

La problemática de la Administración electrónica y los archivos

Montaña Merchán

*Directora de la División de Proyectos Tecnológicos
D.G. para el Impulso de la Administración Electrónica
Ministerio de Administraciones Públicas*

1 La LAECSP

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP) reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas mediante medios electrónicos y, concretamente, a exigir a estas administraciones la realización de los trámites de forma telemática. La fecha para hacer que este derecho sea una realidad es el 31 de diciembre de 2009.

Las normas anteriores, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) y el Real Decreto 263/1996, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, no habían sido suficientes para dar una cobertura jurídica completa al uso que las distintas administraciones hacían de los sistemas tecnológicos. Con ello se apuntaba el inicio de una dispersión normativa que podría llegar a dificultar la interoperabilidad en el futuro, al impedir el desarrollo de la Administración electrónica. Además, la LAECSP establece obligaciones – no posibilidades – a las administraciones públicas.

Este reconocimiento no sólo implica que la Administración tiene que adaptarse a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también que debe adaptar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes, y, en general, sus procedimientos a la nueva realidad mediante la utilización de las nuevas tecnologías.

Los procedimientos de las administraciones públicas se materializan, principalmente, en documentos que recogen solicitudes, certificados, actuaciones, resoluciones administrativas, etc. Y a medida que las

tecnologías de la información se han introducido en la gestión de los procesos, y se han generado documentos en soporte electrónico, estos procedimientos también se han desmaterializado y/o deslocalizado, de manera que la información se puede encontrar en múltiples bases de datos o registros administrativos dispersos. Sucede que la entidad autónoma que ha caracterizado tradicionalmente al documento y al expediente administrativo se desplaza en torno al contenido más que al continente.

Junto con los documentos electrónicos, aparece la necesidad de plantear qué se va a hacer con ellos, cómo se van a gestionar, qué criterios se utilizarán para archivarlos, cómo formar el expediente electrónico, cómo firmar documentos y la validez de los documentos firmados.

La aparición de la Ley de firma electrónica, Ley 59/2003, de 19 de diciembre, estableció la posibilidad de que se pudieran generar documentos electrónicos con la misma validez jurídica que el documento en papel. Esto permitió resolver otros aspectos, como la identificación del firmante y/o la validez de las copias.

Sin embargo, la escasa utilización de la firma electrónica y las dudas acerca de algunas cuestiones, como la conservación de la firma, han frenado la sustitución del documento en papel por el electrónico y frecuentemente se realiza la gestión paralela en los dos soportes.

En estos últimos años, la normativa ha ido apoyando el desarrollo de la Administración electrónica: Ley de firma electrónica, Real Decreto 209/2003, de registro telemático, de intercambio de datos y notificaciones telemáticas seguras, etc. Pero es la LAECSP la que impulsa y obliga que el documento electrónico y el archivo electrónico adquieran verdadera carta de naturaleza.

2 Las implicaciones de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP)

En los siguientes subapartados se analiza cómo influye la LAECSP en los aspectos relacionados con el documento, el expediente electrónico, la conservación etc.

2.1 En el documento electrónico

La LAECSP define el documento electrónico como «Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado»¹.

En el capítulo IV se regula la validez de los documentos electrónicos y sus copias, la forma en que el documento electrónico opera con plena validez y, en su caso, la forma en que los documentos convencionales se transforman en documentos electrónicos.

La ley establece que las administraciones públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos documentos administrativos siempre que incorporen firmas electrónicas en alguna de las modalidades recogidas en la ley. La consideración de *documento público administrativo* viene dada en el artículo 46 de la LRJAP. Así, los documentos públicos administrativos son «los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».

Los documentos electrónicos, al igual que los datos y otras informaciones y servicios gestionados con las tecnologías de la información, deberán cumplir los requisitos que se establecen en el artículo 1 de la LAECSP: «asegurando la disponibilidad, el acceso, la **integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación** de los datos».

De esta forma, la autenticidad y la integridad de los documentos deberán poder ser demostradas, cuando se requiera, ante los tribunales y organismos supervisores. De ahí la importancia de llevar a cabo un análisis de riesgos de la documentación.

Repasemos cómo se tratan estos conceptos en la ley.

2.1.1 Autenticidad

En el artículo 29.1, la LAECSP establece que para que los documentos electrónicos administrativos se puedan considerar válidos y auténticos, deberán ir firmados:

Artículo 29.1. Las Administraciones Públicas podrán emitir validamente por medios electrónicos los documentos administrativos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección III del Capítulo II de la presente Ley.

En el caso de los documentos generados internamente por las administraciones, la ley permite distintos mecanismos de firma en su artículo 13.3:

Las Administraciones Públicas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan:

- a) Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras.
- b) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.
- c) Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- d) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

En el caso de los documentos recibidos de los ciudadanos, es requisito necesario que el remitente esté plenamente identificado. Para ello, se puede utilizar el DNI electrónico, que deberá admitirse obligatoriamente en todos los casos, y podrán ser admitidos otros sistemas de identificación o firma, según los artículos 14 a 16 de la LAECSP, en función de los criterios y características que determine cada Administración pública.

Sin embargo, la Ley 59/2003 configura la firma electrónica reconocida como la única firma con el mismo valor que la firma manuscrita en papel. Esto no significa que todos los documentos requieran de dicho tipo de firma. De hecho, la misma ley aclara en su artículo 31.7: «No se negarán efectos jurídicos a una firma electrónica que no reúna los requisitos de firma reconocida, en relación a los datos a los que esté asociada, por el mero hecho de presentarse de forma electrónica». Así pues, los organismos deberán valorar:

- a) qué documentos requieren un determinado tipo de firma, aplicando el principio de proporcionalidad, en virtud del cual «sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones»;
- b) la búsqueda de la eficacia, que implica que hay que optar, cuando sea aplicable, por automatizar los procesos de firma de los documentos administrativos electrónicos, frente a modalidades que impliquen la firma individualizada. Para la actuación automatizada se establecen en el artículo 18 los siguientes sistemas de firma electrónica:
 - a. Sello electrónico de Administración Pública, órgano o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
 - b. Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano o entidad y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

2.1.2 Integridad

Para que un documento electrónico sea válido como evidencia, debe garantizarse su integridad, es decir, que el documento no haya sido alterado y esté completo.

Los procesos de gestión y almacenamiento de los documentos no deben alterar el contenido del documento, y esto debe ser demostrable y debe poderse auditar. Concretamente, cuando hay un cambio de formato debe garantizarse que se ha hecho sin alterar el contenido. Asimismo, para obtener una imagen digital de un documento en papel deben darse unas condiciones de digitalización que aseguren la calidad y no alteración de la información. Además, para cada procedimiento debería especificarse qué adiciones pueden realizarse en un documento después de su creación, en qué circunstancias pueden hacerse y quién está autorizado para llevarlas a cabo.

