, es muy importante diseñar un buen sistema de gestión de documentos que soporte las necesidades reales de la organización y a la vez, sea capaz de proveer la información requerida de forma rápida y eficaz. También será de vital importancia proteger los datos almacenados en el sistema. Se pueden establecer tres características que deben cumplir los documentos en ese sistema:
  - Ser accesibles y estar disponibles con facilidad, pero manteniendo la seguridad en el almacenamiento.
  - Ser manejables para que sirvan de base a la creación de nuevos documentos.
  - Ser precisos y exactos. Es importante que se pueda distinguir entre distintas versiones para que los usuarios tomen decisiones basadas en información precisa.

---

de su autenticidad e interpretación debida. Debe su nombre al primer libro en la materia *De re Diplomatica libri sex*, publicado en 1681 por Juan Mabillón. Actualmente, es una ciencia auxiliar de la Historia.

<sup>11</sup> García Ruipérez, M. (2010), “La descripción de documentos cartográficos: estado de la cuestión”; *Revista Códices* Vol. 6 N.º 2: pp.195-208

5. Portadores de imágenes, como el vídeo o la película: Los documentos audiovisuales pueden percibirse como el núcleo de un amplio espectro de material e información recopilada por los archivos audiovisuales, al que llamaremos Patrimonio Audiovisual. Este incluye los siguientes materiales:

- Sonido registrado, radio, cine, televisión, video o cualquier otra producción que contenga imágenes y/o sonido registrado.
- Objetos, materiales, obras relacionados con los medios audiovisuales desde un punto de vista técnico, industrial, cultural, histórico; esto incluirá material relacionado con la industria cinematográfica, de radio y televisión y de grabación musical. Podrían ser textos, guiones, fotografías, carteles,... Podemos incluir también materiales publicitarios y objetos, como equipos técnicos o vestuarios.

## 1.2. Ciclo vital de un documento

La teoría del ciclo vital de los documentos se ha aceptado de forma general. Ya sea por su análisis del proceso completo del flujo documental íntegramente, o por su importancia práctica para el funcionamiento del sistema de gestión y tratamiento de los documentos. Podemos definirlo como las etapas o ciclos que atraviesan los documentos desde su proceso de creación hasta su eliminación o conservación permanente.

Podemos hallar que las diferencias entre las fases se basan principalmente, en los factores reales del sistema de gestión de cada administración.

El documento, desde su creación hasta que es eliminado o conservado permanentemente, pasa por un proceso acorde con los diversos valores y la distinta tipología de los documentos, dividido en diferentes períodos. Las funciones o valores concretos de un documento en cada período están relacionados con la forma de su tratamiento y el lugar en que se custodia.

La teoría del ciclo vital de los documentos está muy relacionada con la concepción del sistema de gestión de esos documentos. Es preferible controlar la producción de éstos desde un principio, a preocuparse después por un exceso de papeles en la oficina.

Un sistema integral de gestión de documentos debe estar relacionado con cada aspecto de su ciclo vital completo. Existen tres puntos importantes consensuados generalmente:

- ⇒ El tratamiento diferencial que se da a los documentos en las distintas edades.
- ⇒ La diferenciación entre el uso administrativo y el de investigación.
- ⇒ La fijación del tiempo de vigencia.

El ciclo vital de un documento se llevará a cabo según los criterios establecidos desde su creación por cada entidad, o por los valores adquiridos con el transcurso del tiempo. Para ello, tendremos en cuenta que los valores de cada documento pueden ser:

- ⇒ Valores primarios: cuando el documento es de utilidad para la administración.
- ⇒ Valores secundarios: cuando pueden ser útiles para la investigación histórica.

La teoría del ciclo vital de los documentos fue planteada en el año de 1972 por el estadounidense Wyffels, que habló de las tres edades del documento. Esta teoría se basa



principalmente en tres etapas por las cuales cruzan los documentos de archivo dentro de una organización (Fig.1). Estas son:

- ⇒ Primera edad: son creados para perseguir una finalidad específica, una respuesta o solución sobre determinado asunto. Es una etapa de tramitación y circulación por los canales corrientes o normales, en donde la documentación está al alcance de los funcionarios y del personal de la oficina respectiva. Consideraríamos que esta etapa abarca desde la creación del documento, hasta el trámite de la información que contiene. Se refleja en los archivos de gestión o de oficina.
- ⇒ Segunda edad: una vez solucionado el asunto iniciado, el documento o expediente que lo testimonia debe seguir guardado, porque podría servir de consulta o antecedente. La información ya no se consulta con frecuencia. El valor primario va decreciendo y se desarrolla el secundario, por lo que deben conservarse como objeto de consulta. Se refleja en los archivos centrales e intermedios.
- ⇒ Tercera edad: los documentos adquieren un valor secundario o permanente. Prescribe el testimonio de lo que se quisiera dar fe, su actividad se hace nula y su labor se ceñirá a ser consultado debido a su valor cultural e informativo con fines de investigación. Se refleja en los archivos históricos o permanentes.

Esto da lugar a la implantación de programas de gestión documental y a la creación de archivos intermedios. Así, cuando hablamos de gestión documental, hablamos de una serie de actividades realizadas durante las dos primeras etapas del ciclo vital del documento, con el fin de que éste llegue al archivo histórico para su conservación permanente.

La teoría de la edad de los documentos, podemos esquematizarla de la siguiente forma.

<b>EDAD DE LOS DOCUMENTOS</b>	<b>1ª EDAD</b>		<b>2ª EDAD</b>		<b>3ª EDAD</b>
<b>VALORES DE LOS DOCUMENTOS</b>	VALOR PRIMARIO Como instrumento de gestión. Valor administrativo-fiscal-jurídico.		VALOR PRIMARIO Como instrumento de gestión. Valor administrativo-fiscal-jurídico; valor informativo.	VALOR PRIMARIO/ VALOR SECUNDARIO Valor jurídico; valor informativo; valor histórico-cultural.	VALOR SECUNDARIO Valor histórico-cultural como testimonio histórico.
<b>ARCHIVOS</b>	Archivos administrativos		Intermedio		Definitivo
	De oficina	Central			Archivo Histórico
<b>PERÍODOS DE PERMANENCIA</b>	No superior a 5 años	10-15 años	30-50 años		Permanente
<b>EXPURGO</b>	Eliminación en oficina: copias, duplicados, documentación informativa. Sin propuesta de eliminación (depuración).	Eliminación en Archivo central de la documentación que en ese plazo carezca de valor. Propuesta de eliminación.	Eliminación en Archivo intermedio de la documentación que en ese plazo carezca de valor. Propuesta de eliminación.		No eliminación. Conservación total.
<b>UBICACIÓN</b>	En las oficinas o departamentos que realizan la gestión.	Depósito central en la institución.	Almacén masivo fuera de la institución.		Edificio ajeno a la institución.
<b>DOMINIO DEL ARCHIVERO</b>	Las unidades administrativas manejan directamente y son responsables. Escasa intervención del archivero (etapa pre archivística – gestión documental.	Dominio total y responsabilidad del archivero (etapa archivística).			
<b>NIVELES DE ACCESO / USUARIOS</b>	Administración, ciudadanos. Restricciones de acceso.	Administración, ciudadanos. Restricciones de acceso.	Administración, ciudadanos, investigadores. Restricciones de acceso.		Investigadores. Sin restricciones de acceso.

Fig.1.- Fases de evolución del Ciclo vital del Documento (elaboración propia a partir de la información recogida en: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/archivo/informacion3.html>)

Se está tratando de impulsar la integración de la producción documental de las oficinas y de los archivos, explorándose el método científico de planificación unificada de todas las fases del tratamiento documental, con el objeto de mejorar la calidad de gestión y la eficacia.

### **1.3. Aproximación diplomática al concepto de documento**

La diplomática se ocupa de la forma de los documentos. Pero no se limita al soporte material, al medio de grabación del mensaje o a la forma externa. Se ocupa sobre todo de la forma interna, teniendo en cuenta la estructura del documento, las fórmulas empleadas en su redacción, su génesis y las fases por las que haya pasado.

El documento diplomático será cualquier testimonio escrito sobre un hecho de naturaleza jurídica en el que concurren especiales formalidades que le dan fuerza de prueba.

La diplomática estudiará el documento administrativo depositado en los archivos, estableciendo su tipología, evaluando su autenticidad y veracidad, etc. También estudiará la tradición documental o los diversos modos de transmisión de un documento, estableciendo la relación existente entre el modo en que el documento fue emitido y el modo en que se nos ha transmitido en los archivos.

El origen de la diplomática se encuentra muy relacionado con la necesidad de determinar la autenticidad de los documentos, con la meta final de averiguar la veracidad de los hechos en ellas representados.

### **1.4. Aproximación jurídica al concepto de documento**

Los documentos normativos ofrecen las fuentes de información normativa, que podrían clasificarse en dos grandes categorías:

- ⇒ Los documentos normativos primarios, que transmiten información esencialmente original, en los boletines y diarios oficiales (de la Comunidad Europea, a nivel nacional, regional o provincial).
- ⇒ Los documentos normativos secundarios, que describen las fuentes normativas primarias, y contienen datos e informaciones extraídas de ellas. Publicarán los documentos originales, mediante referencias o en su integridad.

Uno de los sentidos tradicionales de los documentos, es el de servir como testimonio o prueba. Blanca Rodríguez Bravo<sup>12</sup> recoge la opinión de Martínez Alcubilla (1917:171), que lo concibe como:

Aquella escritura o instrumento en que se aprueba, confirma, hace constar o acredita algún hecho, disposición convenio, crédito, obligación, derecho o ventaja. El elemento conceptual que interesa a los juristas deriva de su función de ser

---

<sup>12</sup> Rodríguez Bravo, B. (2002), *“El documento: entre la tradición y la renovación”*, Gijón, TREA, SL. p 124.

testimonio de un hecho, del que sirve como prueba. Estas características no se alejan del documento específico de archivo.

La comunicación jurídica se lleva a cabo utilizando documentos. En ellos quedará constancia de los actos, hechos, acontecimientos, normas o juicios, y el hecho mismo de la comunicación. Constituirá una prueba que pueda dejar claras situaciones, relaciones, titularidades, legitimaciones, etc. Será considerado como un elemento de seguridad jurídica.

Todos los documentos conservarán su significado desde la perspectiva del derecho a la información, por su trascendencia informativa.

Si nos referimos al soporte del documento jurídico, en nuestro tiempo, las leyes de procedimiento administrativo establecen que los documentos electrónicos, informáticos o telemáticos, gozarán de la validez y eficacia del documento original, cuando quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación.

Al establecer la legislación que regula la utilización de la firma electrónica<sup>13</sup>, se abren las puertas a un intercambio de bienes y servicios. El objetivo de esta ley es garantizar la seguridad de las comunicaciones que realicen las empresas y los ciudadanos a través de la red, y especialmente, el correo electrónico. La firma electrónica es un código de autenticación que identifica formalmente al autor o autores del documento, y tendrá el mismo valor jurídico que la firma manuscrita y será admisible como prueba de juicio.

Los nuevos soportes dan efectividad al derecho. Las técnicas facilitan la multiplicación, transmisión y recepción de los documentos.

### **1.5. Los documentos administrativos**

La imagen se ha convertido en un referente de primer orden, incluidas las organizaciones, que tienen entre sus prioridades la de dotarse de instrumentos para reafirmar su identidad y facilitar su identificación por los ciudadanos.

Los documentos e impresos de la Administración tienen una importancia especial, por ser el instrumento principal en las relaciones entre los ciudadanos y la organización administrativa. En la Ley de Procedimiento Común<sup>14</sup>, y en sus normas de desarrollo, se consagran aspectos tan relevantes como los derechos de los ciudadanos, la utilización de lenguas cooficiales y la aplicación de las nuevas tecnologías.

El documento administrativo posee elementos diferenciadores:

- ⇒ Tienen un carácter seriado, puesto que se producen uno a uno y con el paso del tiempo constituyen series.
- ⇒ Se producen dentro de un proceso natural de actividad, surgiendo como producto y reflejo de las tareas de su productor.
- ⇒ La información que contiene es exclusiva. Lo que contiene uno, rara vez se encuentra en otro documento con idéntica extensión e identidad.

---

<sup>13</sup> Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, publicada en “BOE” núm. 304, de 20 de diciembre de 2003, pp. 45329-45343.

