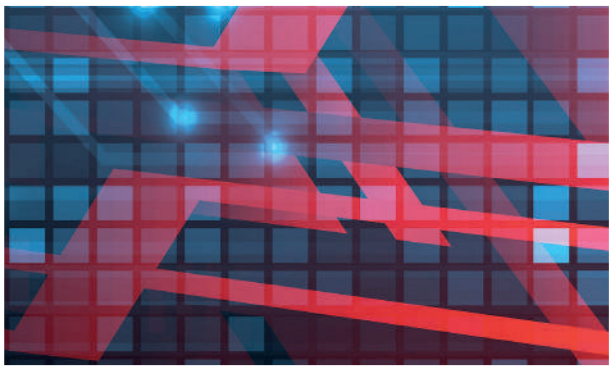


Guía para la gestión de documentos electrónicos

Gerardo Bustos Pretel

José Luis García Martínez

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guía para la gestión de documentos electrónicos

Gerardo Bustos Pretel
José Luis García Martínez

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© **Gerardo Bustos Pretel y José Luis García Martínez**, 2024
© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
https://www.laley.es

Primera edición: Enero 2024

Depósito Legal: M-535-2024
ISBN versión impresa: 978-84-7052-943-6
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-944-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© LA LEY Soluciones Legales, S.A. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.
El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.
El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.
Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

1. LA IDEA GENERAL DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Lo primero que necesita la transformación digital es un **profundo cambio cultural**. La idea, aún bastante generalizada, de que la transformación digital consiste en atiborrarnos de cacharrería es errónea y tiene consecuencias muy negativas.

La **transformación digital es un cambio de paradigma**. Implica **sacar el máximo provecho a los recursos tecnológicos poniendo el foco del cambio en el mejor servicio al ciudadano**.

Ilustración 2. Diagrama evolutivo de la transformación digital.

Veamos algunas pautas tan básicas como esenciales:

1.1. La tecnología es necesaria, pero no suficiente

La búsqueda de la tecnología es una constante del procedimiento electrónico. Pero eso no debe llevarnos al error de pensar que inundando de tecnología los centros públicos ya tengamos la transformación digital hecha.

Seguir haciendo con tecnología lo mismo que se hace en el mundo analógico no es transformación digital. Para verlo con un ejemplo universal: el pdf es una fotocopia en versión digital, pero no implica por sí solo transformación digital.

La tecnología es necesaria, porque es un motor de transformación, pero hay que darle sentido y contenido a ese motor. El verdadero valor de emplear la tecnología en el procedimiento, es adecuar éste a las ventajas que ofrece la tecnología en cada momento. Lo que nos permite concluir que entre los principales motores de las reformas administrativas se encuentran la simplificación y la tecnología, y van de la mano (PALOMAR OLMEDA, 2017)[6].

1.2. Los planes de transformación digital son necesarios, pero no suficientes

Generalmente la teoría la sabemos, pero no terminamos aplicarla. Tal como leemos en el prólogo del plan 2015-2020, sus objetivos persiguen una «administración ágil, eficaz, con un aprovechamiento óptimo de sus recursos y más cercana, para que los servicios públicos se adapten mejor a las necesidades rea-

(6) PALOMAR OLMEDA, 2017.

les de la sociedad y de una economía competitiva y emprendedora. Se trata, pues, de un instrumento fundamental para impulsar la transformación de la administración y hacer sostenible el constante proceso de innovación y mejora en la calidad de los servicios públicos».

No se debe confundir el instrumento con el objetivo; el plan es un instrumento que sirve para ordenar tiempos, objetivos, prioridades y recursos. Ya hemos comentado que **es preciso evitar los amantes de la planificación, para quienes el plan no es más que un reto intelectual**. Son capaces de encadenar planes que más que saltos de transformación son enciclopedias de aspiraciones estratégicas (MARCET, 2021)[7].

El plan no es bueno por sí mismo; su bondad va ligada a la ejecución de los proyectos previstos y a la consecución de los objetivos perseguidos. Hasta que no se traduce en trabajo tangible, no se ha hecho nada. **Si no alcanza los objetivos buscados, el plan sólo es un ejercicio intelectual**.

1.3. El efecto COVID

Toda **transformación conlleva una gestión del cambio**. Eso le ocurre también a la transformación digital, como es lógico. Sin embargo, en este caso el confinamiento decretado por las autoridades sanitarias en los momentos más duros del COVID tuvo un efecto impulsor sobre el cambio cultural.