Los elementos que aseguran la integridad de los documentos son la huella, la firma electrónica o el sello electrónico, que permiten conocer si este ha sido alterado o no.

2.1.3 Disponibilidad

Un documento disponible es aquel que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado cuando el usuario lo necesita. Así, el documento debe cumplir los siguientes requisitos:

- Debe estar debidamente identificado, para su localización y recuperación.
- Debe poder ser presentado, y ser legible y comprensible.
- Debe estar técnicamente disponible, lo que implica que los accesos a los sistemas deben funcionar, si fuera necesario, 24 horas, los 7 días de la semana.
- Debe mantener el contexto en el que se creó: organismo y dependencia productora, fecha, remitente (en su caso), procedimiento o acto administrativo al que corresponde, fecha, datos de quien firma, etc.
- Debe tener vínculos con otros documentos que lo interpretan.

En el contexto archivístico:

- Deben facilitarse los medios técnicos necesarios para su conservación y para que pueda ser accesible más allá de la obsolescencia de las aplicaciones informáticas.

2.1.4 Confidencialidad

En los CSNC² se recoge como definición de confidencialidad «la propiedad de la información que impide que esta esté disponible o sea revelada a individuos o procesos no autorizados».

En este sentido, existen varios puntos sensibles:

- El control de acceso y de seguridad de los documentos declarados confidenciales o que estén clasificados por la Ley de Secretos Oficiales.
- Las transmisiones entre administraciones o al ciudadano, en especial a través de Internet.
- El cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) en cuanto a la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.

Los responsables de determinar qué documentos son confidenciales –y el periodo en el que se mantiene dicha confidencialidad – y de establecer los medios para garantizar la confidencialidad son los propios organismos.

2.1.5 Conservación

La ley hace un reconocimiento expreso del derecho del ciudadano a que se «conserven sus documentos en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente». Y, en el artículo 1.2, se establece que el deber de la Administración es asegurar «la disponibilidad, el acceso, [...] de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias».

En este sentido, en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y

Seguridad³ se incluirán algunos apartados referente a este tema, y son aplicables, igualmente, los CSNC de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades del Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica⁴.

2.2 En el expediente electrónico

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación puede incitar a prescindir del expediente administrativo en tanto que aparece la dispersión física y la desmaterialización de los documentos que tradicionalmente lo han integrado.

La LAECSP trata el expediente electrónico en el artículo 32, estableciendo primeramente el concepto de expediente electrónico como: «1. [...] el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan».

Esto significa que el expediente administrativo está vinculado al procedimiento y que puede estar constituido por documentos de muy diversas características:

- Objetos tales como los concebimos en el mundo en papel: PDF, Word, etc.
- Datos estructurados: en bases de datos, en formato XML.
- Informaciones asociadas a los documentos: datos o metadatos, firmas, sellos de tiempo, registros de transmisión...
- Documentos electrónicos gráficos, audiovisuales, sonoros...
- Diligencias relativas a la presentación de pruebas en soporte electrónico.

La formación y gestión de los expedientes electrónicos, la relación entre las aplicaciones que permiten la tramitación por medios informáticos y los documentos asociados al trámite son elementos clave para hacer

posible la adaptación a la LAECSP. Estas cuestiones se tratan con más detalle en el punto 4.9 de este documento.

En el mismo artículo 32 se recoge la necesidad del foliado:

[...] foliado de los expedientes electrónicos mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

Por otro lado la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.

Estos dos puntos implican, por una parte, la necesidad de definir cómo se forma un expediente electrónico para transmitirlo entre sistemas, con objeto de facilitar una copia tanto a la Administración como al ciudadano. Los elementos que deben definirse para la transmisión serán: la formación del expediente a partir de los diferentes documentos que lo componen, la creación del índice, la firma del índice y la visualización. Inmediatamente se aprecia la necesidad de normalizar y estandarizar la formación y transmisión de este expediente para posibilitar el entendimiento entre aplicaciones informáticas.

2.3 En el archivo electrónico

La *Guía para la gestión archivística de documentos electrónicos* del Consejo Internacional de Archivos define *documento archivístico* como «una información registrada que se produce o recibe en el marco de la gestión de una actividad institucional o personal y que engloba el contenido, el contexto y la estructura, sirviendo de prueba a la actividad que le ha dado origen».

No todos los documentos electrónicos producidos en el seno de las organizaciones pueden considerarse documentos archivísticos. La

LAECSP, en el artículo 31, concibe el archivo electrónico, por un lado, para respaldar el almacenamiento de los documentos originados o convertidos a soporte electrónico, evitando el almacenamiento en formato papel: «31. 1. Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas». Por el otro, lo concibe para la conservación de los documentos que servirán como prueba. La conservación es esencial para la defensa de los intereses de los ciudadanos a largo plazo:

31.2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Se entiende, además, que insta a tener en cuenta la seguridad:

3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

Caso de referencia: E-DOMEC

El proyecto para la gestión documental de la Comisión Europea E-DOMEC ha partido de un **análisis de riesgo** de los documentos a fin de determinar cuáles llevan firma y cuáles no. En el documento SEC(2005)1578 se dedican los capítulos IV a VI a la validez de los documentos electrónicos y se establecen los principios generales, y tres círculos o categorías de documentos con distintos requisitos de identificación y autenticación. Se definen los tipos de documentos que no requieren firma, y los que deben ser firmados con firma electrónica avanzada, que son una pequeña parte de la producción documental. Es decir, se distingue entre aquellos que requieren de la firma manuscrita de aquellos en los que la firma sirve sólo para plastificar el documento.

Asimismo, se establecen los principios para garantizar el procedimiento de digitalización y los mecanismos para la preservación de la integridad.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/FR/2-2005-1578-FR-1-0.Pdf>

3 El procedimiento electrónico

La provisión de servicios al ciudadano es uno de los objetivos de la Administración electrónica. Estos servicios están relacionados con los trámites o transacciones que el ciudadano, bien por una necesidad, bien por una obligación, realiza con la Administración.

Muchas de estas intervenciones del ciudadano están asociadas a un procedimiento administrativo⁵, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concentra la actuación administrativa, para la realización de un fin. Este se ejecuta en una secuencia de procesos o trámites que tienen un inicio y concluyen con un acto final. La LAECSP y la Administración electrónica tratan de conseguir una mayor eficiencia en la ejecución de la tramitación del procedimiento (recorrido de procesos en una determinada secuencia hasta la conclusión del procedimiento), realizándolo de forma completamente

electrónica, suprimiendo procesos inútiles, optimizando los tiempos y automatizando los procesos en la medida de lo posible. Al mismo tiempo, se busca la eliminación del papel junto con los inconvenientes de este: movimiento, pérdidas, múltiples fotocopias, retrasos, etc.

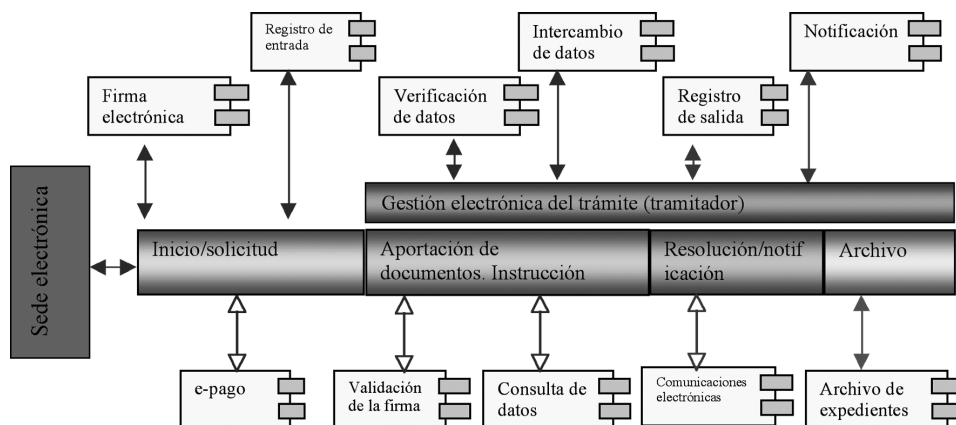
Como se afirma en la LAECSP: «Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución».

Antes de ver las implicaciones de la LAECSP en los conceptos anteriormente vistos, consideremos cómo es el procedimiento electrónico.

Según el procedimiento común que describe la Ley 30/1992, la Administración debe recibir documentos, tramitar, resolver y notificar. Los documentos se reciben firmados, y en el transcurso de la tramitación se intercambian documentos entre organismos u otras administraciones. Durante toda la tramitación, el ciudadano puede consultar el estado de esta y acceder a documentos. Finalmente, recibe una notificación con la resolución del procedimiento y se archiva el expediente, como última fase administrativa. A medida que el trámite avanza, va cambiando de estado.

En el procedimiento electrónico, todas estas fases se aplican de forma electrónica apoyándose en servicios ya implementados, que son comunes en la ejecución de cualquier procedimiento y básicos para el desarrollo de la Administración electrónica.

Muchos de estos servicios, que se muestran en el siguiente esquema, ya han sido desarrollados por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y están publicados y puestos a disposición de todos los organismos.



4 ¿Qué significa adaptarse a la LAECSP?

El ciudadano decide si quiere relacionarse con la Administración por medios electrónicos o no. Pero, claramente, la LAECSP determina el derecho del ciudadano a acceder por medios electrónicos y por lo tanto obliga a la Administración a convertirse en electrónica, a permitir «presentar solicitudes y recursos, realizar alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, y oponerse a las resoluciones y actos administrativos» **electrónicamente**.

En este camino, las administraciones deben poner los medios para los siguientes fines:

4.1 Recibir documentos electrónicos

Todo procedimiento se inicia, ahora, mediante la presentación de los correspondientes documentos ante la Administración competente. Por lo tanto, para adaptarse a la ley, una de las primeras cuestiones que las administraciones se plantean es cómo va a ser la recepción de los documentos electrónicos.

El primer paso fue la implantación de los registros telemáticos para aquellos procedimientos que se publican en la normativa de creación del registro y son competencia del organismo que tramita. La LAECSP extiende la presentación a cualquier solicitud, escrito o comunicación

distinta de los mencionados en la normativa y dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. Otra de las aportaciones de la LAECSP es que las administraciones podrán recibir en sus registros escritos y comunicaciones destinados a otra administración. Esto permite crear un registro común en el que recibir escritos para cualquier organismo o administración.

Un requisito para presentar documentos es la identificación del ciudadano. Para esta identificación y firma podrá utilizarse el DNI u otros certificados o medios admitidos. Adicionalmente, en los procedimientos que así lo establezcan, se hará una marca (o sello) de tiempo que no sólo garantiza la autenticidad del firmante, sino también el momento exacto en que esta firma se produce.

Es en esta fase en la que se debe asociar los metadatos de registro: número de registro, datos del remitente, y la fecha y hora (marca de tiempo) en que el documento se recibió en el registro. Estos metadatos deben pervivir a lo largo del ciclo de vida del documento.

Caso de referencia: SIR

El proyecto SIR, sistema de intercambio registral, que está desarrollando el MAP tiene como objetivo aplicar un sistema que garantice la interconexión entre todas las oficinas de registro con el fin de poder agilizar al máximo la comunicación entre ellas y, consecuentemente, optimizar los procesos de transferencia de información. Se pretende gestionar el intercambio de asientos registrales, posibilitando, además, el envío de documentación adjunta, ya se trate de documentación electrónica o en papel.

Las unidades de gestión tendrán la posibilidad de acceder de forma empírica a los documentos aportados por el ciudadano, es decir, sin disponer físicamente de los mismos, lo que les permitirá iniciar los trámites de su competencia sin necesidad de esperar a que les sea remitida la documentación por los medios tradicionales. En definitiva, el tiempo de respuesta de las unidades de gestión disminuirá y con ello los procesos administrativos se verán mejorados ostensiblemente de cara al ciudadano.

4.1.1 Digitalización de documentos

El interesado también podrá entregar documentos en papel, salvo en aquellos procedimientos en que por sus características se haya establecido la forma electrónica como única vía (generalmente procedimientos que afectan a personas jurídicas o instituciones que cuentan con los medios materiales para adoptar los procedimientos electrónicos).

Para que el organismo gestor pueda realizar la tramitación electrónica, estos documentos tendrán que someterse a un proceso de digitalización. Los documentos digitalizados adquirirán la condición de copias auténticas aplicando las disposiciones que establece la LAECSP en su artículo 30:

3. Las Administraciones Públicas podrán obtener imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.

Para cumplir con las garantías de la LAECSP, la imagen digital será de calidad (legible), íntegra y fiel al original. También podría crearse simultáneamente su huella digital y puede ser sellada. Ello significa en la práctica que no pueda haber manipulación manual –edición, retoques, etc. – que pudiera alterar el contenido del documento. Asimismo, esta imagen digital debe poder sustituir al papel en todos los casos y ante todas las instancias, y ha de contar con un conjunto de metadatos asociados que permitan su identificación y contextualización.

La cuestión de cómo poner en marcha los procesos de digitalización y copia de documentos previstos en la LAECSP difiere en algunos casos y las posibilidades tecnológicas permiten distintas soluciones. En la actualidad, podemos ver como hay quien se inclina por la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público (Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento electrónico para la compulsión de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) y quien parece inclinarse por

soluciones de homologación de software de digitalización que crearía copias auténticas (Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas, contenidas en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación)

La LAECSP también prevé la eliminación del documento en papel que ha sido digitalizado, que deberá estar documentada. La digitalización también se aplica a los documentos producidos por la Administración en soporte papel.

Artículo 30

4. En los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.

Caso de referencia

La metodología de digitalización certificada normalizada empleada por la AEAT se basa en una gran experiencia –más de 11 millones de documentos digitalizados– y puede servir de referente para los organismos en sus procesos de implantación de la digitalización garantizada. La digitalización se realiza a resolución mínima 200 × 200. El proceso ofrece la garantía de autenticidad, integridad y no manipulación posterior mediante la generación de un sello electrónico automático que se archiva con el documento (según Resolución de 16 de abril de 2004 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

De los documentos registrados en papel, se genera una carátula con un código de barras que se adjunta al documento que debe escanearse. Los datos registrales pasan a un módulo auxiliar (registro auxiliar sin imágenes) de AODIT. La carátula permite que el proceso de digitalización se realice en cualquier paso del proceso, ya sea en el mismo punto de registro, en las oficinas o en un centro de digitalización. La carátula asociada al documento garantiza la indexación inmediata, ya que, desde el momento de la captura, mediante el código de barras de la carátula, el documento se asocia a los datos registrales ingresados desde la aplicación gestora al repositorio de objetos digitales AODIT.

4.2 Tramitación con documentos electrónicos

Una vez que entran los documentos a través del registro, en el mundo del papel, estos se «trasladan» físicamente a la unidad encargada de su tramitación o resolución. En el mundo electrónico, este traslado es ligeramente diferente y debe organizarse para que las unidades gestoras tengan conocimiento de la llegada de un nuevo documento.

Las variables que deben tenerse en cuenta son el repositorio donde almacenar los documentos electrónicos y la forma en que se alertará a las personas responsables. En cualquier caso, las distintas opciones deben garantizar la seguridad e integridad de los documentos. En todos los casos, es esencial trabajar con el concepto de documento u

objeto único, evitando realizar copias electrónicas del mismo, así como **identificar unívocamente** el documento. Es por ello que la gestión documental se convierte en un elemento clave de los proyectos de Administración electrónica.

La LAECSP, en el capítulo IV, artículo 29, consagra la validez del documento administrativo electrónico, y esto es lo que realmente hace posible que las administraciones abandonen el soporte papel, o en su caso este se convierta en copia de los originales que son creados, firmados, gestionados y archivados de forma electrónica. El soporte en papel queda residualmente para realizar copia de originales emitidos por medios electrónicos, mientras que el documento electrónico administrativo tiene plena validez jurídica.

Otra consideración importante respecto a la incorporación de documentos internos será la toma de decisiones respecto a la firma: qué documentos administrativos deben ir firmados, y cuáles requieren firma avanzada y cuáles no.

Trabajar internamente con los documentos electrónicos significará:

- Impulsar a las administraciones hacia una adopción real del documento electrónico, respaldando su validez a todos los efectos, mediante la aplicación de los medios de autenticación más adecuados en cada caso y la eliminación, en lo posible, de los flujos paralelos en papel.
- Contar con los instrumentos que permiten un adecuado tratamiento de los expedientes electrónicos y de los documentos que los componen.
- Contar con las infraestructuras y herramientas tecnológicas adecuadas para la gestión de los documentos durante y después de su tramitación, y el archivo y conservación de dichos documentos con las garantías exigidas por la ley.
- Implantar dentro de los organismos los mecanismos organizativos y de gestión del cambio necesarios para que el personal al servicio de la Administración adopte la nueva forma de trabajo, establezca reglas y forme a las personas.

- Definir la tipología documental, los cuadros de clasificación, las tablas de valoración y los calendarios de conservación.

Caso de referencia: DOKUSI

El proyecto DOKUSI, sistema de gestión documental con archivo digital del Gobierno Vasco, se enmarca estratégicamente en la Infraestructura PLATEA (Plataforma Tecnológica para la Administración Electrónica), que consta de una infraestructura de integración, una infraestructura de tramitación telemática, una infraestructura de presencia en Internet y una infraestructura de gestión documental. Se ha definido un modelo conceptual que constituye una propuesta de gestión documental corporativa del Gobierno Vasco. Los documentos nacen o entran por registro de entrada en la Administración y, desde ese momento, se les definen una serie de atributos que perviven hasta que finaliza su ciclo de vida. El modelo interrelaciona los procedimientos de cada unidad con sus correspondientes series documentales, y estas, a su vez, con los expedientes producidos, en los que se incluyen los documentos. Para ello, se ha definido una tipología documental y un cuadro de clasificación comunes que son atributos obligatorios para todos los documentos.

Tecnológicamente se ha diseñado un Framework de Servicios Documentales (FSD) que constituye una capa de servicios que puede utilizar cualquier aplicación. El repositorio documental es único y en él se almacenan los documentos con las garantías de seguridad e integridad requeridas, con un identificador único para cada objeto documental, y sus metadatos de contexto. Durante la tramitación, el acceso y seguridad se gestiona en las aplicaciones de gestión. Cuando se cierran los expedientes, la custodia de los documentos se transfiere al archivo central. El **sistema de gestión de archivo** es la aplicación a través de la que se **gestionan** los cuadros de clasificación, las estructuras organizativas productoras, las tablas de valoración y los calendarios de conservación, permitiendo el acceso de la documentación transferida.

4.3 Acceso del ciudadano a expedientes y documentos electrónicos

El acceso electrónico es palabra clave de la LAECSP y constituye la base del servicio a los ciudadanos. El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con limitaciones, está garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la que se recoge específicamente su regulación por ley.

El reconocimiento legal del derecho de acceso a los expedientes y documentos administrativos se concreta en el artículo 35 a) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), que establece el derecho de los interesados a conocer el estado de la tramitación y a obtener copias, así como en el artículo 37, que establece el derecho de los ciudadanos a acceder a archivos y registros de la LRJAP. En la misma línea, la LAECSP refuerza dicho derecho (punto III de su preámbulo):

Así pues, los organismos deberán facilitar los medios que hagan posible el acceso electrónico a los expedientes y documentos administrativos. Para facilitar este derecho y relacionarse con las administraciones, la LAECSP define los puntos de acceso: «Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación».

En las sedes electrónicas, los ciudadanos pueden visualizar correctamente los documentos en los soportes en los que estos se hayan almacenado.

Se pueden distinguir tres grandes bloques de documentos, con distintos requisitos de acceso a los mismos por parte de los ciudadanos a través de las sedes electrónicas u otros puntos de acceso:

- a) Documentos administrativos públicos de carácter informativo. El ciudadano accede a ellos libremente, sin necesidad de identificación.

- b) Documentos administrativos derivados de expedientes, a los que se podrá acceder durante el trámite y después del mismo. El ciudadano debe identificarse.
- c) Documentos emitidos en soporte electrónico por la Administración pública que deben obrar en los archivos administrativos y a los que los interesados deben poder acceder telemáticamente a través de la sede electrónica para comprobar la autenticidad de los mismos (generalmente a través de un código de identificación).

Caso de referencia: CSV en la AEAT

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) es un organismo de referencia en relación con el empleo de la firma electrónica. Utiliza para la mayoría de sus documentos internos un código seguro de verificación (CSV). Las aplicaciones que trabajan con documentos que requieren firma invocan el sistema de gestión de firmantes. Previamente, el documento ha sido diseñado y se han definido los posibles cargos firmantes.

El CSV se imprime en los documentos, en el pie de la primera hoja. Cuando los documentos **se deben remitir a organismos** externos o a los tribunales, **se firman por la Agencia** mediante firma electrónica avanzada.

4.4 Realizar copias de documentos

Los ciudadanos también pueden obtener copias de los documentos, y las administraciones pueden generarlas para distintos propósitos.

En el entorno papel entre el «original» y la copia hay diferencia, pero en el entorno electrónico no existe tal diferencia. De ahí el esfuerzo de la LAECSP por regular los requisitos de validez y eficacia de las copias (artículo 30). Se pueden distinguir los siguientes casos:

Copias electrónicas de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las administraciones públicas	<p>Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original, no comportan cambio de formato y contenido, tendrán la eficacia jurídica del documento electrónico original.</p> <p>Aquellas que no sean idénticas al documento electrónico original deberán incluir dicha circunstancia entre los metadatos asociados a la copia auténtica regulados en el artículo 7.1 y estar legitimadas por la firma electrónica conforme los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la LAECSP.</p>
Copias electrónicas de documentos originales en papel emitidos por las administraciones públicas	Tendrán la consideración de copias auténticas siempre que se cumplan los requisitos y actuaciones previstas en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Copias electrónicas de documentos originales en papel aportados por los ciudadanos a las administraciones públicas	Tendrán la misma validez y eficacia que los originales, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia.
Copias en papel de originales electrónicos cuyo autor sean las administraciones públicas	Tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan los sistemas, la firma electrónica o los códigos de verificación recogidos en los artículos 18.1 y 19 de la LAECSP, que permitan cotejar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración pública, órgano o entidad emisora.

En el mismo artículo, la LAECSP permite expresamente la destrucción de los originales en papel con las condiciones que por cada Administración pública se establezcan.

4.5 Intercambiar documentos y expedientes entre administraciones

Hay documentos que pueden proceder de intercambios telemáticos, bien con el ciudadano o administrado, o bien procedentes de otras administraciones. Estos documentos también deben ser almacenados, pudiendo optarse por hacer una conversión en el momento de la recepción (por ejemplo, a PDF) y gestionarlos como objetos documentales, o gestionar los ficheros XML.

La LAECSP, en su artículo 41 y siguientes, establece la preferencia de que las comunicaciones entre órganos administrativos se realicen por medios electrónicos:

Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

En la práctica diaria, se produce un continuo intercambio de expedientes, documentos e informaciones entre las distintas administraciones. Este hecho se ve reforzado por el reconocimiento legal del derecho del ciudadano en el artículo 6.2. b) de la LAECSP:

A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos

por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

Puede haber, por último, otros documentos que reciben las administraciones públicas no sujetos a un procedimiento administrativo concreto y que pueden o no requerir de firma electrónica. La LAECSP contempla esta casuística en el artículo 20:

Artículo 20. Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.

1. Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores [...].

Para hacer posible la interoperabilidad entre administraciones públicas, esta se debe contemplar desde tres perspectivas:

- Técnica: implica que las tecnologías y sistemas empleados puedan intercambiar datos y documentos (interfaces, interconexión de servicios, modelos intermedios, integración de datos, presentación e intercambio de datos y seguridad).
- Semántica y sintáctica: significa que las informaciones, documentos y datos intercambiados puedan ser entendidos, indistintamente, por las administraciones que los intercambian. Para ello hay que adaptar cada sistema de información en aspectos como la estandarización de metadatos, los glosarios y los diccionarios comunes de datos.
- Organizativa: concierne al establecimiento de estrategias y a su desarrollo para que diferentes organismos puedan conectarse entre sí e intercambiar información y trámites.

Para el intercambio de expedientes y documentos, un elemento clave son los metadatos. Es necesario llegar a un acuerdo sobre un esquema de metadatos que defina los elementos comunes tanto en relación con el expediente como con el documento y los criterios semánticos y sintácticos para su aplicación.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad definirá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos, etc.

Caso de referencia: servicios de intercambio de datos del MAP

El MAP ha desarrollado un conjunto de servicios que cubre las necesidades de intercambio entre organismos o administraciones:

SCSP: las librerías de intercambio de datos que permiten la sustitución de certificados en papel por transmisión de datos (basadas en el Real Decreto 209/2003).

SVDI/SVDR: el sistema de verificación de datos de identidad y residencia que realiza la labor de intermediario entre los organismos que necesitan consultar datos personales o de residencia y los organismos que custodian estos datos (DGP, INEM). Este sistema se extenderá para intermediar otros datos.

CES: el sistema de comunicaciones telemáticas seguras, que permite la transmisión de información en un entorno cerrado con garantías de integridad y entrega. Las interacciones permitidas son administración-administración, funcionario-administración o funcionario-funcionario.

4.6 Salida de documentos y notificaciones

Durante el proceso de tramitación de los expedientes administrativos, y en su resolución, las administraciones públicas emiten hacia los interesados documentos que actualmente se comunican por distintas vías: correo postal, fax y mensajería corta. La mayoría de resoluciones se envían como notificación postal con una carta certificada con acuse

de recibo y doble entrega. La LRJAP, en el artículo 59, exige que la notificación administrativa se haga por un «medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado».

Desde la perspectiva del procedimiento electrónico, estos documentos se generan y almacenan en los procesos internos en soporte electrónico; parece lógico, por lo tanto, que la remisión de estas notificaciones se haga también por medios electrónicos y en este soporte. El registro de salida se plantea en los mismos términos que el registro de entrada: proporcionará un número de registro de salida y anotará el asiento registral correspondiente, que acredita la salida del documento electrónico.

Respecto al proceso de notificación, el Real Decreto 209/2003, en el artículo 12, recoge la posibilidad de realizar «la notificación utilizando medios telemáticos» y en el mismo Real Decreto y el artículo 28.1 de la LAECSP, se establece que «se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido su utilización».

La voluntariedad de la notificación⁶ por vía electrónica significa, en la práctica, que las administraciones seguirán empleando distintos medios de notificación en función de los requisitos del procedimiento y que el consentimiento del ciudadano deberá estar documentado. Desde el punto de vista de la gestión documental, los documentos de notificación serán tratados como documentos administrativos, y los acuses de recibo, o la publicación, deberán quedar incluidos –vinculados– a sus expedientes electrónicos.

En las comunicaciones y notificaciones de procedimientos que se desarrollen íntegramente por medios electrónicos y que se caractericen por su volumen, número y regularidad, entre organismos de la Administración General del Estado, se aplicará lo dispuesto en el artículo 7.3 del Real Decreto 263/1996, que otorga carácter preferente a las comunicaciones vía electrónica.

Caso de referencia: servicio de notificaciones telemáticas seguras

El servicio de notificaciones telemáticas seguras (SNTS), desarrollado en colaboración por el MAP y Correos, es un servicio que permite a ciudadanos y empresas recibir de forma alternativa por vía telemática las notificaciones administrativas que actualmente reciben en papel. El SNTS está operativo desde el 4 de octubre de 2003.

El servicio sustituye, a través de Internet y de forma electrónica, a la tradicional manera de recibir las notificaciones administrativas mediante correo postal y en papel, permitiendo recogerla a cualquier hora y en cualquier lugar de forma segura y confidencial. Se trata de un paso más en la modernización de la Administración.

Proporciona a cada ciudadano o empresa una dirección electrónica única (DEU) en la que recibir todas las notificaciones y comunicaciones de las administraciones públicas. Esta DEU se asocia a un único buzón en el que se podrán recibir todas las notificaciones y comunicaciones de la Administración, de manera confidencial y segura. Las notificaciones recibidas por este servicio tienen **el mismo valor jurídico** que las recibidas por correo postal. Para el ciudadano o empresa, la suscripción a este servicio es voluntaria y tiene carácter gratuito. Los organismos de la Administración que emitan notificaciones y comunicaciones pueden hacerlo electrónicamente integrándose en el servicio y cumpliendo los protocolos especificados. Tal y como se recoge en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la LAECSP, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, los ciudadanos tienen derecho a elegir el lugar de notificación, incluida su DEU (dirección electrónica única).

www.notificaciones.administracion.es

4.7 Conservar los documentos con garantías

4.7.1. Conservación

Se define *conservación* como los «procesos y operaciones [...] realizados para garantizar la permanencia intelectual y técnica de documentos auténticos a lo largo del tiempo» (UNE-ISO 15489-1 punto 3).

La conservación de la documentación administrativa es una obligación de las administraciones, siendo esencial para el ulterior control de las actuaciones administrativas, la garantía de los derechos de los ciudadanos contenidos en los mismos y la preservación del patrimonio documental. Para archivar los documentos electrónicos necesitaremos espacios de archivo electrónico o espacios de almacenamiento electrónico que permitan garantizar la seguridad, el acceso, la disponibilidad y la conservación de dichos documentos.

El papel que tiene el archivo en la conservación de los documentos electrónicos difiere en algunos aspectos del actual, pero no en otros.

- Uno de estos aspectos que debe tenerse en cuenta es la obsolescencia de las tecnologías con las que se gestionan los datos y documentos, que puede hacer necesario un cambio de formato.
- Otro es el de la conservación de la firma.
- Finalmente, otro de los aspectos es que, en el entorno electrónico, no es necesario mover el expediente o documento desde el almacenamiento de gestión al archivo central y al intermedio. La misma función se realiza cambiando la propiedad y los permisos de acceso.

Para este último punto existen distintos modelos que pueden adoptarse dependiendo de las necesidades e infraestructura informática de cada organismo:

- Mantener diferentes repositorios para la gestión y para la conservación de los documentos.

- Mantener un repositorio único con distintos niveles de almacenamiento (*on line, near line, off line*).

Dicho de otro modo: arbitrar, para la conservación a largo plazo de los documentos, mecanismos para la transferencia física de la documentación y evidencias electrónicas a repositorios gestionados por las autoridades archivísticas, que son las responsables en última instancia de la custodia, o a proveedores confiables de esos servicios. O no transferir los documentos a repositorios, sino proveer de servicios de control aplicables a diferentes repositorios distribuidos.

La conservación de los documentos hay que preverla desde el momento de su incorporación a los sistemas que los gestionan, lo que en la práctica, significa establecer una estrategia de conservación de los documentos electrónicos: medidas organizativas y técnicas para la conservación de la información realizada de forma rigurosa y proporcional a los riesgos. Una de estas estrategias debe basarse en utilizar normas y estándares, disponibles públicamente, de derecho y especificaciones públicas libres de *royalties* y patentes.

No toda la documentación que se genera tiene el mismo valor a largo plazo; por ello, es necesario:

- Realizar el análisis y valoración de la documentación según los requisitos establecidos (Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental).
- Definir los criterios para el adecuado control y custodia de los documentos.
- Establecer una política de conservación y migración respecto a los documentos electrónicos, asignando las responsabilidades sobre la misma.
- Establecer los criterios para la conservación de los metadatos asociados a los documentos.
- Aplicar funcionalidades informáticas que permitan ligar los documentos con sus calendarios de conservación y disposición

de forma automatizada.

- Registrar todas las acciones de disposición que se realicen sobre los documentos.
- Eliminar, de forma autorizada y ajustada al marco reglamentario, los documentos que hayan cumplido su plazo, dejando registro de la eliminación.
- Aplicar las medidas de migración, conversión, copia o cualquier otra que se haya establecido para los documentos que se deben conservar.

Existe, también, la necesidad de mantener el valor probatorio de los documentos, o lo que también se denomina el *mantenimiento de las evidencias electrónicas*. Este valor probatorio deberá poder ser demostrado ante los tribunales cuando estos lo requieran. Los riesgos de que esto suceda son muy distintos según los tipos de documentos y esto puede determinar distintos tipos o estrategias de conservación, o medios de prueba.

Dentro de la Comisión permanente del Consejo Superior de la Administración Electrónica, el grupo de trabajo interministerial sobre sistemas de identificación y autenticación trabaja en el análisis de la conservación en el tiempo de documentos firmados electrónicamente, basado en la experiencia de la IGAE (Inspección General de la Administración del Estado), respecto a los documentos administrativos. Para proteger la firma de la obsolescencia de los algoritmos se plantea la realización de uno de los siguientes procesos de forma indistinta:

- a) Añadir un sello de fecha y hora de archivo con un algoritmo más resistente de forma periódica.
- b) Almacenar la firma electrónica en un depósito seguro, con garantía de la fecha en que se introdujo la firma electrónica y protección contra falsificaciones.

4.7.2 Conversiones y migraciones

Teniendo en cuenta la obsolescencia tanto de los sistemas informáticos como de los soportes electrónicos, las organizaciones deben establecer métodos de migración o conversión que aseguren la autenticidad e integridad de la información, con objeto de conservar los documentos a largo plazo.

Conversión y migración a veces se utilizan como sinónimos, aunque son diferentes:

- La migración es el proceso que permite que unos determinados datos o documentos electrónicos se vuelquen a otros soportes o aplicaciones de forma que sigan estando disponibles.
- La conversión es el proceso de cambio de formato para evitar la obsolescencia y la no dependencia de la tecnología de creación.

Las tendencias actualmente más aplicadas son:

- a) Para documentos electrónicos: crear transformaciones o presentaciones de los formatos propietarios originales de los documentos. Por la gratuidad del software de acceso y la política de muchas empresas del sector de hacer abiertos sus formatos y convertirlos a las normas ISO, el formato PDF(A) (ISO 19005), especialmente pensado para conservación a largo plazo, se ha convertido en uno de los más usados en las estrategias de conservación. El PDF(A) elimina toda dependencia tecnológica de elementos externos, por lo que puede ser leído fuera del contexto que lo produce. Sin embargo, el PDF(A) no llega a resolver la problemática de documentos complejos, como por ejemplo los planos. En cualquier caso, la ventaja del uso de formatos abiertos (ISO 32000 PDF, ISO 26300 ODF, ISO 24517 PDF(E)...) es que, al estar publicadas sus especificaciones, cualquiera puede generar una aplicación que sea capaz de leerlos.

- b) Para datos en aplicaciones: son una referencia los ficheros XML que puedan gestionarse fuera de la aplicación originaria cuando se necesiten. Esta aproximación también puede utilizarse para los metadatos que deben acompañar a cada documento.

Los nuevos formatos obtenidos tras un proceso de conversión perfectamente controlado serán copias auténticas de los mismos y su valor probatorio podrá ser demostrado con la documentación y los registros obtenidos del proceso de conversión. Se puede aplicar a estos objetos digitales una huella digital, que se incorporará al repositorio y que podrá realizarse con el sello electrónico de la organización u otro sistema de firma electrónica. Hay que tener en cuenta que lo que autentica esta huella son las conversiones, pero no el contenido, ni las firmas que acompañaban a la fuente original.

En el curso de un proceso, cualquier juez podrá pedir las pruebas de cómo se ha realizado la conversión de este documento o, incluso, nombrar a un «forense» que lo compruebe.

Así como en la LAECSP se determina la posibilidad de destruir los originales en formato papel que se han transformado a formatos electrónicos, no existe una directriz clara en las conversiones de formatos electrónicos a otros formatos, por lo que las administraciones deberán decidir sobre la conservación de estos formatos electrónicos *originales* de documentos electrónicos.

Caso de referencia: iArxiu

El proyecto iArxiu es una plataforma técnica de base que tiene como objetivo proporcionar el servicio de archivo electrónico que CATCert ofrecerá a las administraciones públicas catalanas (autonómica y local) para preservar los documentos electrónicos a largo plazo, además de garantizar la autenticidad e integridad de sus contenidos, así como la accesibilidad, disponibilidad y legalidad, más allá de la obsolescencia tecnológica.

El enfoque del proyecto parte de la necesidad de dar una respuesta a la preservación segura de documentos electrónicos firmados. CATCert, en coordinación con el Grupo de Innovación Tecnológica de la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental de la Generalitat de Catalunya, ha trabajado en la definición de un marco normativo que regule la preservación digital y en la estandarización de este modelo de archivo digital de documentos.

Esta plataforma permitirá a las administraciones públicas depositar cualquier objeto digital y CATCert les garantizará que el soporte no será ningún problema para su recuperación. De este modo, CATCert les permitirá afrontar al reto de preservar, para el futuro, la información que genera o recibe en formato electrónico, en el ejercicio de sus funciones y actividades.

Actualmente, el proyecto iArxiu se integra en una pieza más de las actuaciones del Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya. Se plantea el objetivo de que sea el modelo de servicio de archivo electrónico para las administraciones públicas catalanas. iArxiu prestará, además, servicios especializados orientados al desarrollo de estrategias de preservación, servicios de visualización asociados a un registro de formatos, y servicios de evidencia electrónicos y forenses o de peritaje.

4.8 Contextualización de los documentos

Todo documento deberá estar convenientemente identificado y tener asociada la información adicional que permita su contextualización y entendimiento, tanto durante el trámite como una vez acabado el mismo, y durante todo el tiempo que deba conservarse. Esta información adicional se conoce como *metadatos*. La definición del modelo de metadatos y el establecimiento de cómo se asignan y en qué aplicaciones van a gestionarse **es una de las claves de una buena gestión de los documentos electrónicos**. Uno de los puntos que debe abordarse es el desarrollo de esquemas de metadatos que proveen de reglas respecto a la sintaxis, semántica y obligatoriedad de los distintos metadatos.

Los tipos de metadatos que contextualizan los documentos son de distinta índole:

- Metadatos sobre el propio documento: el título, la fecha en que se crea, cuál es su formato, etc.
- Metadatos sobre el proceso de trabajo o trámite en el que participa: procedimiento, número de expediente, pasos y acciones, fecha de entrada, etc.
- Metadatos sobre los agentes que intervienen: interesado, autor del documento, aprobador, etc.
- Metadatos sobre la legislación o el contexto legal en que se produce el documento: leyes, órdenes o procedimientos vigentes, etc.

Además de estos metadatos, pueden existir otros sobre la propia gestión de los documentos: cuándo y cómo se digitalizaron, en qué momento se transformaron, cuándo se transfirieron a un repositorio, etc., o incluso sobre cuándo está previsto que alguna acción suceda.

Cada organización debe determinar cuáles son los metadatos⁷ necesarios para su gestión y establecer la manera de capturarlos y asociarlos a los objetos documentales. Los metadatos mínimos asociados y las políticas de firma asociadas a los documentos electrónicos se recogerán en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Hay que tratar de explotar al máximo las posibilidades de automatización de la captura de metadatos, evitando cumplimentarlos manualmente y la duplicación de datos que se encuentran en otras aplicaciones

corporativas. La existencia de tipologías, series o estructuras preestablecidas, en las que los documentos de una organización puedan ser clasificados, supone facilitar, en gran medida, este trabajo y su posterior gestión.

Caso de referencia: BDE

El Banco de España (BDE) emprendió, en el año 2003, un proyecto de implantación de **gestión documental corporativa** considerado como un elemento clave para mejorar la eficiencia del trabajo interno de la organización. Se procedió a un análisis en profundidad de la situación documental de las áreas seleccionadas para el proyecto inicial, y a la construcción de un mapa documental que identificara los documentos, sus características, estableciera el sistema de clasificación, así como los atributos y requisitos funcionales que se debían trasladar a las aplicaciones que daban soporte a la gestión documental. El repositorio documental común se articula según el sistema de clasificación funcional, que desciende desde las funciones de la organización hasta la definición de los expedientes y series documentales. Este sistema permite la herencia de los atributos desde las clases superiores hasta el nivel de documento, lo que en la práctica evita trabajo de catalogación de documentos, puesto que estos se incorporan dentro de su clase correspondiente (expediente o función a la que pertenecen). La implantación de la gestión documental ha supuesto un gran esfuerzo de gestión del cambio y atención a los usuarios. Tras la aprobación de la LAECSP se ha producido una reorientación del proyecto hacia la adaptación del Banco a la Administración electrónica, siendo la experiencia adquirida una base sólida para lograr la adaptación en los plazos establecidos.

4.9 Formación de expedientes electrónicos

El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondiente a un procedimiento administrativo. Los expedientes, sean de oficio o de parte, siempre se inician con un documento.

En el mundo en papel, el expediente es una carpeta identificada, que es el contenedor de todos los documentos del trámite. En un entorno

electrónico, el acto equivalente a la apertura de la carpeta, a la que se asignarán los metadatos correspondientes al expediente; se podrán asociar a este expediente, con vínculos indisolubles, los distintos documentos electrónicos.

Hay diferentes formas de establecer los vínculos entre los documentos que forman parte de un expediente, pero el resultado tiene que permitir la consulta de estas agrupaciones y la seguridad de que una vez cerrado un expediente nadie pueda incluir un nuevo documento en el mismo.

La asignación de un documento a su expediente en el momento de su incorporación puede permitir minimizar los metadatos que deben capturarse manualmente mediante técnicas de «herencia» de metadatos. Esta práctica incluye establecer un mecanismo de apertura y cierre de expedientes.

También puede plantearse la generación de los expedientes electrónicos a la finalización del trámite, pero exige que los documentos estén previamente identificados o catalogados.

Por último, debe considerarse la remisión del expediente tanto entre administraciones como al ciudadano. A este respecto, la LAECSP contempla la sustitución de la remisión del expediente por la puesta a disposición del expediente electrónico, con todos los efectos legales. Por ello, es necesario estandarizar la formación del expediente y la incorporación del concepto de foliado (artículo 32 de la LAECSP):

2. El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la administración, órgano o entidad actuante, según proceda.

Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

Para la comprobación de la validez de los documentos electrónicos originales, la Administración General del Estado dispondrá, sin coste alguno para el ciudadano, de al menos un servicio de visualización y verificación de los documentos electrónicos administrativos emitidos

por la Administración y sus entidades de derecho público vinculadas o dependientes de esta.

Caso de referencia: AEAT

El proyecto de remisión de expediente de la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria) contempla la generación de un índice electrónico firmado por la Administración actuante. Este índice garantizará la integridad del expediente y permitirá su recuperación. Antes de la puesta a disposición de un expediente electrónico, se genera un índice electrónico que garantiza el foliado y se incluye en la puesta a disposición. Este índice es el primer documento del expediente electrónico y debe contener la relación ordenada de documentos incluidos en la puesta de manifiesto. El foliado queda garantizado por la concatenación ordenada de huellas y códigos electrónicos de los documentos que componen el expediente electrónico que se pone a disposición. Para todos los documentos, se incluirá una descripción y el código electrónico mediante el que se facilitará el cotejo en la sede electrónica del proveedor.

A fin de garantizar el acceso al contenido de los documentos del expediente electrónico, todos los documentos que lo compongan estarán en un formato estándar de larga duración que sea accesible mediante un navegador web, como el formato PDF(A), conforme con la ISO 19005.

El proceso de remisión telemática (puesta a disposición telemática) de un expediente electrónico se llevará a cabo en cuatro fases: aviso, recuperación del índice, recuperación de todos los documentos y acuse de recibo.

Todo documento remitido mediante un expediente electrónico tiene que poder ser cotejado en la sede electrónica del proveedor para garantizar su autenticidad frente a terceros interesados en el expediente.

Notes

1 Esta definición se mantiene sin cambios en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

2 *Op. cit.*, «Criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades».

3 El ENI define un conjunto de recomendaciones y directrices para los servicios de Administración electrónica, de manera que las administraciones, las empresas y los ciudadanos puedan interactuar. El marco europeo de interoperabilidad complementa los marcos nacionales de interoperabilidad en aquellas áreas transfronterizas en un contexto paneuropeo.

4 Resolución de 26 de mayo de 2003, BOE nº 149, 23 de junio de 2003. En proceso de revisión. Consultar las actualizaciones en: <http://www.csi.map.es/csi/criterios/index.html>

5 El procedimiento administrativo común se define en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6 Para notificar a los ciudadanos o empresas, se aplica el RD 209/2003 y la OR 1551/2003 que determina los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse.

7 Existen muchas iniciativas para la normalización de los esquemas de metadatos. Puede servir como guía la UNE-ISO 23081 (2008), Metadatos para la gestión de documentos. Iniciativas que pueden servir como referencia son METS (*metadata encoding and transmission standard*), como solución para los objetos de una biblioteca digital, o Dublin Core (UNE-ISO 15836), principalmente usado para la descripción de páginas web.

Resum

La ponència es basa en la guia per a l'aplicació de la Llei 11/2007 en matèria de gestió de documents electrònics, expedients electrònics i arxius electrònics. Així mateix, recull els conceptes aplicats a la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics i el seu compliment en els aspectes relatius a aquesta matèria.

Résumé

La présentation se base sur le guide pour l'application de la loi 11/2007 relative à la gestion des documents électroniques, dossier électronique et archive électronique. Et revoit les concepts appliqués dans la loi 11/2007, du 22 juin, sur l'accès électronique des citoyens aux services publics et le respect de celle-ci, pour ce qui est des aspects qui s'y réfèrent.

Summary

The paper is based on the guide to applying Law 11/2007 regarding the management of electronic documents, electronic files and electronic archives. It also revises the concepts applied in Law 11/2007, of 22 June, on the electronic access by citizens to Public Services and its compliance, in the aspects referred to in this regard.