<sup>14</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

- ⇒ Están interrelacionados. Su razón de ser se establece al pertenecer a un conjunto (unidad archivística o expediente), y por las relaciones que hay establecidas entre sí. Como norma general, los documentos sueltos no tienen sentido.

La Norma ISO 15489-1<sup>15</sup> especifica los elementos que componen la gestión de documentos y define los resultados que deberían alcanzarse. El documento posee unas características definitorias y diferenciadoras:

- ⇒ Autenticidad: su acreditación, mostrará la voluntad del órgano emisor. Se manifestará mediante firma manuscrita o por símbolos o códigos que garanticen dicha autenticidad, mediante la utilización de técnicas o medios electrónicos, informáticos o telemáticos. El documento autentico probará que:
- ✗ Es lo que afirma ser.
  - ✗ Ha sido creado o enviado por la persona que se afirma que lo ha creado o enviado.
  - ✗ Ha sido creado o enviado en el momento que se afirma.

En los documentos de contenido informativo no se exigirá formalización. Bastará con la constancia del órgano autor del documento.

- ⇒ Fiabilidad: Podemos considerar un documento fiable, aquél cuyo contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio. Se podrá recurrir a ese documento en el curso de posteriores operaciones o actividades. Los documentos deberían ser creados por individuos que dispongan de un conocimiento directo de los hechos o, incluso, automáticamente por los instrumentos que se usen habitualmente para realizar las operaciones.
- ⇒ Integridad: La integridad de un documento hace referencia a su carácter completo e inalterado. Para ello, es necesario que un documento esté protegido contra modificaciones que pudieran producirse, no autorizadas. Las políticas y los procedimientos de gestión de documentos deberían especificar qué adiciones o anotaciones pueden realizarse en un documento después de su creación. Qué circunstancias son las idóneas para que puedan autorizarse dichas adiciones o anotaciones. Y, sobre todo, quien está autorizado para llevarlas a cabo. Debería indicarse de forma explícita cualquier anotación, adición o supresión autorizada que se realice en un documento.
- ⇒ Manejabilidad: será accesible, podrá ser localizado, recuperado, presentado e interpretado. Un documento manejable es el que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado. Su presentación debería mostrar la actividad u operación que lo produjo. Las indicaciones sobre el contexto de los documentos, deberían contener la información necesaria para que se puedan comprender las operaciones para las que fueron creadas y usadas. Es importante la identificación de un documento en el contexto amplio de las actividades y las funciones de la

---

<sup>15</sup> Esta norma tiene como objeto regular la organización del sistema de gestión documental llamado a respaldar la parte documental de las normas de calidad, ISO 9001 y 14001 fundamentalmente (los denominados *quality records*). Es una norma de certificación que procura unas directrices orientadas a que las organizaciones se doten de sistemas de gestión documental.

organización. Se mantendrán los vínculos existentes entre los documentos que reflejan una secuencia de actividades.

Siguiendo las directrices para la gestión de documentos marcadas por el Public Record Office<sup>16</sup> (1999, 12), los componentes del documento son:

Contenido: la materia del documento.

Estructura: el uso de encabezamientos y otros dispositivos para identificar y etiquetar partes del documento, y el uso de tipografías especiales (cursiva, negrita) para destacar la parte significativa del contenido.

Contexto: el entorno y la red de relaciones en los que el documento ha sido creado y utilizado (por ejemplo, cómo el documento se relaciona con otros en un grupo de documentos).

Todos estos elementos juntos ayudan al usuario a entender el valor completo del documento, y la ausencia de cualquiera de ellos puede llevar a una interpretación errónea de la naturaleza del documento pretendida por su creador.

Encontramos la siguiente definición en el Manual de documentos administrativos<sup>17</sup>, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: “Los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos”.

Tienen dos funciones muy importantes:

1. La función de constancia, asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. La Administración Pública forma parte del poder ejecutivo y, como institución representante de la autoridad, goza de la presunción de veracidad, de objetividad y de sometimiento al ordenamiento jurídico en todos sus actos. Se garantiza así la pervivencia y conservación de los datos para demostrar su existencia, los efectos y sus posibles errores o vicios, ya sean jurídicos, administrativos o meramente informativos. También para el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a ellos. El registro material de los actos administrativos en soportes estables permite garantizar el acceso de los ciudadanos a los registros y archivos de las Administraciones Públicas, derecho previsto en el art. 35 h) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).
2. La función de comunicación, ya que pueden utilizarse como medio de comunicación de los actos de la Administración. Puede ser:
  - a. Una comunicación interna, entre las unidades que componen la organización administrativa. Para que su emisión sea válida, ha de cumplir

---

<sup>16</sup> Oficina Pública de Registro

<sup>17</sup> Es un manual elaborado por un equipo de funcionarios públicos coordinado por la Subdirección General de Inspección General de Servicios de Administración General del Estado y Atención al Ciudadano, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como desarrollo de un proyecto de modernización administrativa.

unos requisitos formales y sustantivos, que exigen las normas reguladoras de la actividad administrativa.

- b. Una comunicación externa de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones. Estará determinada por el procedimiento empleado para transmitir la información. Los documentos pueden ser textuales, iconográficos, sonoros, electrónicos e informáticos.

Las características que nos indican la calificación de un documento como administrativo, podemos decir que son:

- a. Los documentos administrativos producen efectos frente a terceros o en la misma organización administrativa, que pueden ser informativos o comunicativos. No se pueden calificar de documento administrativo, aquellos que no están destinados a la producción de efecto alguno como son, por ejemplo, los resúmenes, índices o extractos, anotaciones manuscritas, ...
- b. El emisor de un documento administrativo, aquel que lo produce, es siempre uno de los órganos que integran la organización de una Administración Pública. Puede realizarlo una persona física que actúe en representación de la organización.
- c. La emisión será válida cuando ésta cumpla con los requisitos formales y sustantivos exigidos por la legislación que regula la actividad administrativa.

Cuando el material impreso de los órganos o unidades esté destinado a su utilización en comunicaciones dirigidas fuera del ámbito territorial autonómico, los datos y denominaciones figurarán únicamente en castellano.

### **1.6. Confección de documentos**

En los documentos que contengan actos administrativos, incluso los de trámite, que sean destinados a los ciudadanos, debe figurar un encabezamiento donde consten al menos los siguientes datos:

- a. Título: expresará con claridad y precisión el tipo de documento, el contenido esencial y el procedimiento en que se inserta.
- b. Identificación: número o clave asignado al expediente en que se integra el documento. Se utilizará para facilitar al ciudadano su mención en las comunicaciones que dirija a la administración.

En los documentos que hayan de estar formalizados, constará:

- a. La denominación completa del cargo o puesto de trabajo del titular del órgano administrativo que tenga la competencia para emitir el documento, así como el nombre y apellidos de la persona que formaliza el documento.
- b. En los supuestos en que lo haga por delegación de competencias o delegación de firma, se hará constar tal circunstancia. Se expresará la disposición de delegación y la denominación del cargo o puesto de trabajo de quien formaliza.
- c. El lugar y la fecha en que se formalizó el documento.
- d. La identificación del destinatario del documento (nombre y apellidos), si se trata de una persona física, la denominación social cuando se trate de personas jurídicas privadas, o la denominación del órgano o entidad a la que va dirigido.

### 1.7. Documentos administrativos: tipología básica.

Aún no se ha abordado la tarea de establecer un catálogo exhaustivo de tipologías documentales que puede utilizar las Administraciones Públicas. En el *Manual de documentos Administrativos* (1995), se puede encontrar una clasificación de los referidos documentos, plasmados en la tabla de la Fig.- 2:

Cruz Mundet, J.R-Mikelarena Peña, F; “*Información y Documentación Administrativa*” (2006)

<b>DOCUMENTOS DE DECISIÓN</b> (contienen una declaración de voluntad de un órgano administrativo sobre materias de su competencia)	-RESOLUCIONES -ACUERDOS
<b>DOCUMENTOS DE TRANSMISIÓN</b> (comunican la existencia de hechos o actos a otras personas, órganos o entidades)	-COMUNICACIONES -NOTIFICACIONES -PUBLICACIONES
<b>DOCUMENTOS DE CONSTANCIA</b> (contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos)	-ACTAS -CERTIFICADOS -CERTIFICACIONES ACTO PRESUNTO
<b>DOCUMENTOS DE JUICIO</b> (contienen una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada, sobre las cuestiones de hecho o de derecho que sean objeto de un procedimiento administrativo)	-INFORMES
<b>DOCUMENTOS DE LOS CIUDADANOS</b> (el instrumento por el que él se relaciona con la actividad de las Administraciones Públicas)	-SOLICITUDES -DENUNCIAS -ALEGACIONES -RECURSOS

Fig.2.- Tipología básica de documentos administrativos [elaboración propia a partir de tabla incluida en “*Información y Documentación Administrativa*” (2006)]

Como documentos administrativos de decisión, encontramos el Acuerdo, que recoge las decisiones que han adoptados los órganos competentes, sobre la iniciación y la tramitación del procedimiento previo a la resolución del mismo. Siempre es una declaración unilateral de un órgano administrativo.

Documento administrativo de decisión, también es la Resolución, que recoge las decisiones del órgano competente que ponen fin al procedimiento. Según el sentido de la decisión, se puede clasificar en:

- ⇒ Positivas: se estima la solicitud del ciudadano o se ratifica la iniciativa de un órgano administrativo. Son resoluciones positivas las que autorizan, conceden, reconocen o sancionan.
- ⇒ Negativas: desestiman la solicitud del ciudadano o rectifican la iniciativa de un órgano administrativo. Son resoluciones negativas las que deniegan, desautorizan, no conceden o no imponen sanciones.

La estructura del acuerdo o resolución (Fig.6) estará compuesta por:



- ⇒ Encabezamiento: información básica, inmediata y sintetizada de los elementos fundamentales del documento, integrada por:
  - ✗ Título: tipo de documento de que se trate (acuerdo/resolución)
  - ✗ Datos generales de identificación: información más significativa para la identificación del documento (número de expediente, asunto, interesado, procedimiento y fecha de iniciación)
- ⇒ Cuerpo: refleja el contenido del acto administrativo. Se estructura en los siguientes apartados:
  - ✗ Antecedentes: se resume brevemente las circunstancias que determinan la adopción de la decisión, a modo de introducción del documento para el recepto.
  - ✗ Hechos: en los que se fundamenta el procedimiento. Figurarán los que deban tenerse en cuenta en la decisión. Se expondrán de manera ordenada y objetiva.
  - ✗ Valoración jurídica: las disposiciones normativas a tener en cuenta, serán especificadas en su rango orgánico, número, fecha de aprobación y el número y fecha del boletín oficial de su publicación.
  - ✗ Competencia: identificación del órgano competente para adoptar la decisión y las normas que se la atribuyen.
  - ✗ Decisión: declaración de voluntad adoptada por el órgano administrativo sobre las cuestiones planteadas en el documento. La redacción será clara, sencilla y comprensible.
  - ✗ Recursos: se informará al ciudadano, en caso de poner fin a la vía administrativa, del tipo de recurso, órgano ante el que debe interponerse y plazos de presentación.
  - ✗ Notificación: Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en la legislación vigente.
  - ✗ Pie: contiene el lugar y fecha completa, antefirma y firma.

Los acuerdos de tramitación pueden tener un carácter de urgencia. En tal caso, los plazos establecidos en el procedimiento ordinario se reducen a la mitad. (Fig. - 7)

Los documentos administrativos de transmisión, comunican la existencia de hechos o actos a otras personas, órganos o entidades. Son el resultado de una larga tradición administrativa. En función de las relaciones existentes entre el emisor y el receptor de la información, los documentos administrativos de transmisión podemos clasificarlos en:

- ⇒ Documentos dirigidos a ciudadanos o entidades privadas:
  - ✗ La notificación, en la que el órgano competente comunica al interesado o interesados una resolución o acuerdo.

- ✗ La publicación, que es la inserción de un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación, con el fin de publicitar su contenido.

⇒ Documentos dirigidos a órganos o unidades administrativas:

- ✗ Las comunicaciones, que son aquellos documentos administrativos en los que el emisor el receptor tienen la condición de órgano o unidad administrativa (aunque sean de distinta Administración Pública). Son los documentos más importantes para el trabajo diario, supone el 90% de la actividad de los Departamentos y es utilizado como fórmula de comunicación con los órganos superiores. En las comunicaciones se distinguen dos documentos que deben mantener una redacción formal y concisa, clara y breve, rigurosa en su terminología, ordenada con párrafos breves y ante todo el texto debe estar cohesionado:
  - El oficio, que es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades, de la misma o diferente entidad.
  - La nota interior es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a la misma entidad.

Los documentos administrativos de constancia son aquellos que contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, con el fin de acreditar determinados actos, hechos o efectos.

Se pueden clasificar en:

- ⇒ Actas. Con este término se designan aquellos documentos que recogen lo tratado en el curso de una reunión y acreditan hechos, circunstancias, juicios o acuerdos. Pueden ser actas de órganos colegiados, actas de infracción o actas procesales.
- ⇒ Certificados. Utilizaremos este documento para acreditar la veracidad de un acto o una situación de carácter administrativo. El destinatario puede ser una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos.
- ⇒ Certificaciones de actos presuntos (Fig.- 9). Documento que acredita la existencia y efectos de un acto presunto emitido por el órgano competente para la adopción del acto expreso.

Como documento administrativo de juicio, tenemos el informe (Fig.- 8), cuya finalidad es proporcionar a los órganos competentes en el procedimiento, datos, valoraciones y opiniones necesarios para la formación de las correspondientes decisiones. No se producirán en ningún caso de oficio, sino por solicitud. Existen varios tipos:

- ⇒ En función de la obligación de solicitarlos (preceptivos y facultativos).
- ⇒ Por la vinculación de su contenido (vinculantes y no vinculantes).
- ⇒ Por el tipo de resolución que aportan (de resolución única y de resoluciones alternativas).
- ⇒ Por el órgano que los emite (internos y externos).
- ⇒ Por razón de su contenido (vinculados y libres).

En cuanto a los documentos de los ciudadanos, su contenido, finalidad y efectos dependen de la posición que ocupen en relación al procedimiento administrativo en el que participen. Podemos diferenciar cuatro tipos básicos:

- ⇒ Solicitud, que contendrá una o varias peticiones de un ciudadano dirigidas a promover la acción del órgano administrativo al que se dirige, para satisfacer pretensiones con fundamento en un derecho subjetivo o un interés legítimo.
- ⇒ Denuncia. Con este documento, cualquier ciudadano pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de algún hecho que pudiera obligar a la iniciación de un procedimiento administrativo.
- ⇒ Alegación. Documento por el que el interesado en un procedimiento administrativo aporta a los órganos responsables, datos o valoraciones que puedan considerarse.
- ⇒ Recurso. A través de este documento el ciudadano impugna un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses. Se podrá demandar su anulación por incurrir en alguna de las causas de invalidez previstas en el ordenamiento jurídico. Hay tres tipos:
  - × Recurso ordinario, de carácter administrativo, para impugnar resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa.
  - × Recurso de revisión, de carácter administrativo, para impugnar actos que ponen fin a la vía administrativa, cuando concurren una serie de requisitos.
  - × Recurso contencioso-administrativo, de carácter judicial, por el que se podrá impugnar actos que ponen fin a la vía administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **1.8. Diseñar y normalizar los documentos administrativos.**

El diseño de documentos normalizados permite un mejor control administrativo, porque se produce un incremento de la productividad y una reducción de los errores. Tenemos que tener en cuenta que existen documentos que recogen datos previsibles y estructurables en un formulario impreso. Otros, combinan datos previsibles con otras variables por su naturaleza o por su extensión. Y otros, en los que no se puede prever su estructura. No es posible reducir todos los documentos administrativos a modelos normalizados.

El diseño normalizado de documentos administrativos, no debería presentar problemas de tipo material. No se exige recursos especiales, sino los que habitualmente dispone cualquier administración, tales como un programa de edición y un sistema para imprimir convencional.

Todos los documentos que contengan actos administrativos, incluidos los de mero trámite, deben estar formalizados.

Entendemos por formalización, la acreditación de la autenticidad de la voluntad del órgano emisor. Estará manifestada por medio de la firma manuscrita, por símbolos o por códigos que garanticen dicha autenticidad, utilizando técnicas o medios electrónicos, informáticos o telemáticos, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

En el resto de los documentos, especialmente en aquellos cuyo contenido sea informativo, no se exigirá formalización. Entonces será suficiente con la constancia del órgano autor del correspondiente documento.

En el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, propugna en el Preámbulo:

El establecimiento de una imagen institucional lleva aparejadas además la normalización y racionalización del material utilizado por la Administración en su actuación, prestando especial atención a la necesidad de articular un modelo de actividad administrativa eficiente, ágil, transparente y respetuosa con los ciudadanos.

En este sentido, los documentos e impresos de la Administración tienen especial importancia en cuanto que constituyen el principal instrumento en las relaciones entre los ciudadanos y la organización administrativa (...)

A lo largo del texto legislativo, se desarrollan las pautas a seguir para el diseño y normalización de los documentos administrativos.

A su vez, este Real Decreto, será desarrollado por la Orden de 27 de septiembre de 1999, por la que se aprueba el Manual de Imagen Institucional de la Administración General del Estado. Para que se elaboren documentos normalizados, tendremos que tener en cuenta una serie de cuestiones:

1. Disposición adecuada a la norma institucional de los elementos de identidad corporativa (símbolos, fuentes y tamaño o cuerpo de la letra, colores, etcétera).
2. Se deberá disponer el texto en párrafos breves y utilizando un lenguaje comprensible (sencillo y directo) para los ciudadanos.
3. Se evitarán saludos y despedidas, así como otras fórmulas de cortesía, que no tienen cabida en el lenguaje administrativo.
4. En los documentos con un destinatario individual es conveniente incluir un título. Es un recurso formal que facilita la comprensión del mensaje por su receptor. El título denomina el tipo de acto que contiene (notificación, diligencia, nota interior, etcétera).
5. Únicamente se requerirán del ciudadano los datos imprescindibles para la tramitación correspondiente, evitando solicitar datos ya conocidos o en poder de la Administración.
6. En los documentos destinados a ser cumplimentados por los ciudadanos se incluirán instrucciones claras y concisas.
7. El centro o unidad de procedencia estará debidamente identificado, con la dirección postal completa, número de teléfono y correo electrónico, para que el destinatario pueda ponerse en contacto.
8. Se evitará el lenguaje sexista y cualquier otro lenguaje discriminatorio. Se atenderá a la forma femenina de títulos, profesiones y cargos. Sustantivos no marcados, desdoblamiento y dobles son posibles, siempre y cuando no se alargue la frase hasta hacer incomprensible el mensaje.

9. Los documentos básicos de información deberán contar con versiones simplificadas para personas con discapacidad intelectual o problemas de comprensión escrita.
10. La primera vez que se incluyan unas siglas deben ir precedidas de la denominación completa. Se evitarán siempre las abreviaturas.
11. En los formularios, los datos han de seguir un orden lógico y distinguiendo los espacios destinados para que rellene el interesado.
12. En los formularios hay que prever la posibilidad de mecanización a la hora de disponer los espaciados, campos para cumplimentar o rellenar..., así como su posterior archivo.
13. Se pueden, y deben, incorporar elementos que faciliten la comprensión del texto, tales como ciertos tipos de letra, formatos, colores. Y combinarlos con márgenes y espacios en blanco... Es decir, que hay que aprovechar aquellos recursos gráficos que nos ofrecen los medios electrónicos e informáticos para el diseño de los impresos.
14. Si el impreso dispone de varias copias, habrá que distinguir en cada una al destinatario.
15. El número de ejemplares se adecuará a las necesidades objetivas, por lo que se evitarán tiradas excesivas y no justificadas.

### **1.9. El lenguaje administrativo**

La concepción de la Administración como “servicio público” no es fácil de compaginar con el estilo tradicional y anacrónico, de carácter culto e incluso arcaico, que actualmente se sigue utilizando en la redacción de documentos administrativos.

Se le puede considerar un carácter poco democrático al imponer distancias con los particulares y buscando de una forma consciente una situación de prepotencia. La ciudadanía actual ha estado tradicionalmente sujeta a una actuación administrativa plagada de fórmulas y expresiones, que indicaban superioridad y convertían en graciable una actuación administrativa normativamente exigible.

Se dificulta su comprensión cuando se utilizan tecnicismos característicos de la actividad realizada en los colectivos jurídicos o funcionariales.

La despersonalización, diluyendo responsabilidades y difuminando responsables, se acentúa mediante la utilización de fórmulas y giros que hacen imprecisa la procedencia de la decisión adoptada.

El carácter burocrático, utilizando términos y formas arcaizantes, con saluciones y fórmulas de reverente gravedad, heredadas de generación en generación y procedentes de épocas históricas lejanas, aleja el lenguaje administrativo de la realidad social. Lo mismo ocurre con las pretensiones literarias, que conducen en muchas ocasiones a una retórica cursi, barroca y afectada.

Los administrados demandan una mayor comprensión de los documentos administrativos. Para ello, se tiende a utilizar un lenguaje con otras características:

1. Claridad: la redacción de los documentos administrativos debe facilitar una comprensión rápida y eficaz de su contenido por los receptores, sean ciudadanos o miembros de la organización administrativa. Para ello:
  - Se deben utilizar frases claras, cortas y concisas.
  - No se deben dar por sobreentendidos términos, denominaciones o expresiones, especialmente si el receptor del documento es un ciudadano o una ciudadana.
  - No abusaremos de la utilización de términos técnicos. Si no es posible prescindir de ellos, los definiremos o utilizaremos de forma que el receptor comprenda su significado.
  - Los títulos y subtítulos de cada documento deben ser informativos y explicativos de su contenido.
  - Las palabras deben de ordenarse correctamente en oraciones, respetando su construcción, las reglas de la sintaxis correspondiente a la lengua en la que nos expresamos, y los tiempos verbales correctos.
2. Sencillez: la redacción de los documentos administrativos debe caracterizarse por la naturalidad en la expresión, sin pretensiones retóricas, literarias o artificialmente elegantes.
  - Se debe evitar la construcción “verbo+sustantivo” y utilizar en su lugar un verbo simple.
  - Concisión. La expresión de la información que contiene todo documento administrativo debe ser precisa, concreta y limitada a su contenido esencial.
  - La redacción debe destacar adecuadamente el contenido o mensaje que resulte realmente útil al receptor, eliminado o restringiendo elementos superfluos.
3. Usos gramaticales: toda buena redacción debe respetar el conjunto de reglas que regulan todos y cada uno de los aspectos gramaticales y ortográficos.

### **1.10. El expediente administrativo**

Habitualmente se manifiesta una preocupación extraordinaria por el tratamiento de los documentos y expedientes. La evolución normativa del procedimiento administrativo se encuentra en el tratamiento de los documentos manejados por la Administración en sus intervenciones. Desde las instancias presentadas por los ciudadanos por medio de los registros, hasta los oficios, las diligencias y las comunicaciones a los interesados. Dado que la Administración generaliza el empleo del papel en sus procesos de tomas de decisiones y en sus comunicaciones con los ciudadanos, se hacen precisas las normas que garanticen la fidelidad y el control interno de esos papeles, tanto los presentados por los interesados, como los producidos por la propia Administración.

Será a primeros del siglo XX, cuando nos encontramos con la figura de Maura<sup>18</sup>, que promoverá un intento de reforma administrativa, estableciendo normas de responsabilidad de los funcionarios o los cambios en el régimen local. Se refuerza el papel documental de los Secretarios de Ayuntamientos, demostrando que el régimen de los expedientes y documentos administrativos resulta fundamental.

Con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se enfatiza la necesidad de documentar la actuación de la Administración y se reconoce la importancia del tratamiento de los expedientes.

Según Rivero Ortega (2007) “Expediente administrativo es el conjunto de documentos ordenados por la Administración sobre un asunto determinado”<sup>19</sup>. Puede darse el caso, de que en alguno solo aparezca un documento. Esos documentos aparecerán ordenados, lo que lleva implícito un orden y una disciplina en la articulación formal. Serán ordenados por la Administración, y serán documentos administrativos cuando pasen a formar parte del expediente. Se referirán a un determinado asunto, existiendo una conexión entre los documentos en cuanto a su objeto y el fin para el que la Administración los recopila y ordena. El expediente administrativo formará e informará un criterio sobre un caso o una materia concreta.

La agregación sucesiva de documentos, así como su rúbrica y estructura foliada son elementos implícitos en la consideración de orden validado por la Administración.

Entre los principales documentos podemos diferenciar entre los dirigidos por la Administración a los interesados (notificaciones, certificados, acuerdos o resoluciones), los generados por las relaciones interadministrativas (oficios, notas interiores, propuestas de resolución, informes, actas) y los dirigidos por los administrados a la Administración (instancias, denuncias, alegaciones, recursos, cartas).

La tendencia de futuro va en la línea de que los expedientes administrativos sean electrónicos. Puede ser una herramienta útil y aceptable, pero habrá que tener en cuenta las normativas jurídicas que deben rodearlo, para que no pueda producirse la indefensión de los ciudadanos. Tendrá que transcurrir un período de transición en el que coexistirá el clásico expediente en papel, con los expedientes electrónicos. El expediente no tiene por qué ser una carpeta de documentos en papel. Es necesario utilizar en la oficina administrativa los recursos de las tecnologías informáticas.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 45.5, contempla la idea de que los documentos emitidos por las Administraciones Públicas, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, o los que éstas emitan como copias de originales

---

<sup>18</sup> En 1918 se decide la constitución de un Gobierno de concentración nacional que, presidido por Antonio Maura. Considera prioritario una reforma de la Administración que responda de sus actuaciones ante el ciudadano. Para ello era preciso conocer, en cada momento, quien tomaba las decisiones y quien las proponía dentro de la Administración con objeto de que, si fuera necesario, se pudieran pedir responsabilidades. la base del sistema de garantías al ciudadano se encuentra en la responsabilidad personal del funcionario o autoridad que toma una decisión o coadyuva a que la misma se adopte.

<sup>19</sup> Rivero Ortega, R, (2007) “*El expediente administrativo. De los Legajos a los soportes electrónicos*”, Navarra, Thomson-Aranzadi, p.94.

almacenados por estos mismos medios, tendrán la misma validez y eficacia que el documento original. Siempre quedará garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado. También habrá que cumplir las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.

Etimológicamente, la palabra expediente se deriva del latín *expedire*: el que resuelve. Propiamente, *expedire* significa apartar los obstáculos de un camino; así metafóricamente, podemos considerar que el trámite administrativo se propone apartar los obstáculos para alcanzar objeto determinado. El reflejo documental de ese trámite administrativo forma el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio, es decir, el expediente administrativo, que podemos definir como la reunión de todos los documentos que sobre un asunto se producen.

El expediente administrativo puede contener documentos como:

- ⇒ Solicitud del interesado u orden de incoación de oficio de iniciación del mismo, que puede tener su base en: una orden superior, moción de los subordinados o denuncia de un particular.
- ⇒ Acuerdo de adopción de medidas provisionales para asegurar la eficacia de la futura resolución.
- ⇒ Acuerdo de acumulación de expedientes: El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.
- ⇒ Peticiones de datos: Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.
- ⇒ Informe: carece por completo de valor vinculante. Muchas veces se refiere a la evacuación de una consulta con una entidad particular. Otras, subraya o recuerda datos. Su valor es meramente informativo.
- ⇒ Anuncios de información pública: El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. Se anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición.
- ⇒ Documentos de prueba.
- ⇒ Diligencias.
- ⇒ Propuesta de resolución.
- ⇒ Informes de Asesoría Jurídica.
- ⇒ Dictamen: es un documento que refleja la opinión de un organismo oficial, que al ser solicitada por otro organismo superior, tiene un valor de algún modo vinculante, aunque sin llegar a ser plenamente decisorio.
- ⇒ Certificaciones.



- ⇒ Resolución: se trata de un documento que promulga disposiciones inferiores y en su caso las aplica por conducto de los organismos administrativamente inferiores de la Administración.
- ⇒ Notificaciones Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.
- ⇒ Multas: son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado.

Los expedientes administrativos, según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF)<sup>20</sup>, se iniciarán:

- a) De oficio, cuando se trate de necesidades del servicio público o de exigir responsabilidades a los miembros o funcionarios de las Administraciones Públicas, siendo cabeza de expediente el acuerdo y orden de proceder.
- b) A instancia de parte, cuando se promuevan para resolver pretensiones deducidas por los particulares, y será, en este caso cabeza de expediente, la solicitud decretada para su trámite.

Iniciado un procedimiento, la autoridad competente para resolverlo podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables a las interesadas o interesados, o que impliquen violación de derechos amparados por la Leyes.

La tramitación de los expedientes se simplificará cuanto sea posible y, en ningún caso podrán los funcionarios, Ponencias o Comisiones abstenerse de proponer, ni por ejemplo la Corporación de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales aplicables.

La exposición al público, anuncios, información, audiencia a las interesadas o interesados, intervención jerárquica superior y demás garantías del procedimiento, se sujetará a las condiciones y plazos establecidos legalmente.

Cuando se hayan de desglosar documentos de los expedientes, se hará constar este hecho y se dejará copia autorizada por el Jefe o Jefa de la unidad administrativa correspondiente, en situación de aquellos.

---

<sup>20</sup> REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (ROF), es el documento técnico normativo de gestión institucional que formaliza la estructura orgánica de la Entidad, orientada al esfuerzo institucional y al logro de sus objetivos. Contiene las funciones generales de la Entidad y las funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas, estableciendo sus relaciones y responsabilidades.

De todo documento original que se remita se dejará fotocopia o copia autorizada en el archivo. Los expedientes o documentos originales sólo podrán salir de las oficinas por alguna de estas causas:

1. Que soliciten, mediante escrito, su desglose quienes lo hubieren presentado, una vez que hayan surtido los efectos consiguientes.
2. Que hayan de enviarse a un Organismo público en cumplimiento de trámites reglamentarios o para que recaiga resolución definitiva.
3. Que sean reclamados por los Tribunales de Justicia.

En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que se funde su criterio.

Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

1. Enumeración clara y sucinta del hecho.
2. Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina.
3. Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva.

Iniciado un expediente, las entidades están obligadas a resolverlo expresamente. No obstante, se aplicará la legislación sobre el procedimiento administrativo común por lo que se refiere al silencio administrativo.

Una vez conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la entidad, que después de examinarlos, los someterá al Presidente.

Para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes habrán de estar en poder la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla. Se dejará copia certificada en el expediente de la resolución adoptada.

Se considera terminado un expediente de dos formas:

- ⇒ Por concluir efectivamente su tramitación, mediante el acto administrativo que resuelve el asunto.
- ⇒ Por caducidad del expediente, esto es, porque su tramitación se ha paralizado por determinado tiempo legal y por causas imputables a las interesadas o interesados.

Una vez concluida la tramitación de los expedientes, pasarán periódicamente al Archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes para su rápida localización para posibles consultas posteriores.

Hay una documentación del expediente (documento en sentido estricto) y una documentación de apoyo informativo. Esta documentación de apoyo informativo puede dividirse de la siguiente forma:

- ⇒ Documentos primarios, que suministran información directa:
  - × Documentos unitarios: Libros, folletos, monografías, informes, enciclopedias, manuales, tesis doctorales, artículos de revistas, carteles.

- ✗ Publicaciones periódicas: Revistas (técnicas, científicas, especializadas), diarios, boletines, publicaciones oficiales, publicaciones técnicas.
- ⇒ Documentos secundarios, que contienen información referentes a los documentos primarios:
  - ✗ Bibliografías, boletines de sumarios o resúmenes, catálogos de bibliotecas índices, boletines, boletines de documentos recibidos, resúmenes, extractos

Para la catalogación del expediente administrativo utilizaremos “la ficha catalográfica de un expediente”, que es la descripción de un documento, expresando el contenido espiritual y características externas del mismo. El conjunto de las descripciones de un depósito documental es lo que constituye el catálogo, cuyo elemento simple es la ficha.

Evidentemente, puesto que un expediente administrativo adquiere con el tiempo un valor histórico y se transforma en documento, debe de ser descrito y catalogado en una ficha que resuma brevemente sus características. Podemos decir que lo más importante de la ficha catalográfica de un expediente es que resuma bien el trámite seguido, lo que podríamos llamar el *cursus* de la acción administrativa.

La datación y signatura son las primeras indicaciones que debe de dar la ficha. Permitirá situarla:

- ⇒ en el tiempo histórico, a través de la data crónica o fecha.
- ⇒ en el lugar geográfico donde se produjo, a través de la data tópica o indicación de lugar.
- ⇒ en la ubicación archivística actual, a través de la signatura, que debe comprender las siglas del Archivo correspondiente o su nombre completo, seguidas de la indicación de la Sección, Serie, Legajo o Caja y Número de expediente.

La acción administrativa tiene un espacio de tiempo durante el cual sigue su curso. Es necesario, pues, acotar la fecha inicial y la final, referidas ambas a la acción administrativa y no solamente a la pura cronología de los documentos, puesto que se da el caso de conservarse en el expediente muchos documentos anteriores al principio de la acción administrativa.

El encabezamiento de muchos expedientes son personales, en el sentido de que la acción administrativa tiene su origen en una instancia u oficio que permiten iniciar la ficha con un nombre propio, acompañado del oficio o cargo de la persona que inicia el trámite. En este caso se utilizará el estilo directo y se destacará tipográficamente el nombre que se utiliza como encabezamiento. Con todo, cuando el asunto no está muy claro, se puede encabezar simplemente con la expresión: “*Expediente sobre....*” y utilizar el estilo indirecto.

El asunto, tanto si se utiliza el estilo directo como indirecto, se resumirá en una indicación muy concisa, pero que abarcará todo el contenido, por complejo que sea. Habrá que distinguir, por tanto, lo esencial de lo accesorio, procurando que se entienda bien el problema de que se trata.

La tramitación, dentro del asunto, o en indicación clara aparte, se señalará si se ha resuelto favorablemente o no, si no consta resolución, etc.

En la descripción de datos externos, es conveniente añadir indicaciones sobre todo tipo de datos externos. Son todos los que no atañen a la sustancia del contenido:

- ⇒ anotaciones de tipo diplomático (mandato, oficio, comunicación, real orden, privilegio, expediente, etc.)
- ⇒ relacionar la ingenuidad documental (si es original o copia, etc.)
- ⇒ otras indicaciones: medidas, número de hojas, lengua, forma de escritura (manuscrita, impresa,...), encuadernación, sellos, dibujos, etc.

En la relación de contenido, los documentos se ordenarán de forma lógica y cronológica. Cada uno de ellos recibirá un número y una calificación documental que atienda a su tipología. En la relación de contenido es donde debe quedar claro el curso administrativo, por lo que se destacará la oficina emisora y receptora y se indicará la fecha de cada una de las piezas.

Los índices y notas aclaratorias se dispondrán a pie de ficha cuando se considere necesario para justificar cualquier dato que pudiera parecer dudoso o como complemento de la información. Estas notas deben ser muy breves, ya que se trata de meras aclaraciones. Pueden disponerse también a pie de texto, índices de materias, lugares o personas,

## 2.- APROXIMACIÓN A LAS TÉCNICAS ARCHIVÍSTICAS

### 2.1 Historia del archivo

Los archivos y su documentación son tan antiguos como la organización social de la humanidad. Para hallar sus orígenes habría que remontarse a la aparición de la escritura. Los primeros archivos aparecen con los primeros Imperios. Eran una herramienta de control de la población y de la riqueza. Desde las monarquías surgidas en el Asia Anterior hasta el Bajo Imperio Romano, pasando por las civilizaciones egipcia y griega, se tiene constancia de la existencia de archivos y de fondos organizados.

El archivo más antiguo que se ha descubierto hasta ahora se encuentra en el Palacio Real de Ebla (el sitio es conocido hoy como Tell Mardikh). Es una ciudad antigua localizada en el norte de Siria, a unos 55 km al sureste de Alepo. Entre los habitantes de esta ciudad había activos comerciantes y cultos escribas. En este palacio se han encontrado dos habitaciones con fragmentos de tabletas, que incluyen unos 4.000 documentos. Unos, son de carácter económico. Los más numerosos, son textos administrativos, correspondencia oficial, tratados políticos, textos legales, históricos y religiosos. Existen otros yacimientos importantes que revelan el grado de desarrollo de esta civilización, como son los archivos de Ras-Shamra, en el Palacio de Ugarit. Allí se pueden apreciar perfectamente las tres salas de que estaba compuesto el archivo: una donde se encontraban ubicados los documentos diplomáticos, otra destinada a documentos financieros y otra, para documentos administrativos.

En las civilizaciones griega y romana, el archivo fue considerado un lugar sagrado. En Grecia, el *Archeion* es la residencia de los "magistrados que, entre otras, ejercen también la función de archiveros" (Mundet, (2006), p. 23). También podrían realizar estas tareas esclavos públicos cualificados en administración. En este período los archivos tienen doble utilidad: "administrativa (como fuente de información para el gobierno) y jurídica (por el valor probatorio del documento escrito)" (Mundet, (2006), p. 24). Se

puede considerar que existe un nexo entre la gestión del poder y la gestión de los documentos. En Grecia “surge el concepto de publicidad como atributo propio de los archivos públicos, unido a la noción de democracia” (Mundet, (2006), p. 25).

En Roma, el *Tabularium* es el término que definía al edificio de registro romano. Era donde se guardaban las tábulas (las tablillas o tablas), en las que se escribía. Fue la oficina de registros oficiales de la antigua Roma y albergaba las oficinas de los funcionarios de la ciudad. El archivo sólo era accesible a determinados funcionarios, y el documento público se convirtió en un instrumento del poder del Estado.

Alejandro Magno, quien fundó su poderoso reino en el Valle de Nilo, construyó en su nueva capital la famosa Biblioteca de Alejandría. En ella, se recopiló casi la totalidad de la literatura griega.

Una característica de las cortes medievales es que eran itinerantes. Debido a esto, no existe organización de archivos estatales. La monarquía visigótica llamaba al archivo *thesaurus*. Era el lugar destinado a la custodia del erario, y donde se archivaba la documentación real, los códigos y los tratados internacionales.

En la época que va desde el siglo XVI hasta las primeras décadas del siglo XIX, comienzan a organizarse los primeros archivos del Estado, que están al servicio de la Corona. Los Reyes Católicos ordenaron la concentración de sus archivos en la Chancillería de Valladolid. Felipe II finalizará la concentración definitiva de los archivos precedentes de todos los consejos, audiencias, chancillerías, tesorerías y secretarías de Estado en el Castillo de Simancas.

El derecho del Estado sobre los documentos públicos, hará que las monarquías reclamen a los funcionarios el reintegro de la documentación que tuvieran en su poder. Administraciones, tanto públicas como privadas, empiezan a organizar sus archivos.

Al concebirse como fuente de poder, el archivo se convierte en un territorio infranqueable, presidido por el principio de secreto. El acceso a la documentación es restringida y sólo se podrá tener acceso a ella mediante la autorización real, o de la máxima autoridad.

En el siglo XIX se produce la división entre archivos históricos y archivos administrativos, siendo los primeros los favoritos por parte de los archiveros, y dejarán en un segundo plano al documento administrativo.

## 2.2 Concepto de archivo

Cuando pensamos en el término archivo, tenemos la imagen del edificio o local donde los documentos son conservados. Una institución responsable de la acogida, tratamiento, conservación y servicio de los documentos. El Diccionario de Terminología Archivística (1993) define el archivo como:

El conjunto de documentos sean cuales sean su fecha, su forma y su soporte material, producidos o recibidos por toda persona física o moral, y por todo servicio u organismo público o privado, en el ejercicio de su actividad, y son, ya conservados por sus creadores o por sus sucesores para sus propias necesidades, ya transmitidos a la institución de archivos competente en razón de su valor archivístico.

Por otra parte, la Ley del Patrimonio Histórico Español (1985), considera que los archivos (Fig.- 3) son:

Los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo se entienden también por archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos”.

El archivo se compone de un conjunto de documentos, sin importar su fecha, su forma o su soporte material. Pueden formar parte desde el pergamino más antiguo, hasta el disco magneto-óptico más reciente.

Esos documentos pueden ser generados por cualquier persona física o jurídica: individuos, familias u organismos públicos y privados. Se producen para cubrir las necesidades de la gestión administrativa, que en el caso de los organismos públicos, incluye la información a la ciudadanía, y posteriormente, por el interés que pueden ofrecer para la investigación y la difusión cultural.

Esa información debe ser conservada organizadamente. Se respetará el orden según el cual fueron creados. Deben ser conjuntos orgánicos. Para que podamos hablar de archivo, los documentos han de estar organizados y su información deberá ser recuperable para su uso, siguiendo los procedimientos establecidos, en locales e instalaciones adecuados y supervisados por personal competente en la materia.



Fig.3.- Archivo

La evolución de la archivística en este siglo y en los últimos años ha sido notable. Debemos dejar de asociar archivo con historia, puesto que este concepto engloba bastante más conceptos que una visión exclusivamente basada en la cronología de los documentos. La producción documental de una Administración se agrupa en un único fondo, que se estructura en distintos estadios según la utilidad y valor del documento:

- ⇒ Valor administrativo (Archivo de Oficina)
- ⇒ Valor fiscal o jurídico (Archivo Intermedio)
- ⇒ Valor histórico o informativo (Archivo Histórico)

El documento es siempre el mismo, al margen del lugar donde este depositado, y es esa primera visión clave, la que tenemos que asumir para comprender el papel que corresponde a cada uno de los que trabajan dentro del sistema global de archivos.

Existen multitud de clases de archivo, siempre en función del parámetro que utilizemos:

1. Por la existencia o no existencia de la institución a la que pertenecen:
  - Vivos: pertenecen a instituciones existentes Ej. Los Ayuntamientos.
  - Muertos: pertenecen a instituciones ya desaparecidas. Ej. : La Corona de Castilla.
2. Por su naturaleza:
  - Civiles.
  - Religiosos.
  - Públicos.
  - Privados.
3. Por su volumen:
  - Pequeños: hasta 10 Kilómetros de Estanterías.
  - Medianos: Entre 10 y 15 Kilómetros de Estanterías.
  - Grandes: Más de 15 Kilómetros de Estanterías.
4. Por el área de influencia:
  - Nacionales.
  - Regionales.
  - De Distrito.
  - Comarcales.
  - Locales.
5. Por el valor del documento:
  - Oficina.
  - Intermedio.
  - Histórico.

### **2.3 El circuito documental**

El fondo documental de una entidad constituye una totalidad, donde se incluyen las tres fases de archivo dentro de un sistema global: (Fig.4.- Circuito documental)

- ⇒ Primera Edad (Archivo de Oficina): El documento tiene un valor administrativo y es necesario para la gestión en las oficinas (menos de 5 años).
- ⇒ Segunda Edad (Archivo Intermedio): El documento tiene un valor fiscal o legal, demostrativo de derechos (5 a 30 años).

- ⇒ Tercera Edad (Archivo Histórico): Su valor es histórico o testimonial. Se basa en la información que contiene el documento para la investigación histórica o para la cultura.

## CIRCUITO DOCUMENTAL

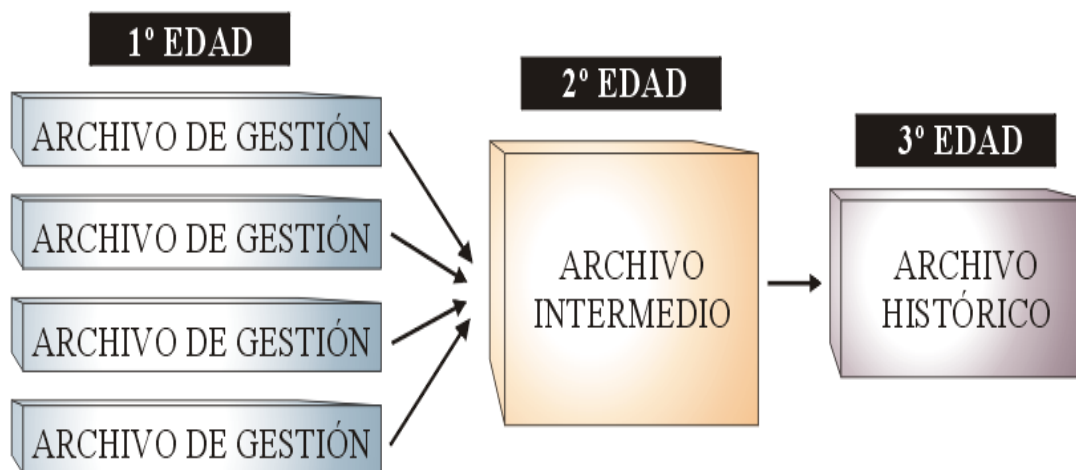


Fig. 4.- Circuito documental: elaboración propia adaptado de apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño

Se puede afirmar que los documentos tienen un valor vital. Es necesario no olvidar que el documento, independientemente de la fase en que se encuentra es siempre el mismo.

La Administración debe garantizar la existencia de un sistema de archivos, que permita que los documentos estén correctamente ubicados y conservados en función de su utilidad para la gestión, la demostración de derechos o la historia. Ello implica la presencia de los cauces necesarios para que los documentos fluyan de una fase a otra del sistema, según vaya evolucionando en los valores que posee.

Las oficinas, no suelen tener espacio, ni recursos materiales ni humanos, para controlar un volumen documental, por un tiempo superior a cinco años. Por ello cuando la documentación ya no es útil para el desarrollo normal de sus funciones, debe pasar a la siguiente fase de archivo. Si esto no se produce, se generaría una acumulación documental, que solo dificultará el normal desarrollo de sus actividades, y además, impedirá archivar documentos nuevos.

### 2.4 El trabajo de oficina y la gestión de los documentos

El trabajo de oficina, caracterizado por orientarse al registro a posteriori de los resultados de la gestión, ha pasado a una interpretación más dinámica y de anticipación de los resultados.

El *paperwork*, para los norteamericanos, tiene dos funciones principales:



1. Función de registro, o reunión de datos elementales relativos a una operación y su transcripción a un documento, es la función tradicional de las oficinas
2. Función de información, que se ha incluido en los últimos años entre las tareas del trabajo de oficina. Se deriva directamente del registro, e incluso en algunos casos, va implícita en él.

El paso del registro a la información se hace mediante una serie de operaciones como la codificación, la clasificación, la selección, el cálculo, la agrupación, etc., que transforman los datos brutos en elementos significativos.

El conjunto de las dos funciones, relacionadas entre sí por la elaboración, es lo que da lugar a lo que denominamos trabajo de oficina. Todos aquellos que prevén la recogida de un dato, su registro posterior en un documento que permita su conservación, hasta el momento en que su utilidad desaparezca y su transformación definitiva en información.

Si tenemos en cuenta lo que afecta a la organización de la información, que nos permita hacerla recuperable para su uso, podemos distinguir dos fases durante la etapa de uso y validez para las oficinas:

- ⇒ La primera es la de tramitación: los asuntos sobre los que informan los documentos se encuentran en algún punto entre la iniciación y la diligencia del archivo.
- ⇒ La segunda es la de archivo: cuando tras su ejecución, por caducidad, etc., la tramitación ha sido dada por concluida, salvo que un recurso o cualquier otra circunstancia pudiera devolverlo a la etapa anterior.

El procedimiento administrativo, puramente burocrático, se caracteriza por tener unos plazos de resolución habitualmente cortos. Puede ser unos días, o hasta algunos meses. En cambio otros, como el procedimiento parlamentario o judicial, por sus peculiaridades suelen prolongarse en el tiempo durante más de un año.

Para la gestión de los documentos, esto significa, que por regla general el número de expedientes abiertos simultáneamente en una misma oficina o departamento administrativo es limitado. La recuperación y consulta de los expedientes no plantea exigencias organizativas especiales, ya que están a mano en cada puesto de trabajo. Normalmente, colocados en armarios en carpetas colgantes, ordenados alfabéticamente, por su número secuencial, utilizando carpetas de distintos colores para diferenciar unos asuntos de otros, etc.

Cuando han concluido y deben permanecer disponibles para las oficinas, aproximadamente un año, el volumen de expedientes aumenta. Y aún más, si tenemos en cuenta que por economía de medios, racionalización o seguridad, se utilizan las mismas instalaciones de archivo de expedientes para varios departamentos o divisiones.

Los archivos de oficina constituyen subsistemas englobados en el sistema de archivo, que comprende todas las fases del ciclo de vida de los documentos. Deberá realizarse de acuerdo con el programa de gestión de documentos establecido por la persona encargada del archivo, siguiendo sus indicaciones. Debe existir una política de gestión de los documentos y de la información administrativa, para desempeñar las funciones de una buena gestión documental con criterios de calidad, eficacia y transparencia.

### 2.4.1 Procedimientos de clasificación

Al clasificar documentos se realiza un análisis de su contenido y forma, situándolos en grupos mediante un sistema de clasificación desarrollado con estos fines. Se agruparán jerárquicamente, estableciendo clases en distintos niveles:

- ⇒ 1<sup>er</sup> nivel: las unidades archivísticas. En las tareas o actividades que desempeña una oficina se producen documentos que se agrupan desde que originan en forma de expedientes, libros, dosieres, etc.
- ⇒ 2<sup>o</sup> nivel: las series, que se caracterizan por estar formadas por un conjunto de expedientes, libros, ..., producidos continuamente por la actividad desarrollada.
- ⇒ 3<sup>er</sup> nivel: las secciones, que son las series agrupadas, de las distintas oficinas de un departamento, sección o área, relacionadas entre sí por las atribuciones a desarrollar.
- ⇒ 4<sup>o</sup> nivel: el fondo, que está constituido por todas las secciones en que se clasifiquen los documentos de un organismo.

La clasificación responde a la necesidad doble de proporcionar una estructura lógica a los documentos, y facilitar su localización conceptual<sup>21</sup>. Se utilizarán las agrupaciones para construir el cuadro de clasificación, que será elaborado por el archivero. Para ello deberá conocer la entidad, su organización y estructura, los métodos de funcionamiento, de los procedimientos y las variaciones en el tiempo de cada uno de estos elementos.

Podemos considerar que hay tres elementos para la clasificación de los documentos: las acciones a que los documentos se refieren; la estructura orgánica de la dependencia que los produce; los asuntos o materias a que se refieren.

Existirían tres sistemas o criterios de clasificación:

- 1.- la clasificación funcional: los expedientes, que son la unidad básica de la acción administrativa, se agruparán según la función que reflejan.
- 2.- la clasificación orgánica: reproduciendo las estructuras administrativas, la división orgánica de la institución, sus servicios, secciones, divisiones administrativas, etc.
- 3.- la clasificación por materias: se establecen los grupos atendiendo a los asuntos o materias a que se refiera su contenido.

La elección del sistema de clasificación más apropiado depende varias exigencias del trabajo archivístico:

- ⇒ Será un sistema lo más estable posible, para que perdure en el tiempo.
- ⇒ Debe ser objetivo.
- ⇒ Se sustentará en un criterio que emane de la propia naturaleza de los documentos.

El cuadro de clasificación constituye una herramienta de búsqueda de la información que permite acceder a ella con lógica, coherencia y exclusividad.

---

<sup>21</sup> La localización conceptual nos permite conocer los términos según los cuales están agrupados los documentos, aun sin acceder a ellos físicamente.

### 2.4.2 Procedimientos de ordenación

La ordenación consiste en relacionar unos elementos con otros, de acuerdo con un criterio preestablecido. Se aplica sobre diversos elementos o en diferentes niveles: los documentos, los expedientes, las series, etc.

En la mayoría de los casos, los documentos se ordenan dentro de los expedientes siguiendo la tramitación con su secuencia cronológica. Pero dependerá del criterio establecido. Pueden ser:

- ⇒ Las letras del abecedario (alfabético), utilizando su posición en la palabra o frase sobre la que se basa. Existen varias opciones:
  - ✗ Onomástica: se consideran nombres de persona o apellidos.
  - ✗ Geográfica (o toponímica): nombres de lugar según su jerarquía espacial.
- ⇒ Las fechas de los documentos (cronológico), es el método más difundido para ordenar los documentos dentro de los expedientes, por coincidir normalmente, con el orden lógico de la tramitación administrativa.
- ⇒ La secuencia de los números naturales (numérico), siguiendo la serie de guarismos desde el uno en adelante, o agrupaciones de estos por bloques.
- ⇒ La combinación de varios de ellos (alfanumérico), que consiste en la combinación de letras y números para componer los códigos de ordenación.

### 2.4.3 Procedimientos de descripción

La descripción de los documentos constituye la parte culminante del trabajo archivístico, y coincide con su finalidad, que es informar. Si está conservada, es porque contiene información. Los instrumentos de descripción o de información, median entre los consultantes y el entorno documental. Definitivamente, el objeto de la labor descriptiva, es hacer accesibles eficazmente los fondos documentales.

El servicio de archivo deberá establecer un plan de descripción adaptado a las características de los documentos y a las necesidades de los usuarios. Lo habitual es que estos procedimientos hayan sido sustituidos por ordenadores.

Puede suceder que tengamos que poner en marcha alguna herramienta descriptiva. Para ello, en primer lugar, como las Administraciones Públicas, habitualmente trabajan con expedientes, necesitaremos una herramienta que los describa. En segundo lugar, describiremos solo los datos fundamentales para identificar y recuperar el expediente deseado, por lo que utilizaremos el inventario<sup>22</sup>.

En la fase del ciclo de vida de los documentos de los archivos de gestión o de oficina, la documentación es utilizada por la unidad administrativa que los genera, básicamente. Pueden ser consultados también por los responsables de otras dependencias de la misma entidad, o de personas físicas y jurídicas interesadas en el procedimiento. Los ciudadanos solo podrán tener acceso a la información general.

---

<sup>22</sup> Este instrumento combina clasificación y descripción, para conocer el material que se tiene y como está organizado, y a también para informar con precisión acerca de su contenido y la forma de localizarlo.

Para que el acceso a estos materiales se haga con seguridad, se elaboran unos instrumentos de control. Se elabora un registro en el que constarán al menos los siguientes datos:

- Descripción del documento o expediente
- Signatura de instalación
- Identificación del solicitante (nombre, apellidos y dependencia)
- Fecha de consulta o salida
- Fecha de devolución
- Rúbrica del peticionario
- Rúbrica del responsable del archivo de gestión

Si se trabaja en un entorno informático, será más fácil el manejo de los datos del registro. En cuanto a los usuarios externos, las consultas tendrán que efectuarse a través del servicio de archivo o de la oficina de información administrativa.

#### **2.4.4 Procedimientos de instalación y almacenamiento de los documentos**

La ubicación física de los documentos en las estanterías, podrá hacerse utilizando cajas o legajos, que son agrupaciones de expedientes formando paquetes o protegidos por un envase.

Hay que identificar el expediente otorgándole una signatura, que haga referencia a la unidad de instalación que lo contiene y a su orden dentro de ésta. Se utilizará el sistema de numeración continua, que el más indicado para un archivo en crecimiento.

Las cajas de archivo, pueden ser modelos prefabricados y de fácil montaje, lo más sólidas posibles, para evitar roces y dobleces.

Lo más habitual, es que los documentos estén instalados en estanterías, ya sean de madera, armarios-vitrina, sistema de carpetas suspendidas, etc. Pero si se trata de un local dedicado exclusivamente al archivo, lo mejor es que sean estanterías metálicas, que sean incombustibles, inocuas para los documentos, sólidas y de manejo cómodo.

Puede utilizarse dos sistemas:

- ⇒ El convencional de estanterías fijas de doble cuero o a dos caras dispuestas en paralelo, situadas con una separación que permita trabajar entre ellas.
- ⇒ El denso o compacto, en el que uno o varios cuerpos están fijos y los demás están montados sobre raíles y se desplazan mediante un motor eléctrico, o un mecanismo de cadena manual. Este sistema permite un mayor aprovechamiento del espacio.

#### **2.4.5 Procedimiento de expurgo**

La Administración está obligada a conservar sus documentos, pero no puede tener una acumulación exagerada de papel en los archivos. Sería muy complicado el almacenamiento físico. Por eso es necesario regular cuándo y cómo destruir los expedientes administrativos.

En el artículo 58 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, se especifica que el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal, corresponderá a una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, que tendrá una composición, un funcionamiento y unas competencias específicas que se establecerán por vía reglamentaria.

No se podrá proceder a la destrucción de documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas. También habrá que tener en cuenta los plazos transcurridos que la legislación vigente establezca para su conservación.

Hay que regular adecuadamente los puntos relativos a la destrucción física de los documentos contenidos en los expedientes, por su contenido en información sensible. Se debe tener en cuenta también la degeneración de los soportes, ya sea de papel o de otro tipo.

El expurgo es un procedimiento compuesto de tres etapas sucesivas:

- ⇒ Valoración, que consiste en el estudio de los documentos: su origen funcional, actos que recogen, valor administrativo, legal o histórico, de información y de investigación, presente y futuro.
- ⇒ Selección, que determina el destino de los documentos partiendo de su valor y se establecen los plazos de conservación o destrucción.
- ⇒ Eliminación, acto mediante el cual se destruirán determinados documentos. Pasando sólo los documentos seleccionados para su perpetua conservación.

## **2.5 Prestamos administrativos**

El texto del Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivo, que viene a sustituir a otro anterior de 1994, sirve a los archivos para regular los aspectos que se refieren a la identificación, valoración, selección, descripción, conservación y difusión de los documentos pertenecientes al Patrimonio Documental Andaluz.

En este Reglamento se recogen la definición y condiciones del préstamo administrativo, y lo define como la entrega o remisión de expedientes, o generalmente, documentos, a los órganos jurisdiccionales o Administrativos, según lo dispuesto en la normativa vigente. Se regirá por lo dispuesto en solicitud y recepción del préstamo:

- ⇒ La solicitud se formulará en el formulario correspondiente, y será realizada por el titular del organismo u órgano productor de los documentos.
- ⇒ La solicitud estará dirigida a la dirección del Archivo.

Se autorizará por el organismo o unidad administrativa remitente de los documentos, la solicitud de documentos generados por un órgano o unidad administrativa, distinto del solicitante, debiendo ser autorizado por el órgano o unidad administrativa productora, o remitente de los mismos. Excepto cuando sean requeridos por los órganos jurisdiccionales y los casos contemplados en la legislación especial. Esa autorización deberá ir acompañando a la solicitud del préstamo.

Como regla general, se remitirán copias autenticadas de los documentos, siempre que exista esa posibilidad, salvo que la norma reguladora del procedimiento en que hayan de surtir efecto establezca otra cosa, haciéndose necesario el préstamo de los originales.

Como norma con carácter general, el préstamo administrativo se efectuará por un plazo de tres meses, pudiendo ser ampliado por razón de la naturaleza del procedimiento que lo motivó.

El impreso de solicitud de consulta y préstamo administrativos, se ha de cumplimentar del siguiente modo:

A rellenar por el solicitante:

- ⇒ Datos del servicio solicitado:
  - ✗ Fecha de solicitud: Día, mes y año (formato DD/MM/AAAA).
  - ✗ Consulta, préstamo o prórroga: Marcar con una X la acción de que se trate.
- ⇒ Solicitante:
  - ✗ Nombre de la persona que solicita el servicio de documentos.
  - ✗ Servicio o unidad administrativa: Denominación de la unidad que solicita el servicio de documentos y a la cual pertenece el solicitante.
  - ✗ Teléfono: Número de teléfono del solicitante.
  - ✗ Correo electrónico: Dirección de correo electrónico del solicitante.
- ⇒ Documentos solicitados:
  - ✗ Código y título de clasificación: Código y título del Cuadro de clasificación del documento o expediente que se solicita.
  - ✗ Descripción: Título preciso de los documentos o expedientes que se solicitan.
  - ✗ Años: Fechas extremas de la documentación de que se trate.
  - ✗ Signatura: Recoge el número de caja donde está contenido el documento o expediente.
- ⇒ Firmas:
  - ✗ Solicitante: Firma de la persona que solicita el servicio de documentos de que se trate.
  - ✗ Autorización: En caso de querer acceder a documentos producidos o tramitados por una unidad distinta a la del solicitante, se requiere la firma del jefe de esa unidad, autorizando la consulta y el préstamo de esos documentos.

A rellenar por el Archivo General:

- ⇒ Número de la consulta o préstamo dado por el Archivo General dentro de su registro.
- ⇒ Fecha de servicio: Recoge la fecha en la que el Archivo General entrega los documentos en consulta o préstamo al solicitante.

- ⇒ Fecha de devolución: Constancia de la fecha en la que el solicitante devuelve los documentos prestados.
- ⇒ Firma del Archivo General: La firma acredita que los documentos han sido reintegrados a su lugar de origen en el depósito del Archivo General.

## **2.6 El procedimiento de transferencia de los documentos**

Llegado el momento en que los documentos no son necesarios para la gestión, se realizará una transferencia de fondos. Se trata de la remisión de la documentación de una etapa a otra del archivo, siguiendo el ciclo de vida de los documentos.

La persona responsable del archivo en la oficina, deberá informar acerca de la documentación que quiere transferir y de su volumen. Estos datos se utilizarán por el archivo receptor para poder valorar la disponibilidad de espacio, y cualquiera otra circunstancia que pueda afectar a la transferencia. Los detalles de la operación se acordarán conjuntamente.

La transferencia de documentación al archivo central correrá a cargo de los órganos, unidades y servicios administrativos. El remitente deberá asegurarse de que la documentación a transferir se encuentre en las condiciones adecuadas de conservación e instalación, comprobando, al menos, los siguientes aspectos:

1. Los expedientes se archivarán completos, sin que falte ningún documento.
2. Habrá de observar que no tengan clips metálicos, grapas, gomas elásticas, anillas, carpetas de plástico, carpetas colgantes, archivadores de anillas o cualquier otro elemento que pudiera afectar a su conservación. Cada expediente será introducido en una carpeta de cartulina o papel.
3. En la propia oficina se destruirán todos los duplicados, fotocopias y borradores de los documentos originales. Sólo en el caso de que éstos no existan, se conservará la copia. Los documentos objeto de transferencia deberán ser, por tanto, originales o copias únicas. Estarán organizados de acuerdo a los procedimientos estipulados al efecto.
4. El archivo central establecerá el modelo de cajas archivadoras cartón normalizadas (unidades de instalación) donde deberán ser introducida toda la documentación. Estas cajas o unidades de instalación serán de un modelo u otro, dependiendo de las dimensiones de la documentación a transferir. Si hay que transferir documentación de dimensiones especiales, como planos, carteles, etc., o bien en soportes diferentes del papel, se utilizará el formato más conveniente, según lo establecido por el Archivo.
5. Cada caja contendrá solamente la documentación relativa a una misma serie documental. No se debe mezclar en una misma caja archivadora documentos pertenecientes a series documentales distintas. También es conveniente que ningún expediente quede dividido en dos o más cajas. Si no se puede evitar, esta circunstancia se señalará claramente en la Relación de Entrega.
6. Se tendrá en cuenta a la hora de colocar la documentación incluida en cada caja, que será la cantidad justa y suficiente para evitar que se doble o se enrolle, pero a su vez debe permitir su extracción con comodidad y sin provocar deterioro.

7. Todas las cajas archivadoras (unidades de instalación), nos da igual su formato, se identificarán únicamente con un número correlativo (del 1 en adelante, de acuerdo con el número total de cajas que compongan la transferencia). Se anotará a lápiz en el lomo de la caja archivadora y se corresponderá con el número de caja que figure en el impreso de Relación de Entrega que, imprescindiblemente, debe acompañar a toda transferencia, de manera que puedan ser identificadas con facilidad y sin posibilidad de error ninguno. Aparte de este número de orden, las cajas no llevarán ninguna otra anotación y el contenido de cada caja se consignará únicamente en la respectiva casilla de la Relación de Entrega, en la titulada Descripción.

Es responsabilidad de la unidad remitente la integridad de la documentación contenida en las cajas y que concuerde con la información que figura en la Relación de Entrega.

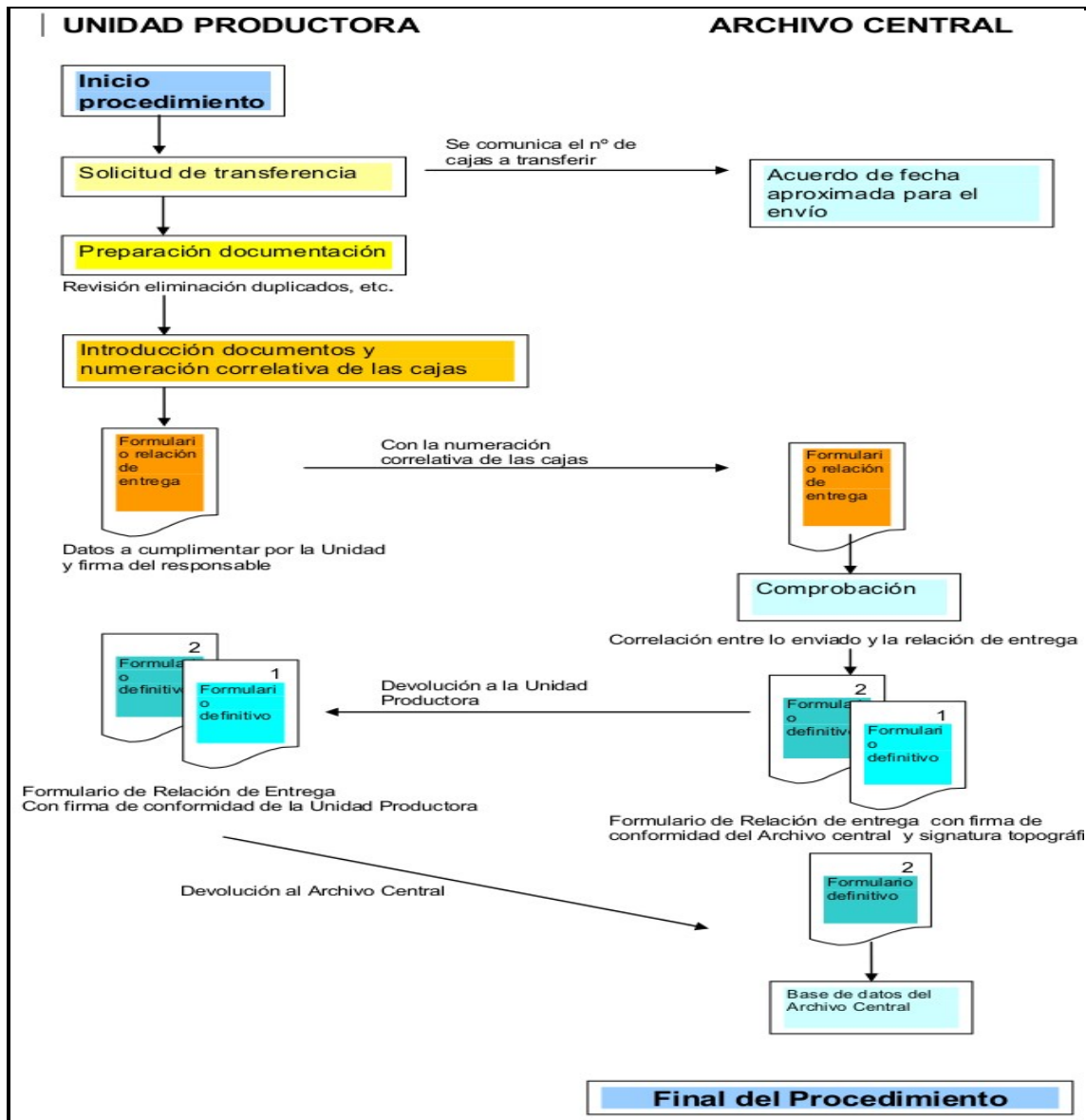
Todo envío de documentación al archivo central irá acompañado del correspondiente impreso de Relación de Entrega normalizado, que irá obligatoriamente firmado por el responsable de la unidad remitente.

Se tendrá en cuenta, que sólo el impreso de Relación de Entrega da fe del traspaso de la responsabilidad de los documentos a los que hace referencia. La transferencia no se considerará realizada mientras la unidad remitente no tenga en su poder la correspondiente copia debidamente cumplimentada por el archivo.

Una vez que la documentación ha ingresado en el archivo, corresponde a éste su custodia y tratamiento. Esto incluirá el servicio de consulta, información, préstamos y/o copias a las unidades administrativas y a los usuarios en general, según las normas jurídicas vigentes. Podemos ver el proceso de un modo esquematizado

Fig.5.- Transferencia de documentos al archivo central:





Fuente: elaboración propia adaptado de apuntes Grado GAP asignatura Fundamentos y Métodos de Gestión Pública (Curso 2012-2013), Universidad de Jaén. Profesor Félix Fernández Castaño.

## 2.7 El archivo intermedio

Este tipo de archivo está muy unido a la creciente actividad de las administraciones. Surge ante la imposibilidad de conservar todo, y a la incapacidad de las organizaciones productoras para guardar los documentos que ya no se usan con frecuencia.

La primera referencia que se tiene de este tipo de archivo, la encontramos durante la II Guerra Mundial (*records centers*) como consecuencia del crecimiento de los documentos producidos por las administraciones federales.

Las funciones del archivo intermedio, podemos decir que son:

- 1.- liberar a las administraciones de los documentos no necesarios para el trabajo diario, con la idea de mejorar el funcionamiento de sus sistemas documentales.
- 2.- evitar el colapso de los archivos históricos con documentos que todavía son accesibles al público.
- 3.- asegurar la selección de los documentos que van a ser conservados y los que van a ser eliminados.
- 4.- garantizar la plena disponibilidad de sus documentos, cuando lo necesiten, a las administraciones que los originan.
- 5.- Realizar las anteriores funciones con el coste más bajo posible, aprovechando el espacio ubicado en suelo e instalaciones más baratos que los de las oficinas.

Transcurrida la fase intermedia, los documentos pasan a engrosar el archivo histórico, compuesto por los que sean considerados de valor permanente, tras haber cumplido su función administrativa y previo proceso de selección.

## **2.8 El archivo histórico**

Durante la mayor parte de la historia de los archivos, se le ha asignado una finalidad de fuentes de información. Cuando pierde su finalidad inmediata, los documentos eran conservados y transferidos de unas generaciones a otras como referencias básicas para mantener y recrear la memoria del pasado.

Será en el siglo XIX cuando produce la apertura o liberalización de los vestigios del pasado, y esto da lugar a la categoría de los archivos históricos. A ellos, se acercan por primera vez los historiadores, paleógrafos, genealogistas, anticuarios, e incluso investigadores universitarios.

Este cambio de conceptualización de los archivos va unido a la difusión y acceso a la cultura por parte de los ciudadanos, que constituye una señal de identidad de la sociedad desarrollada.

Se puede establecer categorías de usuarios reales y potenciales. Así, los usuarios internos, serían los miembros de la entidad que posee el archivo. Los usuarios externos, podrían ser los ciudadanos, entre los cuales podemos distinguir varios grupos: los investigadores científicos; los productores y los agentes culturales; los aficionados; los estudiantes; los ciudadanos en general.

## **2.9 El archivo digital**

Cuando analizamos los documentos digitales como testimonio de una serie de hechos y actividades, aplicamos conceptos propios de la gestión de la documentación administrativa. Sin embargo, por sus especiales características, los documentos informáticos generan una problemática particular cuando se trata de garantizar los mismos valores que se requieren a los documentos en papel. Esto obliga a adaptar unas metodologías cuando se crea y gestiona un archivo digital.

El documento electrónico está compuesto de señales digitales, careciendo de los atributos físicos del documento tradicional.

El documento digital y las redes promueven la descentralización, la colaboración y la difusión de la información sin límites de tiempo o espacio. Podemos denominarlo

espacio virtual de trabajo común. Uno de los aspectos de los archivos que más ha evolucionado ha sido la implantación de sistemas de gestión integral de la documentación (SGID), cuyos elementos integrantes son: creación de cuadros de clasificación funcionales, diseño de sistemas de descripción, definición de procedimientos de archivo en los archivos de gestión, elaboración de calendarios de conservación/eliminación, establecimiento de medidas de protección de documentos esenciales, aprobación de normativas de transferencias y de eliminación y formación de usuarios.

Los archiveros deberían colaborar en la elaboración del *software* para garantizar la plena identificación y comprensión de los documentos electrónicos. Tanto en relación al valor jurídico del documento, como la conservación, mediante la grabación automática de todas sus referencias contextuales.

## 2.10 El edificio y las instalaciones

Tenemos que tener en cuenta los elementos de juicio que podemos utilizar para elegir la mejor solución en cuanto al edificio o los locales de archivo. El tamaño de la organización y los medios económicos, son en principio, factores determinantes. Pero para determinar la solución más adecuada, existen una serie de factores que hay que tener en cuenta:

- ⇒ El volumen y la tasa de crecimiento de los documentos. Las estimaciones en las que debe basarse para la valoración de la capacidad de las instalaciones a elegir, son el volumen y el crecimiento.
- ⇒ El uso de los documentos. Los distintos usos deberán determinar los niveles de protección necesarios contra las pérdidas o los daños.
- ⇒ Las necesidades de seguridad y sensibilidad de los documentos. Se podrá limitar el acceso por razones de confidencialidad, por la naturaleza de la propiedad de la información o por prescripciones legales.
- ⇒ Las características físicas. Habrá que tener en cuenta el peso, el espacio necesario, los controles de temperatura y humedad, las necesidades de conservación física de los soportes, la protección contra el fuego, las inundaciones, etc.
- ⇒ La necesidad de recuperar documentos exigirá un acceso más fácil al archivo.
- ⇒ El coste relativo de las opciones, puede afectar a la decisión sobre la contratación de la guarda y custodia de los documentos. También, a los soportes elegidos para el almacenamiento.
- ⇒ Las necesidades de acceso, puede dar el resultado de la necesidad de múltiples instalaciones, sistemas y equipamientos para la satisfacción de la organización.

Una vez valorados estos factores, la decisión final exige dar respuestas a otras cuestiones:

- ⇒ La ubicación. Sería deseable que los archivos se ubiquen lo más cerca posible de los usuarios.
- ⇒ Reutilización de edificios. El ideal es un edificio nuevo construido específicamente para ubicar el archivo, ya que no se acomodan a locales edificados para otros fines, por razones de capacidad, resistencia de los materiales, estructura de la construcción, necesidad de respetar la arquitectura, etc.

- ⇒ Los papeles respectivos del arquitecto y del archivero. El arquitecto será informado de las necesidades del servicio y de los errores de orden funcional que debe evitar. Para ello, el archivero elaborará una memoria de necesidades detallada que sirva de base para el proyecto.

## CONCLUSIONES

El documento administrativo tiene una función muy importante en la organización de las administraciones públicas. Será tan imprescindible en las gestiones internas entre administraciones, como en su relación con los administrados, tanto personas físicas como jurídicas. El soporte del documento, estará adaptado a la información que tenga que transmitir. Se tendrá que verificar su fiabilidad, su integridad y su autenticidad, puesto que el contenido de esos documentos es de trascendente importancia. Y también, habrá que tener en cuenta, que posteriormente, podrán utilizarse para consultas, investigaciones, etc. Las dos funciones más importantes del documento administrativo son la función de constancia y la de comunicación.

Los investigadores han elaborado varias teorías sobre el ciclo vital del documento, pero la más extendida es la que defiende la teoría de las tres edades, correspondiendo la primera al archivo de oficina, la segunda al archivo intermedio, y la tercera identificada con el archivo histórico. Esta teoría está muy relacionada con el tiempo que pasa el documento en el archivo correspondiente.

La diplomática establecerá la tipología, evalúa la autenticidad y veracidad del documento. Se ocupará también de los diversos modos de transmisión del documento. En definitiva, de la forma interna que incluye la estructura del documento, la redacción y las fases que ha pasado.

Los documentos normativos servirán como testimonio o prueba. En ellos quedará constancia de actos, hechos, acontecimientos, normas o juicios que pueden dejar claras situaciones, relaciones, legitimaciones, etc.

En los documentos que contengan actos administrativos, incluso los que sean de trámite, deben figurar una serie de datos identificativos, tanto del administrado, de la administración y del expediente que se está tramitando.

Existe un catálogo de tipologías documentales que puede utilizar la administración, que incluye documentos de decisión, de transmisión, de constancia, de juicio y de los ciudadanos. Serán utilizados unos u otros según el tipo de expediente a tramitar.

Para un mejor control administrativo, se diseñan documentos normalizados, pensando en un incremento de la productividad y una reducción de los errores. Se utilizará un lenguaje que sea claro, sencillo y se respetarán las reglas gramaticales y ortográficas.

La agregación sucesiva de documentos, su rúbrica y la estructura foliada conforman el expediente administrativo. Estos se pueden iniciar de oficio, o a instancia de parte.

Actualmente, aunque afectada por la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la archivística mantiene sus principios. El tratamiento de la documentación, que está compuesta por los procesos de clasificación, ordenación, descripción y conservación, sigue teniendo como referente el respeto al principio de

procedencia en sus dimensiones: el respeto de los fondos y el respeto del orden original. Se mantiene viva la preocupación por la preservación del patrimonio documental. Las tareas archivísticas, últimamente se han visto impactadas por la gestión de los documentos, que ha debido integrarse con normalidad a la teoría y la práctica de la actividad en los archivos.

La administración debe garantizar la existencia de un sistema de archivos que permita ubicar y conservar correctamente los documentos, en función de su utilidad para la gestión, la demostración de derechos o la historia. Las oficinas, por tener un espacio reducido, cuando la documentación ya no es útil para el desarrollo de sus funciones, deben pasar a la siguiente fase del archivo. Cuando haya que transferir documentos a otro archivo, habrá que ejecutar unas fases de entrega y recepción, que deberán dejar constancia de la acción llevada a cabo.

El personal encargado de los documentos, procederá a su clasificación, ordenación, descripción, instalación y almacenamiento de documentos. Otra función importante, es el procedimiento de expurgo. Como el espacio es limitado, se conservarán los documentos realmente necesarios o importantes. Los que no lo sean, serán destruidos.

Habrán establecidas unas normas para que la documentación pueda ser prestada a ciudadanos, investigadores, estudiantes, otras administraciones,... Se debe seguir un protocolo establecido, con el fin de preservar el documento y asegurar su devolución.

Los documentos digitales, por sus especiales características, generan una problemática particular a la hora de garantizar los valores que se requieren a los documentos en papel.

Para determinar el edificio donde se va a instalar un archivo, hay que tener en cuenta una serie de factores que pondrán de manifiesto los archiveros, y comunicarán a la persona responsable de construir el edificio, o de acondicionar las estancias para el archivo. Lo mejor es dedicar un edificio construido para tal finalidad. Pero no siempre ocurre así. Se acondicionan edificios históricos, sobre todo, en las zonas de los sótanos. Un factor muy importante es el volumen de documentos que hay que colocar. También el peso, el espacio necesario, la temperatura y humedad, la protección contra el fuego o las inundaciones. Todos estos factores, habría que tenerlos en cuenta antes de la instalación definitiva de un archivo de documentación administrativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cruz Mundet, J.R. (2012), *“Archivística”*; Alianza Editorial, Madrid
- Cruz Mundet, J.R. y Mikelarena Peña, F. (2006), *“Información y documentación administrativa”*; Editorial Tecnos, Madrid
- España. Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado
- Ferrando Martínez, Rafael. Resumen descriptivo de la tesis doctoral *“El documento administrativo, su contexto electrónico, tecnológico y normativo: una propuesta de cambio de paradigma”* presentada en la Universidad de Murcia el 12 de julio de 2013.

- Galende Díaz, J.C. y García Ruipérez, M. (2003), “*El concepto de documento desde una perspectiva interdisciplinar: de la diplomática a la archivística*”; Revista General de Información y Documentación, núm. 2 pág. 7-35
- García Ruipérez, M. (2010), “*La descripción de documentos cartográficos: estado de la cuestión*”; Revista Códices Vol. 6 N.º 2: 195-208
- García Ruipérez, M. (2010), “*La descripción de documentos cartográficos: estado de la cuestión*”; Revista Códices Vol. 6 N.º 2: pp.195-208
- Muñoz Llinás, J.I. (2013). “*La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918*”, Revista de Derecho UNED, núm. 12
- Rivero Ortega, R. (2008), “*El expediente administrativo. De los Legajos a los soportes Electrónicos*”. 2ª ed. Editorial Aranzadi, Pamplona
- Rodríguez Bravo, B. (2002), “*El documento. Entre la tradición y la renovación*”, Gráficas Apel, Gijón  
[http://bci.inap.es/alfresco\\_file/fc6b7d60-2017-40f8-b8a3-680692ce33f2](http://bci.inap.es/alfresco_file/fc6b7d60-2017-40f8-b8a3-680692ce33f2)
- UCA. Normas básicas de organización de los archivos de oficina de la UCA  
<http://archivo.uca.es/gestion/normasorganizacion>

#### **WEGRAFÍA:**

- ☞ [http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18758/tesis\\_cezimbra.pdf?sequence=1](http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18758/tesis_cezimbra.pdf?sequence=1)
- ☞ <http://historiaybiografias.com/escritura/>
- ☞ <http://www.nevado.com.mx/page8.html>
- ☞ <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/archivo/informacion3.html>
- ☞ [http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/archivos/web\\_es/contenido?id=891ce6ab-edel-11dd-ac81-00e000a6f9bf&idArchivo=0754eda0-58a4-11dd-b44b-31450f5b9dd5&idContArch=891ce6ab-edel-11dd-ac81-00e000a6f9bf&idTipo=02cd09d5-57e2-11dd-ba1f-31450f5b9dd5](http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/archivos/web_es/contenido?id=891ce6ab-edel-11dd-ac81-00e000a6f9bf&idArchivo=0754eda0-58a4-11dd-b44b-31450f5b9dd5&idContArch=891ce6ab-edel-11dd-ac81-00e000a6f9bf&idTipo=02cd09d5-57e2-11dd-ba1f-31450f5b9dd5)

**ANEXOS**

**Modelo de Acuerdo/Resolución**

**Resolución de**

**Expediente nº**..... **Asunto**.....

**Interesado**.....

**Procedimiento**..... **Fecha de iniciación**.....

Examinado el procedimiento iniciado por.....  
.....referente se han apreciado los

**Hechos** que figuran a continuación

**Primero**.....

**Segundo**.....

La **valoración jurídica** de los hechos expuestos en la siguiente

**Primero**.....

**Segundo**.....

Este/a .....de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de  
las competencias que le atribuye el .....

**Resuelve:**

**Primero**.....

**Segundo**.....

Esta resolución.....

Contra esta resolución.....

Mediante este documento se

**Notifica a**.....

la presente resolución, según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992).

..... de ..... de .....

El

Fdo.:

Fig.- 6 (elaboración propia), basado en el modelo de Cruz Mundet, J.R. "Información y Documentación Administrativa" (2006)

**Modelo de Acuerdo de tramitación de urgencia**

**Acuerdo de tramitación de urgencia**

---

**Expediente nº**.....**Asunto**.....

**Interesado** .....

**Procedimiento**.....**Fecha de iniciación**.....

---

Este/a .....

en el ejercicio de las competencias que le atribuye .....

y con base en el artículo 50 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, [“Boletín Oficial del Estado” (BOE) nº 285 de 27 de noviembre de 1992],

**Acuerda:**..... y por razones de interés público:

Aplicar al procedimiento de.....

.....referente a.....

la tramitación de urgencia, reduciendo a la mitad los plazos establecidos para el mismo.

Contra este acuerdo no cabe interponer ningún recurso.

Mediante este documento se

**notifica a** .....

el presente acuerdo, según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992).

.....,.....de..... de.....

El

Fdo.:

Fig.-7: (elaboración propia) basado en el modelo de Cruz Mundet, J.R. “*Información y Documentación Administrativa*” (2006)



**Modelo de petición de informe facultativo**

---

**Oficio de petición de informe facultativo**

---

**s/ref.:**

**n/ref.:**

**Fecha:**

**Asunto:**

---

A efectos  
de.....

Se solicita de  
esa/e.....

.....la emisión de informe facultativo sobre los  
siguientes aspectos:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

El informe solicitado deberá emitirse en el plazo de  
.....días.

....., ..... de ..... de .....

El

Fdo.:

.....  
.....

Fig. 8.: (elaboración propia) basado en el modelo de Cruz Mundet, J.R. "Información y Documentación Administrativa" (2006)

**Certificación de acto presunto**

---

**Expediente n.º:**..... **Asunto:**.....

**Interesado:**.....

**Procedimiento:**.....

**Fecha de iniciación:**.....**Fecha de vencimiento de plazo:**.....

---

D.D. <sup>a</sup>.....,

....., competente según lo dispuesto en.....

.....para la resolución del procedimiento de

.....

Iniciado a solicitud de D. /D. <sup>a</sup>.....

.....,

**Expone:**

**Primero:** El mencionado procedimiento se inició el.....,  
fecha de entrada de la solicitud del interesado en el registro del órgano competente.

**Segundo:** De conformidad con lo establecido en.....  
....., el plazo máximo de resolución del procedimiento es de.....  
.....que han transcurrido sin que haya recaído resolución expresa.

**Tercero:** El interesado solicitó el día ..... de ..... de ..... la  
Certificación del acto presunto, de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (LRJ-PAC) [BOE n.º 285 de 27 de noviembre de 1992]*.

En consecuencia, y en cumplimiento de lo establecido en el citado *artículo 44 de la LRJ-PAC*,

**Certifica:**

1. Que los efectos generados por la falta de resolución expresa son .....  
..... de la solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo .....  
.....

2. Que la estimación de la solicitud se realiza en los siguientes términos: .....

.....  
.....  
Contra la resolución presunta que se certifica en este documento, que .....

Mediante este documento se

**notifica a** .....

la presente certificación según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE n.º 285 de 27 de noviembre de 1992).

....., ..... de ..... de .....

Fig.- 9: (elaboración propia) basado en el modelo de Cruz Mundet (2006)