Esas circunstancias obligaron a los países a exprimir al máximo su grado de avance en materia de administración electrónica. Es decir, **con el confinamiento la gestión de la administración electrónica pasó de la teoría a la práctica** en numerosos casos. Encerrados en casa, sólo se podía gestionar en las administraciones e interactuar con las AA PP de forma electrónica. La administración electrónica devino en realidad.

En definitiva, **la transformación digital se ha acelerado exponencialmente como consecuencia de la pandemia**, llevando a cambios profundos en el funcionamiento de las empresas, las relaciones laborales, los equilibrios globales, la seguridad y estabilidad de nuestras sociedades y sistemas políticos.

Las personas después del COVID

Sus efectos se dejan notar claramente también a nivel individual, donde hemos podido comprobar que el presente y el futuro del empleo, del comercio, de los contactos interpersonales, de la formación, de nuestra propia salud, e incluso del ocio, son y serán más digitales.

Actividades como asistir a clases virtuales, mantener reuniones en línea, teletrabajar, interactuar electrónicamente con las AA PP, mantener vídeo-encuentros de carácter personal, realizar compras electrónicas y un larguísimo etcétera

(7) MARCET, 2021.

se han convertido en actividades habituales en el sector público y a nivel general. La sociedad ha cambiado y eso afecta a las AA PP.

2. DESAPRENDER ANTES DE APRENDER

Probablemente el efecto más interesante que ha generado el confinamiento ligado al COVID ha sido un **notable impulso al cambio cultural** que va ligado de forma imperiosa a la transformación digital. La transformación digital no culminará sin un profundo cambio cultural, tan profundo, que genera una reacción al cambio colectiva de raíces muy profundas.

Pues bien, esa reacción al cambio es la que se ha suavizado ligeramente a causa del COVID. Todos hemos visto como la gestión electrónica ha pasado de ser potencial a convertirse en realidad. **Gracias al grado de maduración de la administración electrónica en nuestro país, hemos podido confinarnos y seguir funcionando** de manera altamente aceptable.

Queda mucho por andar, pero es probable que el avance en cambio cultural equivalga a una década en circunstancias normales. Pero, efectivamente, queda camino por delante. Especialmente tenemos el **reto de «desaprender», cambiar el chip**, olvidar la cultura analógica. Nos pasamos la vida aprendiendo y generalmente nos gusta aprender; pero **lo realmente difícil es desaprender**[8].

2.1. Vamos a desaprender

Desaprender es regresar al folio en blanco. A veces nos pasa: tenemos un folio escrito que no nos vale, pero nos resistimos a tirarlo. Damos vueltas y vueltas al texto, intentado aprovechar lo que tenemos, pero no termina de gustarnos. Nos resistimos a ello, pero la solución realmente inteligente es tirar ese folio y empezar de nuevo de cero, por mucho miedo que nos dé el folio en blanco.

¿Por qué hay que desaprender? Desaprender es el primer paso que hay que garantizar en cualquier proceso de transformación digital.

¿Y en qué consiste exactamente desaprender? (MARCET, 2021)[9] nos explica en qué consiste: «Lo difícil no es aprender. Lo difícil es desaprender. Y si aprender es algo más que ser formado, desaprender es algo más que ser informado de los cambios. Aprender es adquirir conocimientos, habilidades, experiencias. Desaprender es amortizar recetas que en el pasado nos procuraron mucho éxito como personas o como organizaciones, pero que forman parte de un contexto que dejó de existir. Desaprender es reprogramarnos para nuevos contextos. No

(8) Generalmente hablamos de la necesidad de cambio cultural y cambio de chip, pero Xavier Marcet focaliza el arranque del cambio en la necesidad «desaprender» la cultura anterior. Ese concepto lo hemos aprendido con Marcet, y es esencial en la transformación digital y, en general, en cualquier gestión del cambio.

(9) MARCET, 2021.

desaprendemos para vaciarnos, sino para volver a llenarnos de conocimiento útil y de competencias que nos orienten más hacia el futuro que hacia el pasado»[10].

El importante papel del jefe en el «desaprendizaje». Volvemos de nuevo a Marcet para advertir sobre la importancia del papel del jefe en este proceso: «Tradicionalmente hemos respetado a los jefes de los que aprendemos y empieza a ser hora de respetar también a los jefes que saben desaprender. Es decir, aquéllos que nos inspiran también por lo que saben olvidar, por sus esfuerzos de actualización, por la inspiración que transmiten acercándonos a nuevas fronteras».

Hay que huir de las mimetizaciones analógicas. Porque ese mismo problema es el que tenemos que afrontar con la transformación digital. **No queremos empezar con el folio en blanco** y partimos de nuestros conocimientos del mundo analógico; realmente, los mantenemos y los mimetizamos, intentando hacer las mismas cosas dando los mismos pasos y calcando el proceso, pero en digital.

2.2. Nuevas formas de aprender

La idea de desaprender nos lleva también a nuevas formas de aprender.

Aprender ya no es acumular conocimientos. Normalmente hemos aprendido a base de acumular conocimientos y experiencias. Es como si hubiéramos pintado nuestra habitación favorita de la casa a base de añadir capas de pintura superpuestas a la capa anterior, sin más. El resultado sería un desastre. Pues bien, de la misma manera, actualmente **tenemos que ser conscientes de la necesidad de desaprender antes de aprender lo nuevo**, porque «desaprender rompe la linealidad de la antigua acumulación, simplemente acumulativa».

Vale, siempre se ha hecho así, ¿y qué?

Uno de los principales enemigos del cambio y la transformación es el peligroso y extendido «siempre se ha hecho así». Impregna a toda la sociedad y de forma especial a unas estructuras tan conservadoras como las administrativas. Hoy en día eso es tan absurdo como empeñarse en seguir a los 18 años con la ropa de los 17, porque si el año anterior nos valía eso quiere seguir que debe seguir siendo válida.

Todo crece, todo cambia y **nuestra respuesta debe adecuarse a esos cambios**.

Hay que adecuarse al cambio. La imprescindible adecuación a los cambios empieza cuestionando si nos sirve todavía lo que se ha hecho «siempre». El

(10) Hay que tener en cuenta esta explicación del sentido de desaprender tal como lo entiende Marcet, que es un concepto más profundo que el mero significado de la palabra tal como la recoge el diccionario de la RAE: «Olvidar lo que se había aprendido». Como acabamos de ver, el concepto dibujado por Marcet es olvidar para algo, para volver a llenar de conocimiento.

siguiente paso será desaprender. Por último, daremos entrada al nuevo aprendizaje.

2.3. Cosas para desaprender

Continuado con la inspiración y las enseñanzas de Marcet, recogemos a continuación una adaptación de la selección de sus «quince cosas que desaprender». No las veamos como una receta definitiva, sino como una relación de ejemplos que nos clarifican y orientan en la necesidad y el modo del desaprendizaje.

Reflexionemos sobre ellas y tengamos muy presentes estas necesidades concretas de desaprender en nuestro proceso de transformación digital, así como las que a raíz de esta lectura seamos capaces de encontrar en nuestro caso concreto:

- **Lo importante para sacar adelante un cambio es tener un buen plan de transformación digital**. De eso nada. El plan por sí sólo no vale de nada; lo realmente importante es llevar a cabo el plan; si no se aplica, no vale de nada.

- **Con implicación jerárquica, la transformación digital es coser y cantar**. Ni mucho menos. En unas AA PP que conservan mucho de jerarquía vertical, la implicación jerárquica puede ser importante, pero no es ni mucho menos una solución. Lo realmente importante en la transformación digital no es dar órdenes, sino ejercer liderazgo.

- **La burocracia es molesta, pero da seguridad**. Qué va; la burocracia por sí misma sólo da seguridad al responsable público inseguro y mediocre. Creen que en cuanto más enredos, molestias y requisitos documentales y procedimentales, mayor es el escudo anticorrupción y «antierrores».

- **Con el paso por la universidad ya lo sabemos todo**. Pues no, la universidad sólo nos pone en el punto de partida de nuestra formación profesional.

- **Tenemos una profesión**. Tampoco es cierto, porque realmente somos un proyecto profesional que se va dibujando y adaptando día a día.

- **La información sigue siendo un bien escaso**. Todo lo contrario. La información es abundantísima e instantánea. Lo que tenemos que aprender es a navegar en un océano de información y ser capaces de seleccionar información real y válida para nosotros y nuestro proyecto.

- **Conocimiento y poder son suficientes para transformar**. Nada de eso. Para transformar la organización lo que se necesita es liderazgo, más que poder. Y más que conocimiento, lo imprescindible es la cultura de la organización.

- **El liderazgo es carisma y buen discurso**. Ni hablar. El liderazgo es implicación y ejemplo: coherencia total entre lo que se dice y lo que se hace.

• **Nuestro trabajo tiene horario y oficina**. Cada vez menos. Nuestro trabajo son los objetivos alcanzados en horarios de cierta flexibilidad. Esta idea se asienta aún más con la progresiva implantación de sistemas mixtos, en los que se combinan días de trabajo presencial y días de teletrabajo. Después de la pandemia esta tendencia se ha agudizado y es difícil encontrar una organización pública que cuestione la existencia de varios días semanales de teletrabajo.

• **El fracaso es una derrota**. No, el fracaso forma parte de nuestros conocimientos y experiencia. Alguien que nunca haya sufrido un fracaso, no sabemos si sabrá afrontarlo. Por el contrario, quien tenga en su mochila la gestión de un fracaso, sabrá cómo abordarlo, siempre y cuando haya aprendido del fracaso anterior. Porque el fracaso sólo es derrota si no hemos aprendido nada de él.

• **La innovación y la transformación digital dependen exclusivamente de la tecnología**. No, en ambos casos la tecnología puede impulsar o puede ser necesaria, pero nunca será suficiente. La tecnología por sí sola ni es innovación ni es transformación digital.

• **La creatividad es la clave de la competitividad**. No es cierto. Realmente la clave de la competitividad es la innovación, que es creatividad llevada a la práctica. Si la creatividad no se aplica, no hay innovación.

• **Da igual quien haga las cosas**. Ni mucho menos. Los resultados van a depender en buena medida de la meritocracia del talento.

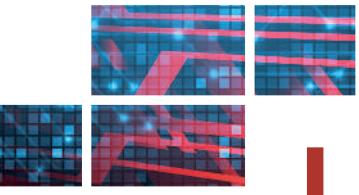
• **El éxito es definitivo**. Pues no, no lo es. Hay que revalorizarlo de día en día.

• **El esfuerzo es una etapa de la vida**. Nos recuerda al refrán «cría fama y échate a dormir», pero ni el refrán ni la afirmación son ciertas. El aprendizaje es continuo y el esfuerzo es permanente, sin descartar que en más de una ocasión de nuestra trayectoria laboral tengamos que reinventarnos.

3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los aspectos más interesantes que se ligan a la transformación digital es la agilización administrativa. La simplificación administrativa es una vieja aspiración, pero la transformación digital es una consecuencia de esa transformación, uno de sus rasgos distintivos.

La simplificación es un mandato. El art. 103.1 de la Constitución señala que la administración pública «sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación». Camino del medio siglo de vigencia, todavía no



Las relaciones entre ciudadanos, empresas y entidades con las administraciones públicas son ahora completamente digitales, con el documento electrónico como principal protagonista. **Este libro nace con la vocación de convertirse en una guía que nos ayude y nos facilite la compleja gestión del documento electrónico,** huyendo de las grandes aportaciones teóricas e incursiones académicas en torno a este tema. **A lo largo de sus dieciséis capítulos se desgranan los principales aspectos relacionados con la gestión del documento electrónico**: transformación digital, análisis de situación, política de gestión, formación de expedientes, registro, digitalización, metadatos, acceso, calificación, secretos y reservados, transferencia e intercambio, expurgo, conservación, transparencia y reutilización, herramientas, archivo, etc.

El libro **combina claridad y sencillez, explicaciones básicas y experiencias prácticas,** valiéndose para ello de una estructura muy visual y muy segmentada, con proliferación de divisiones, apartados y subrayados. Además, el planteamiento de la guía es claramente divulgativo y para ello los autores se colocan en la posición de quienes tienen que llevar a cabo cualquiera de las tareas relacionadas con la gestión del documento electrónico.

Cabe finalmente señalar la **inclusión de 26 casos prácticos presentados por sus propios protagonistas o responsables**. Los casos se desarrollan a modo de respuesta a tres preguntas comunes: *¿cuál es la descripción del proyecto?, ¿cuál ha sido la solución técnica? Y ¿cuál ha sido el resultado?*

ISBN: 978-84-7052-943-6

AENOR Empresa Registrada ISO 9001 ER-0280/2005
IQNet
AENOR Gestión Ambiental ISO 14001 GA-2005/0100

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS