



**Estudios de Ciencias de la Comunicación y la Información**

**Grado de Información y Documentación**

**Trabajo Final de Grado – Proyecto Profesional**

**DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA UNIDAD DE  
SERVICIOS GENERALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

Profesores: Alexandre Lopez Borrull y Núria Ferran Ferrer

Profesor colaborador: Josep Vives Gràcia

Alumno: Juan Díez Blanco

3 de enero de 2019

## Tabla de contenido

<b><i>Propuesta de Trabajo Final de Grado</i></b> .....	<b>2</b>
Objeto del proyecto .....	3
Objetivos generales y específicos .....	3
Ámbito de actuación .....	3
Interés del trabajo para el estudiante y para la organización .....	4
Relación del estudiante con el entorno .....	4
Precedentes y conocimientos previos .....	6
Metodología y recogida de datos .....	6
Calendario de actuación .....	7
<b><i>Desarrollo conceptual</i></b> .....	<b>8</b>
Revisión de la literatura científica .....	8
Recopilación, revisión y análisis de los datos recogidos .....	22
<b><i>Valoración y conclusiones</i></b> .....	<b>35</b>
<b><i>Bibliografía</i></b> .....	<b>37</b>

## Propuesta de Trabajo Final de Grado

El proyecto profesional que aquí se desarrolla como Trabajo Final de Grado se relaciona con la gestión de servicios de información (el perfil de materias optativas que estoy cursando) aplicado a mi centro de trabajo, el Congreso de los Diputados, especialmente en la gestión documental. La actualización de las formas de trabajo en mi Unidad (Servicios Generales) requeriría un impulso para ponernos al nivel de las organizaciones de nuestro entorno (la Unidad homóloga del Senado ha implementado un Sistema de Gestión Documental con éxito) o con las que se mantiene relación habitual (como el Gobierno del estado español).

Observando el soporte de la documentación con la que trabaja la Unidad, existe una preponderancia del papel (que origina más papel en sus traslados y respuestas desde otros órganos), aunque a partir de la última década convive con la documentación en soporte digital (y diferentes formatos) sin un sistema de gestión que facilite la recuperación en caso de necesidad, más allá del limitado uso de los buscadores de texto. Esta ausencia de sistematización de la gestión documental, que además debería estar apoyada en herramientas informáticas, impide el desarrollo de una cultura de gestión en la Unidad que, día a día, se demuestra más necesaria ante la aparición de situaciones que se solucionarían si, entre otras medidas, hubiese un repositorio desde el que recuperar la información pertinente mediante un sistema.

Este análisis a vista de pájaro, derivado de más de una década trabajando en esta Unidad, evidencia que la situación es impropia de la época y categoría de la organización. Así, este Proyecto quisiera servir no solo de colofón a mis estudios del grado de Información y Documentación, sino para que pudiera proponerse en el futuro para la gestión documental de la Unidad de Servicios Generales, descubriendo nuevas formas de trabajo en la sistematización y digitalización de los procesos documentales y, además, añadiendo valor, ya que una correcta gestión documental de la mayor Unidad del Congreso de los Diputados simplificaría y agilizaría el funcionamiento de todas las tareas que le son encomendadas a diario y de las que dependen el resto de servicios de la Cámara.

## Objeto del proyecto

Proveer a la Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados de un Sistema de Gestión Documental que solucione los problemas derivados de la escasa sistematización actual de su documentación administrativa, prestando atención a las clasificaciones y categorías documentales pertinentes, habilitando el seguimiento de los expedientes durante su ciclo de vida, y permitiendo la transición plena al soporte digital para facilitar la gestión.

## Objetivos generales y específicos

1. Facilitar el control de la documentación administrativa de la Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados en lo relativo a las tareas de creación, recepción, clasificación, recuperación y preservación.
  - a. Evitar el silencio en las búsquedas al estar identificados los documentos en la herramienta informática de apoyo mediante metadatos.
  - b. Definir el ciclo de vida de los documentos de la Unidad para disponer su transferencia al archivo de la Dirección en un plazo indicado.
2. Optimizar la gestión de los recursos humanos de la Unidad según la normativa vigente.
  - a. Garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos.
  - b. Mejorar el cumplimiento de los tiempos administrativos de respuesta.
  - c. Prever las necesidades futuras de la Unidad ya que, en la mayoría de los casos, cada documento responderá a una situación administrativa del personal.
3. Normalizar los procesos documentales de la Unidad.
  - a. Facilitar el aprendizaje de la gestión documental para cada persona según su rol dentro de la Unidad.
4. Digitalizar la gestión documental para tender hacia el Papel Cero junto al resto de las Administraciones Públicas.
  - a. Ahorrar costes en suministros de papelería.

## Ámbito de actuación

Los procesos de documentación administrativa de la Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados.

## Interés del trabajo para el estudiante y para la organización

La Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados alcanzará en primavera de 2019, previsiblemente, el centenar de efectivos (un incremento de un 25% sobre el número actual). Cada uno generará a diario, directa o indirectamente, un número indeterminado de documentos administrativos que iniciarán o formarán parte de expedientes que, a su vez, se completarán con otros documentos hasta que se resuelvan los actos administrativos a los que pertenecen.

En la actualidad no existe un Sistema de Gestión Documental que controle esta documentación administrativa, quedando a la decisión de las diferentes personas que la gestionan cómo continuar los flujos de trabajo, dónde (o siquiera si) clasificarla y cómo. Pero peores son otras cuestiones, como el no transferir la documentación desde el archivo de la Unidad hasta el de la Dirección (la jerarquía administrativa posibilita la existencia de varios niveles de archivos intermedios), almacenándose en la actualidad documentación desde principios de la década de 1980, o la ausencia de sistematización de los ficheros digitales, que resultan difíciles de recuperar porque sus criterios de clasificación no son homogéneos.

Este proyecto pretende solucionar la mayoría de estos problemas, regulando la incompleta gestión documental actual para poder trazar el ciclo de vida de cada documento durante su paso por la Unidad y transferirlo al siguiente archivo con una frecuencia regular, mejorando el cumplimiento normativo en materia de protección de datos de carácter personal al asignar roles y responsabilidades a las personas involucradas y, adicionalmente, pasando de un modelo híbrido basado en soporte de papel y formatos digitales a otro exclusivamente digital que ahorre costes en suministros de papelería y tiempo en gestiones innecesarias, todo ello prestando atención a los requisitos necesarios para poder considerar, si bien de forma imperfecta porque representaría un esfuerzo titánico, que la Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados tiene un Sistema de Gestión Documental apoyado por herramientas informáticas.

## Relación del estudiante con el entorno

En la actualidad soy uno de los encargados de los edificios del Congreso de los Diputados. Mis funciones son de control y coordinación de la Unidad de Servicios

Generales bajo la dependencia directa de la Portería Mayor de la Cámara que, además de asumir estas, también da asistencia personal y directa a la Presidencia del órgano (Congreso de los Diputados, 2007).

Por su parte, la Unidad de Servicios Generales desempeña las funciones de vigilancia (pero no las de seguridad), control de accesos, tránsito y custodia en el interior de los seis edificios del Congreso, orientación y acompañamiento de personas, la asistencia y auxilio durante la celebración de reuniones, la colaboración en actividades protocolarias, y los trabajos de reproducción, traslado y distribución de documentos (Cortes Generales, 2006).

Como encargado, soy la primera instancia ante la que ingresa la mayoría de la documentación administrativa del personal de la Unidad de Servicios Generales, trasladándola a otras instancias según la pertinencia del proceso y recomendando acciones según su contenido. Entre mis tareas no están la clasificación y archivo de la documentación, aunque sí su acceso y recuperación, aunque la escasa sistematización a diferentes niveles (permisos de acceso inadecuados, diferentes criterios de clasificación, ausencia de vocabularios controlados...) dificulte la tarea.

Desde que tomé posesión de la plaza de encargado he detectado las dificultades derivadas del escaso control sobre los procesos documentales, la replicación de documentos en diferentes soportes (papel y digital), la heterogeneidad de una clasificación que no responde al largo plazo, y otras cuestiones que llegan a imposibilitar la recuperación de información.

Mi grado en la autonomía de decisiones para desarrollar el proyecto es limitado. Aunque gradualmente voy introduciendo procesos y regulaciones que, sin ser ideales, mejoran el día a día de la Unidad, aún supondría mucha dialéctica y un plazo adecuado de tiempo lograr que, si bien no todas, se implementaran algunas prácticas de gestión documental para mejorar la eficiencia y eficacia.

Por lo demás, mantengo buenas relaciones con la mayoría del personal del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios que presta servicio en el Archivo del Congreso de los Diputados (nuestro archivo final), que también solicita una regulación de los procesos documentales de la Cámara, aunque la falta de formación pertinente del personal de los diferentes servicios ha logrado, en algún caso, que se dejen de usar herramientas

digitales que simplificaban las tareas para volver a otras basadas en registros escritos a mano sobre papel.

Finalmente, tengo buena relación con varios analistas programadores del Congreso, los encargados de implementar una aplicación comercial que condensara la mayoría de las propuestas del proyecto.

### Precedentes y conocimientos previos

Mis conocimientos previos en relación con la propuesta del proyecto se limitan a mi experiencia gestionando la documentación administrativa de la Unidad, poniéndola en relación con lo aprendido en el Grado. Principalmente útiles en este sentido resultan las asignaturas de Gestión Integral de Archivos (ya cursada) y Gestión Documental (cursándola actualmente).

### Metodología y recogida de datos

Dada mi limitada experiencia previa con la cuestión, ya que solo ocupé la plaza de encargado desde mediados del año presente, se complementará mi visión con la del resto de personas involucradas de manera directa o indirecta en el posible desarrollo de un Sistema de Gestión Documental. La técnica principal que se usará será la entrevista con preguntas pertinentes sobre la cuestión a:

- El Portero Mayor Adjunto, la siguiente instancia en la mayoría de los procesos documentales de la Unidad.
- El Portero Mayor, principal punto de salida de la documentación de la Unidad hacia el contexto corporativo y, además, gestor principal de nuestro archivo.
- La Jefatura del Servicio del Archivo del Congreso de los Diputados para informarme sobre las herramientas documentales vigentes.

Adicionalmente, me apoyaré en búsquedas bibliográficas (principalmente la normativa UNE-ISO vigente al respecto), así como en el *statu quo* de las soluciones comerciales presentes en el mercado que pudieran servir de apoyo al Sistema de Gestión Documental ante mi imposibilidad técnica de presentar un producto informático propio. Sí presentaré una aproximación usando herramientas comunes disponibles en mi entorno de trabajo (el sistema de archivos de Windows y documentos elaborados con Microsoft Word). Así, este proyecto se centrará en la aproximación teórica y técnica del

diseño del Sistema de Gestión Documental y, si fuera posible, buscando un software preexistente que se ajuste a nuestras necesidades.

#### Calendario de actuación

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
Recolección de datos	■	■	■				
Investigación bibliográfica		■	■				
Estudio de mercado				■	■	■	
Reflexiones finales					■	■	

El cronograma recoge, aproximadamente, dos semanas menos de las disponibles para el desarrollo, ya que la planificación prevé la falta de disponibilidad derivada de la prestación de horas extraordinarias en el trabajo debido a los actos de celebración del 40º aniversario de la Constitución Española.

Durante las semanas dedicadas a la recolección de datos, se harán las entrevistas a las personas anteriormente indicadas para recoger sus visiones sobre la situación actual y lo que sería deseable para la mejora de la gestión documental según los objetivos establecidos al principio de este proyecto. Esta fase no supondrá retrasos sobre la planificación porque son personas con las que trabajo a diario o a las que veo habitualmente porque trabajamos en plantas adyacentes del mismo edificio.

Simultáneamente a la segunda semana de entrevistas, se empezará la investigación bibliográfica para analizar el estado actual de la gestión documental, las normas pertinentes y otras cuestiones que puedan afectar al desarrollo final.

Posteriormente, una vez analizados los requisitos técnicos y tecnológicos de la cuestión, así como la situación teórica actual, se dedicarán dos semanas a valorar si alguna de las soluciones comerciales existentes se ajusta a nuestras necesidades o si, por el contrario, se desarrollará un producto nuevo cuyos requisitos, a estas alturas del proyecto, estarán casi definidos en su totalidad.

Hacia la mitad de la fase anterior también comenzará la revisión del conjunto por si el estudio de mercado proporcionara ideas que modificaran alguna de las fases anteriores que requiriesen ajustes sobre el desarrollo.

También se prevé, finalmente, al menos una semana como salvaguarda por si la planificación se demorase debido a imprevistos.



## Desarrollo conceptual

### Revisión de la literatura científica

#### *Norma UNE-ISO 15489-1:2016*

La Norma UNE-ISO 15489-1:2016 define en su punto 3.15 la gestión documental como *la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de los documentos, incluidos los procesos para capturar y mantener, en forma de documentos, la información y evidencia de las actividades y operaciones de la organización* (AENOR, 2016). Esta es la norma básica alrededor de la que pivotan todas las demás que estudiaremos, ya que define los componentes que cualquier organización debe considerar en lo relativo a su documentación, así como las generalidades concernientes a los procesos y controles propios de la gestión documental, además de algunos criterios relativos a las herramientas documentales.

Hay que recordar que, en lo concerniente al concepto *documento*, nos referiremos en este proyecto al término anglosajón *record*, que, según la citada norma, es *Información creada, recibida y conservada como evidencia y como activo por una organización o individuo, en el desarrollo de sus actividades o en virtud de sus obligaciones legales*. El valor probatorio de estos documentos será nuclear para comprender la necesidad de controlarlos e, incluso más importante, de su preservación para el futuro si es necesario.

Para decidir sobre la naturaleza documental de una información (ya que no toda escritura sobre papel o fichero digital será considerada un documento), habrá que contextualizarla dentro de su organización para evaluar la necesidad de su gestión y preservación. Las informaciones que no superen este filtro (es decir, que no se consideren documentos) se eliminarán para, entre otras ventajas, evitar la introducción de ruido en las búsquedas y recuperaciones futuras.

Para superar este filtro cualitativo, todo documento habrá de dejar constancia, con carácter probatorio, de la realización de una tarea dentro de la organización. Así, la ISO-UNE 15489-1:2016, en su apartado 5.2.2, describe los requisitos que habrá de cumplir una información para considerarse *documento*:

- Autenticidad: *Un documento auténtico es aquél del que se puede probar:*
  - a) *que es lo que afirma ser;*
  - b) *que ha sido creado o enviado por el agente del cual se afirma que lo ha creado o enviado; y*
  - c) *que ha sido creado o enviado en el momento en que se afirma.*

La garantía de estas cuestiones se realizará mediante el control de la creación, comunicación, recepción, preservación y disposición de los documentos para confirmar que los diferentes agentes están identificados y autorizados para cada tarea. La herramienta tecnológica de mayor vigencia en la actualidad para las cuestiones contempladas en los literales b) y c) es la firma digital mediante certificado, sobre la que volveremos posteriormente al hablar sobre el acceso a la documentación y la formación que se impartirá al personal de la Unidad en materia de gestión documental.

- Fiabilidad: *Un documento fiable es aquel:*
  - a) *confiable porque su contenido es completo, exacto y es fiel representación de las operaciones, actividades, o hechos que evidencia;*  
*y*
  - b) *del que se puede depender en el transcurso de las subsiguientes operaciones o actividades.*

Para garantizar esto, un documento se originará junto al acto que prueba, de forma automática por las herramientas usadas o por agentes que conozcan la cuestión de primera mano.

En la mayoría de las ocasiones, la simplicidad de nuestros documentos garantizará su fiabilidad dado que, al responder a actividades normalizadas, pueden elaborarse como formularios *ad hoc* en los que solo hay que recoger las variables, que además pertenecen a conjuntos cerrados de elementos.

- Integridad: *Un documento íntegro es aquel que está completo e inalterado.*

Una correcta gestión documental indicará las modificaciones posibles sobre un documento tras su creación, qué condiciones lo permitirán y quién podrá hacerlas, registrando dichas alteraciones bien en forma de metadatos (en un entorno digital), bien en forma de un registro al efecto.

- Usabilidad: *Un documento usable es aquel que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado en un período de tiempo considerado razonable por las partes interesadas.*

Un documento usable mantendrá los vínculos con otros documentos de su contexto que den fe de operaciones relacionadas, igual que los mantiene con la operación que prueba. La forma ideal de almacenar estos vínculos (en un entorno digital) sería en forma de metadatos de preservación como, por ejemplo, el estándar PREMIS.

Cabe reseñar aquí que la Norma UNE-ISO 15489-1:2016 dedica una extensa explicación a las recomendaciones de uso de metadatos y qué información deberían contener:

- a) una descripción del contenido del documento;*
- b) la estructura del documento (por ejemplo, su forma, formato y las relaciones entre los componentes que conforman el documento);*
- c) el contexto de la organización, en el cuál el documento ha sido creado o recibido y usado;*
- d) las relaciones con otros documentos y con otros metadatos;*
- e) identificadores y otra información necesaria para recuperar y presentar el documento, como el formato o la información de almacenamiento;*
- f) las acciones y operaciones de la organización sobre el documento a lo largo de su existencia (incluyendo la fecha y la hora de las acciones, cambios en los metadatos y los agentes que realizan estas acciones).*

Encontramos aquí las primeras recomendaciones sobre el uso de metadatos para documentos en entornos digitales, cuestión diferencial con respecto a anteriores versiones de la Norma que aún estaban pensadas para entornos basados en soportes documentales de papel o, en el mejor de los casos, entornos híbridos. Como veremos, no todas las herramientas digitales permitirán una adecuada inserción y modificación de los metadatos recomendados, por lo que se prevé por primera vez la necesidad de un gestor documental digital que se encargue, de forma intuitiva, de esta cuestión.

Posteriormente, la Norma dedica una sección a las políticas y responsabilidades que garantizan que los documentos creados y mantenidos por la organización cumplen las características mencionadas hasta el momento, que serán impulsadas por el vértice estratégico e, igual que el resto del sistema, serán susceptibles a auditorías y revisiones

para comprobar su vigencia y adecuación. Entre otros aspectos, se indicarán los roles de los agentes intervinientes en el Sistema de Gestión Documental (punto 6.1):

- a) *personas que crean documentos;*
- b) *personas involucradas en la gestión de documentos;*
- c) *otros usuarios de las aplicaciones de gestión documental.*

Además, se contemplará el marco reglamentario que afecta al sistema (punto 6.2): *Las políticas deberían definir en qué aspectos la legislación, regulación, normativa y otras directrices y buenas prácticas afectan a la creación, captura o gestión de los documentos.* Como veremos, para esta cuestión nos ceñiremos a la normativa vigente de protección de datos de carácter personal.

En cuanto a la asignación de responsabilidades y como consecuencia del punto 6.1, el punto 6.3 dicta que:

- a) *los profesionales de la gestión de documentos son total o parcialmente responsables de los aspectos relacionados con la gestión de documentos, incluido el diseño, implementación y mantenimiento de las aplicaciones de gestión documental y sus operaciones, y de la formación de usuarios acerca de sus responsabilidades y el uso de las aplicaciones que afecten a sus prácticas individuales;*
- b) *los profesionales de la gestión de documentos y otros profesionales responsables de gestionar documentos son responsables del desarrollo, implementación y mantenimiento de los esquemas de metadatos y otros instrumentos, en colaboración con otro personal, como los profesionales de las tecnologías de la información, gestores de negocio y profesionales del derecho;*
- c) *la alta dirección es responsable de respaldar el desarrollo y la implementación de las políticas de gestión de documentos;*
- d) *los gestores son responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de gestión de documentos en los procesos de trabajo de su área;*
- e) *los administradores de sistemas son los responsables de garantizar el funcionamiento continuo y fiable de las aplicaciones de gestión documental bajo su control y de asegurar que toda la documentación de dichas aplicaciones es completa y está actualizada;*

- f) *todos los empleados son responsables y deben rendir cuentas sobre la creación y la conservación precisa y completa de los documentos de sus actividades.*

Además, la Norma contempla protocolos y recomendaciones para cuestiones como la supervisión y revisión del sistema. En la sección 6.4 se propone que los mecanismos de supervisión se diseñen para garantizar que:

- a) *los procesos y aplicaciones de gestión de documentos se implementan de acuerdo con políticas autorizadas y a los requisitos de negocio;*
- b) *los procesos y aplicaciones de gestión de documentos funcionan tal y como se definieron y diseñaron;*
- c) *se cumple con los cambios en los requisitos de gestión de documentos; y*
- d) *existe una mejora continua en la gestión de documentos.*

Para la formación de los agentes intervinientes, la sección 6.5 dice que *el programa de formación debería ser continuo y debería incluir formación sobre requisitos, políticas, prácticas, roles y responsabilidades para la gestión de documentos, y debería dirigirse a todos los miembros de la dirección y del personal, así como a cualquier otra persona responsable de cualquier parte de la actividad de la organización que implique la creación, captura y gestión de los documentos.*

En cuanto a los instrumentos de gestión de documentos (*herramientas documentales* en versiones anteriores de la Norma), se proponen (sección 8.1):

- a) *esquemas de metadatos para la gestión de documentos;*
- b) *cuadros de clasificación;*
- c) *reglas y permisos de acceso;*
- d) *calendarios de conservación.*

Sobre los esquemas de metadatos (sección 8.2), la Norma indica *que se deberían desarrollar para definir qué metadatos se usan para identificar, describir y gestionar procesos de gestión de documentos*, y recomienda que se definan para:

- a) *permitir la identificación y recuperación de documentos;*
- b) *asociar los documentos con las cambiantes reglas de negocio, políticas y regulaciones;*

- c) *asociar documentos con agentes, y sus permisos y derechos sobre los documentos;*
- d) *asociar documentos con las actividades de la organización; y*
- e) *dejar huella de los procesos llevados a cabo sobre los documentos, tales como cambios en las reglas de acceso o migraciones a nuevas aplicaciones.*

Sobre los cuadros de clasificación (sección 8.3), la Norma dispone *que son herramientas para vincular los documentos a sus contextos de creación.* Además, propone que puedan apoyarse en *vocabularios controlados como tesauros, usados para denominar a los documentos con el fin de ayudar a la recuperación de estos.* También recomienda que sean *jerárquicos o relacionales, consistentes de varios niveles de relaciones dependiendo de lo que representa mejor las actividades de la organización.*

En cuanto a las reglas de acceso y permisos (sección 8.4), la Norma estipula que se *deberían asignar, al menos, a las entidades documento y agente, aclarando quién puede tener acceso a los documentos.*

Sobre el calendario de conservación (sección 8.5), la Norma expone que debería basarse en *la identificación y valoración llevadas a cabo con el propósito de establecer reglas para la conservación y disposición de documentos,* decidiendo cuánto han de conservarse y cuál será su destino posterior. Más adelante veremos que el Congreso de los Diputados tiene normativa propia sobre esto, aunque no pueda considerarse un calendario de conservación propiamente dicho.

En cuanto a los procesos de creación, captura y gestión de los documentos, la Norma recomienda su integración como parte fundamental del Sistema de Gestión Documental, sustentados en las políticas definidas por el vértice estratégico y la formación continua de los agentes intervinientes en:

- a) *La creación de documentos;*
- b) *La captura de documentos;*
- c) *La clasificación y la indización;*
- d) *El control del acceso;*
- e) *El almacenamiento de documentos;*
- f) *El uso y la reutilización;*
- g) *La migración o conversión;*
- h) *La disposición.*

*Las decisiones relativas al diseño y la implementación de procesos de gestión de documentos deberían reflejar una comprensión de los procesos y aplicaciones de gestión de documentos existentes y en uso.*

Sobre la creación de documentos (sección 9.2), destacamos que la Norma incide en dos cuestiones previamente recogidas: *Los documentos se crean o se reciben y se capturan con el fin de llevar a cabo las actividades de la organización. Los requisitos legales, organizativos y de otra índole referidos a los documentos se establecen mediante la identificación y valoración.* Es decir, recuerda la necesidad de que los procesos documentales respondan a la realidad de la organización y se atengan a los requisitos normativos vigentes.

En cuanto a la clasificación e indización (sección 9.4), recuerda que *vincula los documentos con su contexto de negocio al asociarlos con categorías en un cuadro de clasificación* que habrá de presentar de manera jerárquica los procesos y tareas de la organización.

Sobre el almacenamiento (sección 9.6), indica que *los documentos, con independencia de su formato o soporte, deberían almacenarse de modo que estén protegidos contra el acceso no autorizado, las alteraciones, la pérdida o la destrucción, incluyendo el robo y las catástrofes.*

Igualmente, sobre la disposición (sección 9.9) recuerda que *los procesos de disposición se deberían realizar de acuerdo con los calendarios de conservación aprobados y vigentes, y que pueden ser:*

- a) Destrucción de los documentos y metadatos;*
- b) Transferencia del control de los documentos y los metadatos a la organización que ha asumido la responsabilidad de la actividad por reestructuración, venta, privatización u otro cambio de negocio;*
- c) Transferencia del control de los documentos y los metadatos a un archivo institucional o externo para la conservación permanente.*

Además, remarca los principios que guiarán la destrucción de documentos (como garantía ante un proceso irreversible):

- a) La destrucción siempre debería estar autorizada;*

- b) *Los documentos que conciernen a un litigio pendiente o actual o a una investigación o acción legal no deberían destruirse mientras la acción está en curso o se prevé su inicio;*
- c) *La destrucción de los documentos debería realizarse de modo que asegure la destrucción completa y que cumpla con todas las restricciones de seguridad y acceso al documento;*
- d) *La destrucción, como cualquier acción de disposición, debería documentarse.*

Veremos que nuestro Sistema de Gestión Documental no contemplará la eliminación de documentos, ya que nuestra disposición se hará siempre como transferencia a otro archivo, en congruencia con la normativa del Congreso de los Diputados.

#### *Serie UNE-ISO 30300*

La serie de Normas UNE-ISO 30300 aborda en profundidad la implantación de un Sistema de Gestión Documental, que *enlaza la gestión de los documentos con el éxito organizativo y la rendición de cuentas mediante el establecimiento de un marco de gobierno que comprende la política, los objetivos y las directrices para la gestión de los documentos*, así como los diferentes papeles de los agentes intervinientes, qué responsabilidad tiene cada uno, cómo han de planificarse los procesos, etc.

Esta serie se propone sistematizar la implantación y auditoría de los Sistemas de Gestión Documental en las organizaciones, analizando sus necesidades para crear unas políticas y procedimientos de gestión documental congruentes con lo requerido por la UNE-ISO 15489-1:2016. Sin embargo, a diferencia de las recomendaciones (no vinculantes) incluidas en esta, las Normas de la serie 30300 definen requisitos (vinculantes) cuyo incumplimiento imposibilita la certificación del Sistema de Gestión Documental.

Hay tres normas vigentes de esta serie:

1. *UNE-ISO 30300:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario.*
2. *UNE-ISO 30301:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos.*
3. *UNE-ISO 30302:2015. Información y documentación. Sistemas de gestión para documentos. Guía para la implementación.*



La Norma UNE-ISO 30300:2011, paralelamente a las definiciones de la Norma 15489-1:2016 en cuanto a la documentación, define los términos relativos a los Sistemas de Gestión Documental y proporciona los principios y objetivos de estos sistemas (en su punto 2.3.1) (AENOR, 2011):

*El propósito de implementar un Sistema de Gestión Documental es la gestión sistemática de los documentos como información acerca de las actividades de la organización. Tales documentos son el soporte de las decisiones tomadas y las actividades subsiguientes, y aseguran la rendición de cuentas ante las partes interesadas presentes y futuras.*

*El objetivo de implementar un Sistema de Gestión Documental es crear y controlar documentos de una forma sistemática y verificable para:*

- a) llevar a cabo las actividades de la organización y prestar los correspondientes servicios eficientemente;*
- b) cumplir con los requisitos legislativos, reglamentarios y de rendición de cuentas;*
- c) optimizar la toma de decisiones, la consistencia operativa y la continuidad del negocio;*
- d) facilitar el funcionamiento efectivo de una organización en caso de desastre;*
- e) proporcionar protección y apoyo en los litigios, que incluye la gestión de los riesgos asociados con la existencia o no de pruebas de una actividad organizativa;*
- f) proteger los intereses de la organización y los derechos de los empleados, los clientes y las partes interesadas actuales y futuras;*
- g) soportar las actividades de investigación y desarrollo;*
- h) apoyar las actividades promocionales de la organización; y*
- i) mantener la memoria corporativa o colectiva y apoyar la responsabilidad social.*

Tanto el propósito como los literales a) y b) de los objetivos ya estaban contenidos en la Norma UNE-ISO 15489-1:2016. Sin embargo, aquí se detallan con mayor profusión una serie de objetivos específicos que, en su mayoría, no contemplaremos porque exceden el ámbito de nuestras necesidades.

La Norma UNE-ISO 30301:2011 indica los requisitos de un Sistema de Gestión Documental que aspira a ser certificable, incluyendo la implementación de políticas y objetivos de gestión documental, así como los mecanismos de supervisión del propio

Sistema de Gestión Documental para que su producción documental sea conforme a la normativa. Cada sección de esta Norma recoge un aspecto particular de la implementación del sistema (AENOR, 2011):

- Contexto de la organización, incluyendo su comprensión, el contexto en el que se encuentra inmersa, los requisitos que ha de cumplir y cuál será el alcance del Sistema de Gestión Documental.
- Liderazgo, incluyendo el compromiso del vértice estratégico con la gestión documental, el establecimiento de políticas al efecto, y la definición de roles y competencias.
- Planificación, incluyendo un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) y los objetivos de gestión documental.
- Soporte, incluyendo los recursos, la capacitación y formación de los usuarios, la comunicación interna y la documentación del sistema.
- Operación, incluyendo el diseño de los procesos pertinentes y la implementación de aplicaciones.
- Evaluación del desempeño del Sistema de Gestión Documental, incluyendo todos los mecanismos de auditoría sobre el sistema, así como las decisiones consecuentes por parte del vértice estratégico.
- Mejora, que incluye todas las propuestas correctivas de situaciones indeseadas, así como las de mejora del Sistema de Gestión Documental.

En sus anexos, la Norma describe, de manera técnica, qué procesos de creación y control de documentos se implementarán en el Sistema de Gestión Documental de cara a su diseño, y que conforman la parte más técnica del proceso.

#### *Norma UNE-ISO 16175:2012*

Posteriormente a este marco teórico, analizaremos cómo implementar las herramientas para la gestión de documentos en una aplicación de gestión documental que facilite la realización de las tareas, eligiendo una tecnología adecuada para nuestros fines. En este sentido, nuestra elección será congruente, en todo caso, con las condiciones indicadas por los módulos de la norma UNE-ISO 16175:2012:

- *UNE-ISO 16175-1:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 1:*

*Generalidades y declaración de principios.* Esta norma nos dará, según indica en su punto 1.4: *información general, organización, principios fundamentales y contexto adicional* (AENOR, 2012).

- *UNE-ISO 16175-2:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 2: Directrices y requisitos funcionales para sistemas que gestionan documentos electrónicos* (AENOR, 2012).
- *UNE-ISO 16175-3:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 3: Directrices y requisitos funcionales para documentos en los sistemas de la organización* (AENOR, 2012).

Esta Norma establece los requisitos de las aplicaciones digitales de gestión documental en lo concerniente al mantenimiento de documentos que puedan considerarse probatorios de las operaciones que certifican. Los requisitos están divididos de la siguiente manera (simplificada al existir transversalidades entre las tres normas):

- 1) Creación, captura, identificación contextual mediante metadatos, clasificación y reclasificación de los documentos.
- 2) Gestión, controles de acceso y seguridad, mantenimiento de documentos en varios soportes diferentes, conservación y disposición.
- 3) Difusión, búsqueda, recuperación y presentación de los documentos.
- 4) Administración del sistema.

#### *Norma UNE-ISO 23081-1:2018*

En cuanto a los metadatos para la gestión de documentos, de forma adicional a lo visto anteriormente, procede la aplicación de la Norma *UNE-ISO 23081-1:2018. Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios*, que modela qué tipos de metadatos debería incluir un Sistema de Gestión Documental (AENOR, 2018):

- a) Negocio electrónico.
- b) Conservación.
- c) Descripción de recursos de información.
- d) Localización de recursos de información.

- e) Gestión de derechos de propiedad intelectual.
- f) Sostenibilidad de los documentos más allá de los límites del sistema.

Es obvio ante la lectura de los tipos que esta Norma excede nuestros propósitos actuales, por lo que solo barajaremos la inclusión de un subconjunto congruente con la funcionalidad que deseamos: conservación, descripción y localización. En un futuro desarrollo se incluirían los relativos a sostenibilidad de los documentos más allá de los límites del sistema, metadatos propios de documentos destinados a salir del mismo, el cual no es nuestro caso; sin embargo, si el Sistema de Gestión Documental fuera escalable a nivel de la organización, se plantearía a efectos de comunicación con otras organizaciones.

De las tipologías de metadatos mencionadas, la mayoría podrían aplicarse durante la creación de los documentos, pero deberían ser modificables durante su ciclo de vida a raíz de los procesos y flujos en los que se involucre en su gestión; esta modificación asegurará sus características de autenticidad, fiabilidad e integridad.

#### *Informe UNE-ISO/TR 26122:2008 IN*

El informe *UNE-ISO/TR 26122:2008 IN. Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos* (AENOR, 2008) da recomendaciones para analizar los procesos organizativos de creación, captura y control de los documentos. Para ello, muestra dos tipos de análisis:

1. Funcional: identifica las relaciones jerárquicas entre las diferentes funciones, procesos y tareas. Es fundamental para la creación del cuadro de clasificación.
2. Secuencial: describe de manera lineal las tareas que conforman un proceso para mostrar cómo opera (tabla 4 del informe):
  - 1) ¿Qué inicia la secuencia y cómo se registra?
  - 2) ¿Qué información o recursos son necesarios para iniciar la secuencia?
  - 3) ¿De dónde provienen la información o los recursos?
  - 4) ¿Qué desencadena las sucesivas operaciones?
  - 5) ¿Cómo saben los participantes que ha acabado cada operación?
  - 6) ¿Hay secuencias paralelas en algún momento del proceso?
  - 7) En caso afirmativo, ¿dónde convergen?

- 8) ¿Cuáles son las condiciones clave que cumplir para autorizar la secuencia?
- 9) ¿Cómo y dónde se registran las decisiones y operaciones mientras se despliega la secuencia?
- 10) ¿Qué pone fin a la secuencia y cómo se registra?

#### *Informe UNE-ISO/TR 13028:2011 IN*

El informe *UNE-ISO/TR 13028:2011 IN. Información y documentación. Directrices para la implementación de la digitalización de documentos* (AENOR, 2011) esquematiza la creación de documentos digitalizados para cumplir con las características de fiabilidad y veracidad, resultando útiles los anexos del informe por ser orientaciones prácticas y listas de verificación de cumplimientos que facilitan la planificación y gestión del procedimiento, la disposición de los documentos originales, dan recomendaciones sobre prácticas de conservación digital, etc.

#### *Norma UNE-ISO 19005-1:2008*

Finalmente, la *Norma UNE-ISO 19005-1:2008. Gestión de documentos. Formato de fichero de documento electrónico para la conservación a largo plazo. Parte 1: Uso del PDF 1.4 (PDF/A-1)* (AENOR, 2008) describe el formato de archivo digital PDF/A-1a, que garantiza la representación fidedigna de documentos digitales en el futuro al ser el estándar reconocido para su preservación. Este formato contiene en su interior todos los componentes y metadatos incrustados requeridos para su representación, así como su descripción y otras características funcionales (búsquedas textuales, inserción de firma digital...), garantizando un elevado nivel de confianza a largo plazo.

Sin embargo, nuestro Sistema de Gestión Documental no contemplará la conservación a largo plazo, sino que transferirá sus documentos al siguiente archivo con carácter anual, por lo que no contemplaremos usar este formato excepto en un supuesto tangencial.

#### *MoReq2010*

MoReq2010 (*Modular Requirements for Records Systems*) es una recomendación creada a instancias de la Comisión Europea para la gestión documental y de los archivos durante todo el ciclo de vida de los documentos. Su finalidad es el cumplimiento de unos

requisitos funcionales y no funcionales para los Sistemas de Gestión Documentales digitales para que puedan certificarse como tales (MoReq, 2011), el mismo objetivo que la Norma UNE-ISO 30301:2011.

Las características principales de los MoReq2010 son:

- Modularidad: hay unos servicios sin los que no puede certificarse un Sistema de Gestión Documental.
- Interoperabilidad: el Sistema de Gestión Documental debe ofrecer la exportación a formatos compatibles con otras aplicaciones.

Por lo demás, la versión 1.1 de MoReq2010 es congruente con la mayoría de las Normas UNE-ISO expuestas y, de hecho, es evidente la inspiración cruzada entre ambos conjuntos de normas y recomendaciones. Si acaso, MoReq2010 representa un intento de unificar lo recogido en las diversas Normas UNE-ISO, por lo que parece esperable una nueva versión de los MoReq basada en las últimas versiones de estas.

## Recopilación, revisión y análisis de los datos recogidos

Tras analizar los datos recogidos mediante la observación y las entrevistas, a nivel documental encontramos que la mayoría de la documentación gestionada en la Unidad de Servicios Generales está estructurada, es decir: tiene formato de formulario predefinido con campos que se repiten en cada instancia de un mismo proceso y, generalmente, en todos los procesos. Sin embargo, en algunos casos hay campos de extensión libre; esta situación podría conducir a una menor estructuración de la información, aunque no afectará a nuestra finalidad.

Por otra parte, a nivel de gestión hay dos problemas fundamentales. Por un lado, los procedimientos basados en soporte de papel no están correctamente sistematizados. Por el otro, los tiempos requieren que los procesos documentales y la documentación se digitalicen. Sin embargo, la mera digitalización no resolvería el problema de la falta de sistematización, que convendría solucionar de manera simultánea para no limitarnos a trasladar el problema de un entorno a otro.

Por ello, la solución en primera instancia pasa por el diseño de un Sistema de Gestión Documental y la creación de un repositorio centralizado de documentación, ya que el mapa de recursos actual indica que los documentos se encuentran dispersos:

- Una parte está en soporte de papel en un archivo dedicado (clasificado con un criterio).
- Otra parte está centralizada en un servidor cuyos permisos de acceso no están bien definidos e impiden su uso la mayoría del tiempo; además, la clasificación en este repositorio es diferente a la del archivo en papel.
- Otra parte de la documentación permanece en los ordenadores de cada persona sin que sea visible para el resto.

Dadas estas cuestiones, y aplicando las propuestas de las Normas UNE-ISO vistas, así como de los MoReq2010, y apoyándonos en casos de éxito como, por ejemplo, el del Proyecto Documenta de esta misma universidad (Alonso y otros, 2013), haremos la siguiente propuesta de estudio y desarrollo de un Sistema de Gestión Documental.

### *Requisitos normativos para la gestión documental de la Unidad de Servicios Generales*

Además de las citadas Normas UNE-ISO, se tendrá en cuenta el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, ya que toda la documentación tramitada en la Unidad se asocia a alguno de estos tipos de datos y se preverá al definir los roles que tienen acceso a ella. De importancia será el caso de la documentación asociada a información sanitaria (propia o de familiares) originadora de licencias administrativas, considerada una categoría especialmente protegida por el artículo 9.2 de la Ley (España, 2018). Todo esto se tendrá en cuenta para el cumplimiento del objetivo 2.a que definimos al principio de este trabajo.

### *Planificación y ejecución del Sistema de Gestión Documental*

La propuesta temporal para la planificación y ejecución de las diferentes fases del proyecto sería de cuatro meses, con reuniones quincenales entre los diferentes actores involucrados en su desarrollo: la Portería Mayor, la Jefatura del Departamento de Archivo y el Centro de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

El desarrollo se llevaría a cabo en fases sucesivas, sin obstar para que algunas sean revisadas durante el proceso si se detectan incongruencias.

#### *1. Identificación de los documentos*

Como hemos visto en la exposición teórica, la Norma UNE-ISO 15489-1:2016 establece que todo documento, para considerarse como tal, ha de dejar constancia con carácter probatorio de la realización de una tarea dentro de la organización que, en nuestro caso, será un acto administrativo de carácter interno.

Tras la entrevista realizada a la Portería Mayor, se comprueba que la documentación administrativa generada y controlada por la Unidad de Servicios Generales puede ser de los siguientes tipos, asociados de forma unívoca al articulado de la norma o instrucción que origina cada acto:



Tipos de documentación		Norma habilitante	Artículo	
Solicitudes	Formación y perfeccionamiento		13	
	Jubilación o prórroga		16	
	Excedencia	Voluntaria	20	
		Cuidado de familiares	21	
	Reingreso al servicio activo		24	
	Vacaciones		26	
	Licencia	Enfermedad propia		27.1
		Nacimiento o adopción de hijos		27.2
		Lactancia		27.3
		Hospitalización de recién nacidos		27.4
		Enfermedad grave de pariente		27.5
		Razones justificadas		27.6
		Campañas electorales		27.7
		Asuntos propios		27.8
		Matrimonio		28.1
Embarazo o adopción		28.2		
Compensación por horas extraordinarias		30		
Reducción de jornada		59		
Comunicaciones	Paso a situación de servicios especiales		19	
	Crédito horario para labores sindicales		56	
Sanciones por faltas disciplinarias			69	
Partes de Incapacidad Temporal		Ley General de la Seguridad Social	71	
Solicitudes de días de libre disposición		Calendario laboral		
Informes de prestación de servicios		Instrucción interna		

Todos estos tipos de documentos implican una acción (un visto bueno, el traslado a otras áreas de la organización, etc.) y dan evidencia de actos administrativos internos. Se registrará este mapa de procesos para usarlo como un nivel de clasificación de nuestros documentos, lo que nos conducirá a la siguiente fase.

Cabe reseñar que en este análisis se detecta que una de las posibles categorías documentales, los informes de prestación de servicios, no está conceptualmente asociada a personas con nombres y apellidos (a diferencia de las otras), sino a puestos de responsabilidad ocupados por diferentes personas en distintos momentos.

## 2. Clasificación documental

Como dicta la Norma UNE-ISO 15489-1:2016, el cuadro de clasificación vincula los documentos con su contexto de creación, apoyándose en vocabularios controlados y según niveles de relaciones jerárquicas que representen las actividades de la organización. Además, el informe UNE-ISO/TR 26122:2008 IN expone unas recomendaciones funcionales para dichas relaciones jerárquicas. Sin embargo, debido a los requisitos de este trabajo no seremos exhaustivos en el cumplimiento de esto, aunque siguiendo los principios encontrados en estas Normas, cada documento que ingrese en el sistema se identificará con una categoría, para lo que nos ayudará el mapa de procesos creado en la fase anterior, que los relaciona unívocamente con un artículo de una norma que se usará para clasificarlo.

Gracias a la entrevista con la Jefatura del Servicio de Archivo, obtuve el cuadro de clasificación de los fondos documentales del Congreso de los Diputados (no es un documento público). Sin embargo, dicho documento no es de mucha ayuda para la finalidad de este Trabajo, ya que contiene treinta y una categorías, de las cuales solo una se corresponde con la tipología de nuestra documentación, pero es demasiado generalista (6.1. GOBIERNO INTERIOR (1810-)); las otras categorías se corresponden con asuntos económicos (tres de ellas) o con el archivo histórico, iconográfico y audiovisual (el resto).

Teniendo en cuenta el ámbito de nuestro trabajo y que nuestros requerimientos son más extensos que los del cuadro de clasificación existente, crearemos un cuadro complementario para garantizar el contexto de cada documento. Ya que cada documento será evidencia de un acto habilitado por un artículo de una norma o una instrucción interna, se desarrollarán niveles de clasificación congruentes con esta contextualización que se traducirán en una jerarquía de carpetas almacenadas en un repositorio central.

*Apellidos, nombre → Nº de artículo (descripción) → Iniciales + fecha en notación ISO + guión + Nº de artículo*

Por ejemplo, dentro del repositorio habrá una carpeta llamada *Díez Blanco, Juan*, que a su vez contendrá carpetas cuyos nombres se corresponderán con los números de los artículos de la tabla (13 (*formación*), 16 (*jubilación*), etc.) que, finalmente, contendrán

ficheros cuyo nombre serán mis iniciales seguidas de la fecha de origen del fichero en notación ISO, más el número del artículo más la extensión del archivo (*DBJ20190103-13.pdf*). La repetición del número del artículo en el nombre del fichero a pesar de haberlo consignado en la carpeta corresponde a una cuestión práctica: si se hacen dos peticiones diferentes el mismo día sin incluir esos caracteres finales, se sobrescribirá la primera con la segunda; de esta manera evitamos esta situación, entendiendo que no se producirá la de dos peticiones por el mismo concepto el mismo día por poder contenerse en un único documento.

Esta clasificación se replicará por parte de una persona con permisos de escritura completos sobre el repositorio (como veremos en la siguiente fase) o por el propio sistema si estuviera automatizado. Asimismo, este cuadro de clasificación se revisará por la persona responsable del Sistema de Gestión Documental cuando se modifiquen las normas en las que se basa.

Además, para el caso especial de los informes de prestación de servicios se creará una carpeta homónima en el primer nivel que, a su vez, contendrá tres carpetas diferentes (relativas a los servicios sobre los que se informa: días festivos, turno nocturno, controles de accesos); el resto del sistema será el mismo aunque, al provenir de una instrucción sin artículos, no se añadirán números tras la fecha.

*Informes prestación servicios → Nombre del servicio → Fecha en notación ISO*

Lo expuesto en el desarrollo de esta fase es congruente con el objetivo 2.b definido al principio del trabajo, ya que favorecerá la recuperación de información y documentación de la Unidad que, en la actualidad, como se mencionó al describir el mapa de recursos actual, es una cuestión más compleja de lo que debería a causa de la dispersión, a lo que se suma la ausencia de una clasificación normalizada y reconocida.

### 3. Acceso a los documentos

La *Instrucción sobre el Archivo* (Congreso de los Diputados, 1984) (no disponible públicamente), vigente tras casi treinta y cinco años, sirve como guía orientativa para elaborar una tabla de acceso a los documentos que defina quién puede acceder a estos y en qué condiciones. Esta herramienta documental no existe como tal en el Congreso de los Diputados, ya que es la Instrucción, en sus artículos 6º y 8º, la que dicta las condiciones de acceso a la documentación del Archivo:

- Solo podrán acceder a ella los parlamentarios y funcionarios de las Cortes Generales en estricto ejercicio de sus funciones (ha de existir una razón legítima), así como los investigadores acreditados por la Cámara (que solo accederán a documentación con más de veinticinco años de antigüedad si no está publicada en la página web del Congreso de los Diputados).
- Los expedientes personales no serán accesibles para el público mientras sus titulares estén vivos, excepto para el propio titular, que gozará de acceso a su expediente en cualquier momento.

Mediante la aplicación supletoria (en ausencia de una norma más específica) de esta Instrucción se creará una tabla propia de acceso, siempre velando por lo estipulado al respecto en la Norma UNE-ISO 15489-1:2016 y teniendo en cuenta los requisitos legales en materia de protección de datos de carácter personal, así como que existan razones legítimas para el acceso a la documentación excepto en el caso de tener la titularidad sobre ella:

<b>Roles de acceso</b>	<b>Modalidad de acceso</b>
Portero Mayor, Porteros Mayores Adjuntos y Encargados	Manipulación (sistema de archivos y metadatos)
Titulares (sobre su propia documentación)	Solo lectura (sistema de archivos y metadatos)
Resto del personal	Sin acceso

Esto se conseguirá mediante la concesión de permisos de lectura y escritura sobre las carpetas del servidor Windows que alberga el repositorio con la documentación, de tal forma que los roles que conforman el vértice estratégico de la Unidad de Servicios Generales tengan permisos completos sobre todas las carpetas (pudiendo incorporar y eliminar documentos), mientras que los titulares tengan acceso de lectura (pero no de escritura) sobre sus propias carpetas y ninguna más.

#### 4. Funcionamiento ordinario del Sistema de Gestión Documental

En este punto se definirá el punto de entrada del Sistema de Gestión Documental. En la actualidad, los documentos entran siempre en soporte de papel a través de uno de los gestores de la Unidad. Para posibilitar la digitalización hay que hacer dos cosas:

- Crear una carpeta de entrada al sistema que sea común para todo el personal. El administrador de sistemas definirá los permisos para que cada persona solo tenga lectura y escritura sobre sus propios documentos para evitar

manipulaciones indeseadas de la documentación de terceros. Además, habría que prevenir la sobrescritura de ficheros si no tienen la misma autoría, probablemente añadiendo una numeración consecutiva al final del nombre de los ficheros homónimos.

Es una solución imperfecta ya que, aunque el personal no viera el contenido de los ficheros ajenos, sí vería que hay otros ficheros. Además, la configuración de permisos propuesta es complicada de hacer en sistemas Windows (más fácil en Linux y macOS, ya que los sistemas basados en Unix tienen esa capacidad de forma nativa desde hace décadas). Estas cuestiones parecen recomendar la interposición de una capa que las facilite, es decir: sería recomendable implementar un gestor documental digital que salvara estos escollos.

- Los documentos habrán de firmarse digitalmente al no poder firmarse a mano. Esto no es un problema técnico porque todo el personal de las Cortes Generales tiene una firma digital con certificado, expedida por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y que puede usarse desde cualquier ordenador, ya que todos tienen los lectores adecuados. Sin embargo, habría que impartir formación sobre esto ya que la mayoría del personal no la ha usado nunca y, de hecho, sus certificados necesitarán renovarse.

Además, dado que la mayoría de la documentación que entrase en el sistema implicaría una acción por parte de la Portería Mayor que podría contestarse mediante una variable lógica (*sí* o *no*), se estudiará si este mecanismo se implementa mejor mediante una aplicación de gestión documental a través de metadatos, o si es deseable la modificación del documento para indicarlo, lo que necesitaría un sistema de control de versiones (CVS) que, una vez más, requeriría un software de terceros (aunque algunos sistemas de almacenaje en la nube lo ofrecen, como es el caso de Google Drive, por lo que podrían valorarse como repositorio en lugar de un servidor Windows).

La acción mencionada en el párrafo anterior sería el disparador que indicaría a uno de los gestores de la Unidad que el documento ha de moverse de la carpeta de entrada del sistema a su ubicación definitiva creada al efecto durante la fase 2, donde se conservará durante la fase activa del ciclo de vida del documento, y donde la persona que inició el acto administrativo comprobará si se le ha dado curso, tal y como solicita el punto 5 de la tabla 4 del informe UNE-ISO/TR 26122:2008 IN, que, a mi entender, supone uno de los principales escollos del diseño de un Sistema de Gestión Documental sobre un sistema de archivos Windows en ausencia de un software especializado.

## 5. Conservación de los documentos

La documentación de la Unidad de Servicios Generales se conservará hasta que se produzca su transferencia, ya que la potestad de eliminación solo la ostenta la Mesa de la Cámara a instancias del Departamento que la gestione y con las preceptivas garantías legales (Congreso de los Diputados, 2016). Como consecuencia, no elaboraremos una tabla de conservación y disposición propia, ya que nuestra capacidad en este ámbito será solo la de rellenar un formulario de transferencia de la documentación (incluirá únicamente el remite de la Unidad, fecha y descripción de lo adjuntado, y firma digital) desde nuestro archivo/repositorio hacia el de la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior, donde la Jefatura del Departamento jerárquicamente superior a la Unidad decidirá sobre su transferencia al Archivo (del Congreso) o propondrá la eliminación.

La frecuencia de la transferencia desde nuestro archivo al de la Dirección será anual, y se realizará con carácter ordinario a principios del mes de febrero, coincidiendo con una baja carga laboral (dado que la actividad parlamentaria ordinaria se retoma el segundo martes del mes) y con el cambio de la fase activa a la semiactiva de la mayoría de la documentación gestionada, ya que el último día de enero marca el final del plazo para los actos administrativos internos relativos al año anterior.

De esta forma, habiendo definido que la documentación se mantendrá solamente en el repositorio de la Unidad mientras permanezca en su fase activa y que se transferirá al siguiente archivo cuando cambie a la fase semiactiva, habremos dado cumplimiento al objetivo 1.b declarado al principio de este trabajo.

## 6. Formación del personal de la Unidad sobre el Sistema de Gestión Documental

Una vez definido el circuito documental, se formará al personal de la Unidad de Servicios Generales para usar el sistema, estableciendo una fecha a partir de la cual los procesos documentales dejarán de realizarse en soporte de papel y se harán solo en soporte digital según la nueva metodología (lo que será congruente con el objetivo 4.a definido al inicio de este trabajo). Debido a las peculiaridades horarias de la Unidad, que tiene personal presente en el Congreso todos los días del año durante las veinticuatro horas, y habiendo puestos que no pueden descubrirse en ningún momento, se elaborará un calendario formativo de asistencia obligatoria en, al menos, dos turnos diferentes para facilitar la presencia de todo el personal. En su defecto, y dado que la envergadura de

la formación podría no justificar las clases presenciales, se redactaría un documento explicativo de la nueva metodología y se pondría a disposición una dirección de correo electrónico para la resolución de dudas.

Entre las cuestiones que deberían quedar claras en la formación, que se impartirá cada vez que ingrese personal nuevo y que responderá a los requisitos del punto 6.5 de la Norma UNE-ISO 15489-1:2016, citaremos:

- Qué requisitos han de cumplir los documentos y cómo se implementan en forma de formulario para cada situación identificada en el mapa de procesos.
- Cuáles son las normativas vigentes para la gestión documental y cómo se cuida de su cumplimiento en el diseño del sistema.
- Cuáles son los roles de cada agente interviniente en el nuevo sistema, junto con sus responsabilidades.
- Cuál es el punto de entrada del sistema y cómo se protegerá la privacidad a pesar de ser una carpeta compartida.
- Cómo han de nombrarse (indizarse) los documentos.
- Cómo cumplimentar los metadatos de los archivos de Microsoft Word a través de su opción *Propiedades* (aunque solo permite rellenar informaciones básicas que no responden completamente a los requisitos de las Normas UNE-ISO).
- Cómo se firman digitalmente los ficheros de Microsoft Word con los certificados personales de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- Para los gestores del sistema, cómo se clasifican los documentos en la estructura de carpetas.

La impartición de la formación sobre el nuevo sistema cumplirá con el objetivo 3.a definido al comienzo de este trabajo.

#### [7. Documentación anterior a la implantación del Sistema de Gestión Documental.](#)

En las entrevistas personales con los responsables de la Unidad de Servicios Generales se valoraron las diferentes posibilidades de acción sobre la documentación anterior a la implantación del Sistema de Gestión Documental. Actuar sobre ella de forma correcta para que fuera útil implicaría:

1. Digitalizarla en formato PDF. Esto no sería un problema ya que la Unidad cuenta con dispositivos multifunción que escanean en alta resolución decenas de documentos en soporte de papel por minuto.
2. Someterla a un software de reconocimiento óptico de caracteres (OCR). Cada fichero en formato PDF debería procesarse con un programa que reconociese el texto para posibilitar las búsquedas. Por ejemplo, podría usarse un software comercial como ABBYY FineReader Pro<sup>1</sup> (aunque solo funciona en macOS y necesitaríamos la misma funcionalidad en Windows) que, además de reconocer e incrustar la información textual en el fichero PDF, también endereza la imagen, le da conformidad según el estándar PDF/A y permite incrustar metadatos básicos.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, en el archivo de la Unidad de Servicios Generales hay documentos en soporte de papel desde principios de la década de 1980, pertenecientes a decenas de personas diferentes, lo que implicaría una labor intensiva de personal y tiempo que la Unidad no puede permitirse. Por otra parte, como ya he manifestado, dicha documentación debería haberse transferido en el pasado al archivo de la Dirección, donde las sucesivas Jefaturas del Departamento habrían propuesto disponer de ella.

Por lo tanto, se decidirá no actuar sobre la documentación previa a la implantación del Sistema de Gestión Documental, optando por transferirla al archivo de la Dirección junto con la próxima transferencia ordinaria, coincidiendo casi en el tiempo con la puesta en producción de las nuevas mejoras en gestión documental.

#### 8. Implantación de un gestor documental digital.

En este momento se habría implementado un Sistema de Gestión Documental básico para formatos digitales, disponible para la gestión cotidiana de la documentación administrativa de la Unidad de Servicios Generales. Sin embargo, se ha comprobado en repetidas ocasiones durante el diseño que algunas cuestiones son difíciles de implementar sin un software especializado, mientras que otras son directamente imposibles; de hecho, las cuestiones relativas a gestión de metadatos resultarán inviables si nuestra propuesta permanece inalterada y seguimos basándola en el sistema de ficheros de Windows, con lo que no habríamos alcanzado el objetivo 1.a

---

<sup>1</sup> <https://www.abbyy.com/es-es/finereader/pro-for-mac/>



declarado al principio del trabajo. Por ello es aconsejable la instalación de un gestor documental digital que, aprovechando el diseño del sistema ya hecho, mejore sus posibilidades y aporte nuevas características.

Tras realizar el correspondiente estudio de mercado, la tecnología necesaria para apoyar el Sistema de Gestión Documental sería una aplicación EDRMS (*Electronic Document & Records Management System*), cuyo objetivo sería la mejora de la eficiencia en las tareas documentales de la Unidad, y que debería contar entre sus características (en consonancia con todo lo anteriormente visto):

- Gestión de la creación, uso, almacenamiento y disposición de documentos electrónicos o digitalizados.
- Integración con paquetes de ofimática y escáneres con reconocimiento óptico de caracteres (OCR).
- Clasificación, indización y recuperación de los documentos.
- Sistema de control de versiones (CVS).
- Incorporación de metadatos a los documentos para mantener los vínculos contextuales con su entorno documental.
- Implementación de herramientas documentales.
- Control de permisos (usuarios y documentos).
- Trabajo en equipo.

En este sentido, se han revisado las especificaciones de las siguientes aplicaciones:

- Software propietario:
  - IBM FileNet<sup>2</sup>: ofrece gestión documental y almacenamiento seguro, además de una buena recuperación de información, trabajo colaborativo e integración con software de terceros.
  - Oracle WebCenter Content<sup>3</sup>: ofrece gestión documental y almacenamiento seguro, además de integración con software de terceros.

---

<sup>2</sup> <https://www.ibm.com/us-en/marketplace/filenet-content-manager>

<sup>3</sup> <https://www.oracle.com/es/middleware/webcenter/content/>

- Microsoft SharePoint<sup>4</sup>: ofrece almacenamiento seguro, pero a pesar de partir en posición ventajosa al ser tecnología Microsoft (la que se usa en el Congreso de los Diputados y sobre la que hemos diseñado nuestro sistema), carece de la mayoría de las características que necesitaríamos.
- Software libre:
  - Nuxeo<sup>5</sup>: ofrece gestión documental con metadatos avanzados, pero se centra en el análisis de datos.
  - Alfresco Content Services<sup>6</sup>: ofrece gestión documental, aunque no documenta el resto de las características requeridas. Sin embargo, esta universidad implementó con éxito sobre Alfresco para el anteriormente citado Proyecto Documenta un producto comercial llamado e-Archivo, que facilita la mayoría de los requisitos deseables para nuestra aplicación.

Por esto, una propuesta comercial viable sería la implementación de Alfresco Content Services + e-Archivo como herramienta informática de apoyo para nuestro Sistema de Gestión Documental al ser, de las opciones valoradas, la que más características deseables tiene.

La función principal de este software, además de presentar una interfaz amigable para nuestro sistema, será implementar los metadatos en forma de un formulario de entrada que, de otra manera, solo podían plasmarse (de forma pobre) mediante las *Propiedades* de Microsoft Word. Así, se configurará e-Archivo para definir los siguientes metadatos (que no incluyen todos los recomendados en las Normas UNE-ISO):

- Identificador único del documento dentro del sistema: valor alfanumérico asignado automáticamente y que identifica de manera unívoca al fichero.
- Identificador único de las carpetas dentro del sistema: igual que el anterior, pero aplicado a las carpetas.
- Título: descripción breve del documento.
- Tipo del documento: una lista controlada de términos en función del mapa de recursos, que se presentará en forma de campo desplegable en la aplicación.

---

<sup>4</sup> <https://support.office.com/es-es/article/%C2%BFqu%C3%A9-es-sharepoint-97b915e6-651b-43b2-827d-fb25777f446f>

<sup>5</sup> <https://www.nuxeo.com/es/>

<sup>6</sup> <https://www.alfresco.com/es/>

- Autoría del documento: se incluirá automáticamente en todos los documentos añadidos al sistema mediante la aplicación al detectar la cuenta del usuario.
- Fecha del documento: se incluirá automáticamente al añadir los documentos al sistema mediante la aplicación.
- Nombre del responsable de la aprobación: se incluirá automáticamente en todos los documentos aprobados en el sistema mediante la aplicación al detectar la cuenta del usuario que los aprobó (que tendrá permisos definidos en la aplicación para ello).
- Cargo del responsable de la aprobación: igual que el anterior.
- Fecha de la aprobación: igual que el anterior. Este metadato es interesante porque, al ser documentación sobre actos administrativos, estos están sujetos a resolución en plazos establecidos por normas.
- Descripción: un campo de texto libre donde consignar observaciones sobre el documento.

Además, esta fase implicará la réplica de todas las anteriores, aplicadas a nuestro nuevo entorno: implementación en el software de la clasificación de los documentos, definición de los roles de acceso dentro del programa, formación del personal sobre este... También se tendrá en cuenta que la nueva interfaz solucionará los problemas encontrados anteriormente en materia de compartición de la carpeta de acceso al sistema y de indización de los ficheros, pero implicará un cambio en la forma de trabajo que habrá que hacer llegar al personal para que pueda seguir accediendo a su documentación e incorporando otra al sistema, así como estudiar cómo hacer la transferencia de ficheros al siguiente archivo (que previsiblemente no compartirá el sistema con la Unidad).

## 9. Revisión y auditorías.

Como hemos visto durante el repaso normativo, las Normas UNE-ISO 15489-1:2016 y 30301:2011 dan recomendaciones y requisitos (respectivamente) para certificar un Sistema de Gestión Documental. Para ello, se someterá la implementación de nuestro sistema a revisiones y auditorías con determinada frecuencia para ver si aún responden a las necesidades o si requiere modificaciones a nivel de creación y control de documentos o de la propia gestión documental. Ello sería coherente con un enfoque por procesos de la Unidad de Servicios Generales, aunque esto recaería en el ámbito de la calidad y, por lo tanto, fuera del ámbito de este proyecto.

## Valoración y conclusiones

Como consecuencia de su actividad administrativa, la Unidad de Servicios Generales del Congreso de los Diputados produce documentos cada vez más numerosos y complicados que demuestran las resoluciones alcanzadas y las tareas hechas para dar respuestas a los *stakeholders*, principalmente su funcionariado (ante peticiones hechas por ellos) y la Administración (ante preguntas sobre la gestión de la Unidad). Asimismo, conforman un *corpus* informativo que, debido a la elevada estructuración de su información, posibilitaría la elaboración de análisis estadísticos sobre el funcionamiento de la Unidad para planificar mejor su servicio y que, por desgracia, escapan del ámbito de este Trabajo (por lo que el objetivo 1.c declarado al principio queda resuelto solo de manera parcial). Pero para todo ello resulta fundamental entender el rol de un correcto control de la documentación que culmine en la implementación de un Sistema de Gestión Documental al efecto que, hasta ahora, no estaba desarrollado.

Por otra parte, el establecimiento de un Sistema de Gestión Documental implica, simultáneamente, la punta de lanza para la implantación de una cultura de mejora continua de los procesos (no solo documentales) a efectos de una adecuación de estos a las necesidades reales, que evolucionarán con las personas, los modelos de trabajo y la técnica. Una buena práctica de gestión documental generará políticas y procesos de trabajo más apropiados para la Unidad de Servicios Generales, proveyendo además la conservación de las evidencias contenidas en su documentación mientras simplifica el acceso y la recuperación de esta para una mayor eficiencia.

Como hitos específicos, el diseño definitivo de nuestro Sistema de Gestión Documental basado en una aplicación de apoyo cuenta con las siguientes características que valoramos positivamente en comparación con los escenarios anteriores (escasa gestión documental y preponderancia del soporte en papel, y gestión documental digital sobre un sistema de archivos de Windows):

- Puede accederse, recuperarse y gestionarse la documentación desde cualquier dispositivo que tenga acceso al sistema (previsiblemente a través de la intranet).
- La interfaz de la aplicación facilita, mediante un formulario, que cualquier usuario gestione su documentación sin tener que aprender cómo indizarla.
- Mejora en el acceso y recuperación de los documentos mediante metadatos.
- Automatización de algunas tareas repetitivas de los procesos de gestión.

Estas características, junto a las aportaciones de la normativa (tan extensa y exhaustiva que resulta imposible aplicarla toda correctamente sin dedicarle un largo periodo de tiempo) y la revisión y auditoría de las herramientas documentales y los procesos, permitirían en el futuro, tras mucho esfuerzo e inversión temporal, que nuestro Sistema de Gestión Documental, pensado para un uso sencillo de un número limitado de personas, pudiera certificarse en los términos de la norma UNE-ISO 30301:2011 y los MoReq2010. Una vez ahí, el siguiente peldaño sería la escalabilidad del sistema a los niveles de Departamento, Dirección y organización, pero una vez más, un proyecto tan ambicioso escaparía de las limitaciones temporales y personales de este trabajo.

## Bibliografía

**AENOR. 2016.** UNE-ISO 15489-1:2016, Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: conceptos y principios. 8 de noviembre de 2016.

—. **2012.** UNE-ISO 16175-1:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 1: Generalidades y declaración de principios. 19 de Septiembre de 2012.

—. **2012.** UNE-ISO 16175-2:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 2: Directrices y requisitos funcionales para sistemas que gestionan documentos electrónicos. 19 de septiembre de 2012.

—. **2012.** UNE-ISO 16175-3:2012. Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 3: Directrices y requisitos funcionales para documentos en los sistemas de la organización. Noviembre de 2012.

—. **2008.** UNE-ISO 19005-1. Gestión de documentos. Formato de fichero de documento electrónico para la conservación a largo plazo. Parte 1: Uso del PDF 1.4 (PDF/A-1). 15 de octubre de 2008.

—. **2018.** UNE-ISO 23081-1:2018. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios. 24 de enero de 2018.

—. **2011.** UNE-ISO 30300:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario. 28 de diciembre de 2011.

—. **2011.** UNE-ISO 30301:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos. 28 de diciembre de 2011.

—. **2011.** UNE-ISO/TR 13028:2011 IN. Información y documentación. Directrices para la implementación de la digitalización de documentos. *AENOR*. 28 de diciembre de 2011.

—. **2008.** UNE-ISO/TR 26122:2008 IN. Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos. 26 de noviembre de 2008.

**Alonso, José Alberto, y otros. 2013.** Proyecto Documenta: implantación de un sistema de gestión de documentos electrónicos para el Sistema de Garantía Interna de Calidad de la Universitat Oberta de Catalunya. *XIII Jornadas Españolas de Documentación (Fesabid '13)*. [En línea] 24 y 25 de mayo de 2013. <http://fesabid.org/documentos/fesabid13-actas.pdf>

**Congreso de los Diputados. 1984.** Instrucción sobre el Archivo del Congreso de los Diputados de 4 de julio de 1984.

—. **2016.** Norma sobre valoración de los fondos documentales y bibliográficos del Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. [En línea] 6 de octubre de 2016. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-29.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-29.PDF)

—. **2007.** Plantilla Orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aprobada por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 19 de junio de 2007. *Congreso de los Diputados*. [En línea] 5 de septiembre de 2007. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D\\_596.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_596.PDF)

**Cortes Generales. 2006.** Acuerdo de 27 de marzo de 2006, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta por el que se aprueba el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. *Boletín Oficial del Estado*. [En línea] 5 de abril de 2006. [https://www.boe.es/eli/es/a/2006/03/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/a/2006/03/27/(1)/con)

**España. 2018.** Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. *Boletín Oficial del Estado*. [En línea] 6 de diciembre de 2018. [Citado el: 27 de diciembre de 2018.] <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

**MoReq. 2011.** Modular Requirements for Records Systems, Volume 1: Core Services & Plug-in Modules, Version 1.1. *MoReq*. [En línea] Diciembre de 2011. [https://www.moreq.info/files/moreq2010\\_vol1\\_v1\\_1\\_en.pdf](https://www.moreq.info/files/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf)