





GERARDO BUSTOS PRETEL

Entre “Archive” y la política de gestión de documentos electrónicos

El recorrido del documento electrónico genera y exige en torno a sí un conjunto de actuaciones, procesos y mecanismos encadenados. Partiendo de dos problemas muy significativos del diagnóstico de la situación, como son la pérdida de documentos electrónicos y la situación de retraso que vive el documento electrónico en su adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante ENI), queremos llegar hasta el optimismo que sin duda genera la existencia de la aplicación “Archive”.

A lo largo de ese camino, los principales hitos de ese recorrido: la necesaria colaboración interdisciplinar, la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos, la existencia de un verdadero código de interoperabilidad, la importancia del dato por sí mismo y la novedad del archivo único.

Un diagnóstico: expedientes “zombis” y documento-e estancado

Hay dos aspectos concretos relativos al diagnóstico de la situación del documento electrónico sobre los que considero necesario hacer algunas reflexiones. Uno de ellos es la pérdida de patrimonio documental, ante un pasmoso conformismo

Gerardo Bustos Pretel (email: gerardo.bustos@minhap.es)
 Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones.
 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Recibido: 05-05-2016. Aceptado: 09-05-2016

Citación: Bustos Pretel, Gerardo (2016). “Entre “archive” y la política de gestión de documentos electrónicos”. *Tábula*, n. 19, pp. 203-231

institucional, sectorial y general. El otro es el retraso que sufre el documento electrónico en su progresiva adecuación a la interoperabilidad, en el marco del ENI.

Vivir en el centro de una etapa de transición entre el soporte papel y el electrónico no ayuda a tener la perspectiva adecuada. Por eso se necesita el esfuerzo de trasladarnos a una etapa futura relativamente lejana; por ejemplo, quinientos años. Imaginemos que alguien quiere investigar cómo fueron las tres primeras décadas de la tramitación electrónica de las administraciones públicas españolas. Se va a estrellar con un gran agujero. Va a poder consultar ríos de tinta electrónica sobre el tema, pero no va a encontrar fuentes directas, ni siquiera muestras de documentos o expedientes.

Todos los programas que han posibilitado tramitaciones electrónicas antes del ENI, el abuso del correo electrónico como sustituto fugaz de numerosos procedimientos y notificaciones, el almacenamiento en soportes caducos, la conservación en bases de datos que se actualizan periódicamente y un largo etcétera, han dado lugar a miles de expedientes y documentos electrónicos que ese investigador de dentro de quinientos años no podrá consultar.

Ni siquiera podrá encontrar muestras, porque no ha sido una destrucción reglada y asentada en estudios de valoración, sino una masiva destrucción accidental. Lo que yo llamo "*expedientes zombis*": no son compatibles, no se puede interoperar con ellos y no serán recuperables en el futuro. Terminarán borrados o arrinconados en alguno de los numerosos "*trasterillos electrónicos*", usando la lúcida definición dada por una archivera en una reciente jornada celebrada en Sevilla.

Hay diferentes planteamientos sobre esta cuestión. Los miembros europeos del grupo E-ARK que asistieron el 1 de marzo de 2016 a la Jornada de Interoperabilidad y archivo electrónico en el marco europeo abordaron esta cuestión con un planteamiento muy optimista.

En general, todos estaban de acuerdo en que la filosofía adecuada es la de capturar cuanto antes la información digital en un sistema de archivo, aunque no pueda ser con el formato correcto o con los metadatos perfectamente cumplimentados. Una vez capturada y controlada la documentación, de alguna forma, ya se encargará la tecnología del futuro en ver cómo poder sacarles partido (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016:26). Creo que es un planteamiento, como decía, demasiado optimista. A medida que la documentación digital se acumule y a medida que las tecnologías evolucionan, pensar en esta solución sobrepasa la fe en la tecnología y raya la esperanza en el milagro. Que se ponga alguien ahora a ver cómo puede leer el contenido de un disquete floppy, aquéllos de 5^{1/4} pulgadas.

Lo cierto es que hoy por hoy estamos perdiendo patrimonio documental, y eso se asume con un fatalismo incomprensible y ante la pasividad total de las instancias oficiales con responsabilidad en la materia. Y no me refiero sólo a los tramitadores y gestores documentales previos al ENI, centrados en la gestión y el

trámite y que, lógicamente, no pensaban ni en la interoperabilidad, ni en el archivo, ni en la recuperación futura del documento.

Lo realmente preocupante es que actualmente nos encontramos con gran número de aplicaciones de tramitación y gestión documental que terminan con el trámite propiamente dicho, sin plantearse lo más mínimo el archivo final de los expedientes y documentos. Todo lo más, se conforman con abandonarlos en repositorios que a medio plazo se convertirán en almacenes ingobernables sin otro fin que el abandono o el formateo para liberar espacio. Este es un problema cultural, institucional y estructural grave, con unos daños al patrimonio electro-documental que en estos momentos no podemos evaluar.

La no preservación digital es un problema organizativo

Zoltán Szatucsek, archivero del Archivo Nacional de Hungría (NAH), director del Centro de Coordinación de Archivo y presidente del DLM Forum, participó como miembro del proyecto e-ARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) en la Jornada sobre Interoperabilidad y Archivo electrónico en el marco europeo, del 1 de marzo de 2016, organizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP).

En la Jornada, muy en la línea que estamos comentando, Szatucsek señaló que *“los expertos en TIC pueden resolver prácticamente todo, pero la preservación de manera digital es mucho más un problema de organización que tecnológico...sólo una parte microscópica de los documentos electrónicos de la Administración de hoy en día tiene la oportunidad de ser transferidos a los archivos públicos”* (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016: 25).

En este sentido, la tecnología juega en contra en todos los sentidos. Por una parte, porque resulta relativamente fácil acumular en cualquier repositorio los expedientes electrónicos que ya han terminado su recorrido administrativo. Ese repositorio cumple el único requisito que realmente puede preocupar a las autoridades, el cual es dar buena respuesta a su función probatoria en el corto plazo. Por otro lado, porque resulta igualmente fácil apretar el botón y hacer desaparecer el problema cuando esos expedientes electrónicos empiezan a acumularse en demasía. Eso sólo puede combatirse con educación, generando un alto grado de conciencia sobre el valor patrimonial del documento electrónico. Y con implicación institucional, porque no es un tema que las autoridades archivísticas acometan públicamente.

Tras la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos¹, hemos visto un claro impulsado de la administración electrónica en las administraciones públicas españolas. Pero ese esfuerzo ha puesto su punto de mira casi exclusivamente en dar satisfacción a los servicios

prioritarios por su relación directa con la gestión y la relación con el ciudadano, como pueden ser notificación electrónica, registro electrónico, firma electrónica, trámites, servicios directos, etc.

En el marco de una carrera por extender la administración electrónica, por ofrecer a los ciudadanos las herramientas que permitan realizar todos los servicios, incluido el de conservar los documentos y expedientes a corto plazo para garantizar su posible valor probatorio, el archivo electrónico a largo plazo siempre queda relegado al olvido. No se percibe como una necesidad, ni por las autoridades ni por los desarrolladores del proyecto tecnológico.

La tecnología permite fácilmente ese almacenamiento inmediato, pero ese almacenamiento no garantiza la conservación del documento electrónico, ni mucho menos su recuperación en el futuro. Y no se olvide de que el archivo electrónico debe asegurar la accesibilidad, disponibilidad, integridad y autenticidad de los documentos electrónicos en el futuro, independientemente del medio físico de almacenamiento y del formato del fichero.

El documento-e no cumple los plazos

A veces los datos constatan la evidencia. En la adecuación al ENI ha ocurrido así. Varias encuestas han puesto de manifiesto que el gran agujero negro en la adecuación al ENI lo constituye precisamente el documento electrónico.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica², en su disposición transitoria primera sobre adecuación de sistemas y servicios establece que los sistemas existentes se adecuarán al ENI para cumplir los plazos establecidos en la mencionada Ley 11/2007. Y prevé actuaciones extremas para forzar esa adecuación. Una vez más, nuestro marco jurídico ha visto incumplido el plazo, porque no basta con determinar la vigencia de un plazo para que las circunstancias lo hagan posible. Si el plazo no es realista y no se destinan al objetivo los recursos y los esfuerzos necesarios, la meta no se mueve.

Pero de estos esfuerzos por evaluar el grado de adecuación al ENI nos ha quedado algo a mi juicio muy positivo: unos informes de seguimiento de adecuación al ENI que al menos nos hicieron una fotografía muy elocuente de la situación. La Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica acordó en octubre de 2012 realizar un seguimiento estrecho de la adecuación en la Administración General del Estado al Esquema Nacional de Interoperabilidad y al Esquema Nacional de Seguridad. Como consecuencia de ello, se hicieron seis encuestas de seguimiento en febrero, mayo, septiembre y diciembre de 2013, así como en marzo y octubre de 2014. La contundencia continuada de los datos una y otra vez invitó a cambiar esas encuestas por otros sistemas de seguimiento que no se han concretado.

Vamos a quedarnos con los datos de la última encuesta, la realizada en octubre de 2014. Recogemos a título indicativo los datos correspondientes a la Administración General del Estado, pero los datos arrojados en relación con las administraciones locales y autonómicas se mantienen en líneas similares a nivel global.

Entre las conclusiones, una muy clara: El capítulo de recuperación y conservación del documento electrónico continúa estando muy retrasado con respecto al resto. Y más preocupante aún: no hay avance, apenas evoluciona.

Se pudo constatar que capítulos como el de firma electrónica, comunicaciones en las administraciones públicas e interoperabilidad técnica son los que más han evolucionado, debido fundamentalmente a la existencia de la red SARA³, que pone a disposición de la administración pública numerosos servicios y aplicaciones. El resto de capítulos avanzan relativamente bien; a velocidad de crucero cojo.

Encuestas de adecuación al ENI					
Capítulo	2014		2013		
	octubre	marzo	diciembre	septiembre	mayo
General	2,24	1,97	2,05	1,69	1,74
Interoperabilidad organizativa	3,82	3,18	3,62	3,17	3,04
Interoperabilidad semántica	2,98	2,27	2,51	2,36	2,35
Interoperabilidad técnica	4,24	3,70	4,16	3,89	3,92
Infraestructuras y servicios	3,54	2,98	3,32	2,96	2,79
Comunicaciones AAPP	4,84	4,56	4,68	4,13	4,28
Reutilización y transferencia	3,07	2,32	2,74	2,18	1,95
Firma electrónica	4,44	3,95	4,49	4,11	4,21
Documento electrónico	1,84	1,57	1,60	1,48	1,55
Conformidad	1,81	1,53	1,60	1,50	1,40

Datos por capítulos de la evolución del grado de adecuación al ENI durante 6 encuestas.

Fuente MINHAP

Para comprender mejor los resultados, es interesante conocer los aspectos concretos analizados y puntuados en la encuesta con respecto al documento electrónico, así como el resultado en cada uno de esos aspectos. A continuación, los puntos concretos y entre paréntesis en cada caso la puntuación con el grado de adecuación al ENI, teniendo en cuenta que 5 equivale al cien por cien de adecuación al ENI y que menos de 2 significa que el grado de adecuación al ENI no llega al 10 por 100, es casi inexistente.

La adecuación al ENI del documento-e

Éstos fueron los parámetros de medición y sus resultados en el grado de adecuación al ENI con respecto a la recuperación y conservación del documento electrónico:

- Se dispone de una política de gestión de documentos electrónicos conforme a la NTI de Política de Gestión de Documentos Electrónicos. (1,68)
- Se ha establecido un repositorio electrónico, complementario y equivalente en su función a los archivos convencionales gestionado en un sistema que contempla la aplicación de Normas de conservación a los documentos depositados en él y su transferencia a otros repositorios o archivos electrónicos. (2,31)
- Se han definido los calendarios de conservación de documentos electrónicos y de las series documentales. (1,29)
- Se generan documentos electrónicos conforme a la NTI de Documento Electrónico. (1,35)
- Se intercambian documentos electrónicos conforme al XSD publicado como Anexo a la NTI de Documento Electrónico. (1,24)
- Se generan expedientes electrónicos conforme a la NTI de Expediente Electrónico. (1,14)
- Se intercambian expedientes electrónicos conforme al XSD publicado como Anexo a la NTI de Expediente electrónico.(1,08)
- Se ha definido en el organismo la normativa para la atribución de las competencias en cuanto a la generación de copias auténticas, tanto en lo referente a la producción en sentido estricto como a la autenticación de las copias. (1)
- Se generan copias auténticas, y en su caso se realizan conversiones, conforma a la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. (1,29)

- Se aplica el Esquema Nacional de Seguridad (Real Decreto 3/2010, de 8 de enero) al repositorio electrónico. (2,10)
- Los documentos y expedientes electrónicos se firman de acuerdo con la política de firma electrónica y de certificados aplicable en el ámbito de la entidad. (2,22)
- Se emplea la firma longeva para preservar la conservación de las firmas a lo largo del tiempo. (1,35)
- La conservación de los documentos electrónicos atiende a lo previsto en los artículos 11 y 23 del RD 4/2010 y en la NTI de Catálogo de Estándares. (1,97)
- Los documentos se digitalizan según lo previsto en la NTI de Digitalización de documentos.(1,42)
- Se incorporan expedientes y documentos electrónicos a los repositorios electrónicos. (1,76)

Llama la atención el hecho de que los únicos aspectos que rebasan levemente el valor 2 hacen referencia a la firma electrónica o al repositorio. La firma electrónica ha sido objeto de especial cuidado por el poder político, y eso se ha traducido en una regulación relativamente temprana, con el Real Decreto 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica⁴, y posteriormente con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica⁵. De hecho, ya hemos visto que en el grado de adecuación al ENI la firma electrónica es el segundo aspecto más avanzado, por encima del 70 por 100.

Sin embargo los parámetros que se relacionan con el repositorio necesariamente nos llevan a confirmar lo que señalaba antes, en el sentido de que los tramitadores y gestores documentales con frecuencia dejan los expedientes tramitados, una vez finalizados, en repositorios más o menos virtuosos. El problema es que realmente ese repositorio, fuera de permitir necesidades de recuperación en el corto plazo, sobre todo en casos de necesidad probatoria, no llega mucho más allá. Es decir, no van a permitir ni la interoperabilidad ni la recuperación del documento a largo plazo.

Es importante conocer las causas que, a juicio de los gestores de la encuesta de evaluación, explican que el grado de adecuación al ENI del documento electrónico ni tan siquiera llegue al 10 por 100. Las razones son las siguientes:

- Se trata de un tema que cabe considerar percibido a menudo como más novedoso, al menos en ámbitos más allá de los expertos en la gestión documental.
- Requiere un tratamiento horizontal en la organización que implique a los actores interesados y reúna a responsables y expertos de gestión, de archivos

y de tecnologías de la información; a la vez que un carácter multidisciplinar en los comités y grupos de expertos que aborden la cuestión. Un ejemplo de esfuerzo horizontal y multidisciplinar es la Política de gestión de documentos electrónicos del MINHAP.

- Requiere la elaboración y aprobación de la política de gestión de documentos electrónicos que establezca las directrices generales con proyección a toda la organización, más las normas o instrucciones técnicas que traten las cuestiones de detalle.
- Requiere por parte de las entidades ordenar el posible escenario de herramientas preexistentes en relación con la gestión documental y la gestión de expedientes, así como la selección de herramientas de gestión de documentos y de archivo, más las integraciones entre herramientas que puedan ser necesarias; teniendo en cuenta el aprovechamiento que puede realizarse de servicios comunes como el de Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica (en adelante INSIDE)⁶ para la fase de documento y expediente electrónico vivo; y de los servicios que puedan ofrecerse para la fase de archivo permanente.
- Es necesaria la formación del personal, tanto del responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos, como de aquél implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos.

De entre estas razones conviene detenerse expresamente en dos que constituyen la esencia del avance hacia la administración electrónica plena en materia de documento electrónico: la colaboración multidisciplinar y la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos.

La colaboración multidisciplinar y el "mando único"

Es imposible avanzar en materia de documento, expediente y archivo electrónico sin la estrecha colaboración entre los profesionales del archivo y los profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones, además de los gestores. El sector funcional necesita de los informáticos para desarrollar aplicaciones que gestiona en la vida del documento desde que nace hasta que llega al archivo definitivo. Y de la misma manera, el técnico necesita de la colaboración del sector funcional para desarrollar esas aplicaciones de acuerdo con las necesidades del gestor y, sobre todo, de los cánones de la archivística.

Los dos sectores están condenados a entenderse y deben hacerlo con grandes dosis de flexibilidad. El sector funcional aporta la experiencia y los conocimientos

del sector, pero tiene que ser flexible y entender que su conocimiento del archivo ayuda a entender las metas y los objetivos, pero no los caminos a seguir, porque el soporte electrónico necesariamente debe seguir sus propios caminos. En definitiva, le exige al archivero pensar en digital. Por su parte, el técnico debe saber el que el desarrollo que realiza es una herramienta que está obligada a dar respuesta a las necesidades del archivero. Pensando en digital debe dar respuesta a unas obligaciones que son heredadas del mundo analógico. Si ese matrimonio funciona, el documento electrónico tendrá la respuesta que necesitamos.

La realidad es que la transformación digital coloca al profesional del archivo en un plano vanguardista que no había tenido hasta ahora. Tradicionalmente la función del archivero ha estado ligada al final del proceso, al archivo del expediente. Sin embargo, la irrupción tecnológica ha reclamado a voces la presencia del archivero en la gestión del documento electrónico desde el primer momento. Es decir, en el mundo digital la presencia del archivero tiene que darse en todo el proceso de vida del documento electrónico.

Naturalmente, este proceso de transformación tan profundo puede generar algunas tensiones competenciales y de dirección estratégica. Hasta la irrupción digital el sector del archivo, además de finalista, era el “dueño” exclusivo y único competente en su sector. Sin embargo ahora la frontera competencial no está tan clara. La presencia del archivero en todo el proceso de vida del documento es una importante novedad, pero hay que entenderla asumiendo que esa competencia ya no es exclusiva. Tiene que compartirse con los gestores, pero sobre todo con los responsables de la administración electrónica.

Es más, el impulso de la administración electrónica ha hecho necesaria la creación del “CIO”, un responsable máximo de administración electrónica para toda la Administración General del Estado (en adelante AGE). Eso le ha conferido al sector tecnológico un papel más visible y sobre todo más global. Una nueva situación que el sector archivístico también tiene que entender. Porque el papel de la dirección TIC va más allá de gestión del documento, ya que abarca también la estrategia tecnológica, el diseño de una nueva forma de trabajar, el impulso de herramientas, el esfuerzo de interoperabilidad, etc.

Las responsabilidades compartidas del archivo-e

En realidad es más realista y positivo hablar de responsabilidades que de competencias. Y sobre todo es necesario hablar de cooperación multidisciplinar, de responsabilidades compartidas.

Hay voces que hablan ya de la existencia de una especie de monstruo de tres cabezas: la archivística, la electrónica y la del Ministerio de la Presidencia.

Realmente puede entenderse cierta confusión por el hecho de que el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso⁷, prevé que la nonata Comisión de Archivos de la Administración General del Estado estará adscrita al Ministerio de Presidencia. El legislador ha situado la cabeza de ese órgano colegiado en la Presidencia del Gobierno evidenciando una preocupación clara por la política de acceso.

Sin embargo, por lo que respecta a la administración archivística y a la administración electrónica no cabe hablar de dos cabezas archivísticas. Son dos competencias y cada una de ellas tiene su propia dirección. De lo que se trata es de establecer puentes de colaboración entre ambas. No se puede pretender que la administración archivística gobierne la administración electrónica, ni viceversa. De la misma manera que la industria automovilística no puede encargarse de gobernar la construcción de carreteras y autopistas.

En los últimos tiempos se han dado numerosos casos de puentes que favorecen esa colaboración multidisciplinar. Por ejemplo, el mencionado Real Decreto 1708/2011 incluye entre los miembros de la Comisión de Archivos de la AGE al máximo responsable de la administración electrónica.

A otro nivel, por ejemplo, cabe señalar que en enero de 2016 se constituyó el Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Administración Electrónica para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico. Lo integran representantes funcionales y técnicos de las comunidades autónomas, la administración local a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las universidades a través de la Conferencia de Rectores. Igualmente, en abril de 2016 se aprobó la creación del Grupo de Trabajo del Comité de Dirección TIC para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico, en el que los ministerios y organismos representados en el CDTIC formarán parte con una doble representación funcional y técnica. En ambos órganos colegiados, además, se integra la Subdirección General de Archivos Estatales.

Política de gestión de documentos-e

Otro de los principales aspectos a resaltar como responsable del estancamiento del documento electrónico es la carencia de una política de gestión de documentos electrónicos (PGD-e). Realmente estamos ante una obligación legal, determinada en el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el ENI en el ámbito de la administración electrónica.

De hecho, el artículo 21 del ENI establece en su primer apartado que las administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas para

“garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos” y la primera medida que cita es precisamente “la definición de una política de gestión de documentos”.

Para facilitar el desarrollo de esta obligación legal la administración electrónica (actualmente Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, DTIC) ha puesto al servicio de las administraciones públicas una vasta normativa técnica, guías de aplicación de esa normativa y un modelo de PGD-e:

- Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012a)
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2012b).
- Modelo destinado a servir como referencia para la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos, conforme al ENI, siguiendo lo dispuesto en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos y en su correspondiente Guía de Aplicación (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2013).

Es decir, hay un apoyo manifiesto, una definición normativa clara y herramientas de ayuda suficientes, como para poder cumplir el requisito legal. Algunos casos de política de gestión que hemos visto consisten básicamente en tomar el “Modelo” de la DTIC apuntado más arriba y cumplimentar algunos datos de identificación. Esa respuesta encierra realmente el error de considerar la política de gestión de documentos electrónicos como un trámite obligatorio, en lugar de considerarla como una magnífica herramienta, imprescindible si se quiere empezar la casa por los cimientos.

Resumiendo las definiciones legales que podemos encontrar de la PGD-e, podemos concluir diciendo que recoge las directrices de una organización, con distribución de responsabilidades, para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, en el marco de sus actividades. Esta definición descriptiva es más que suficiente como para evaluar la importancia real de la PGD-e, si nos la tomamos en serio. Es decir, si la asumimos como una herramienta imprescindible y no como un mero trámite legal.

MINHAP, la primera política de gestión de documentos-e de la AGE

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) ha sido el primer departamento en contar con una política de gestión de documentos electrónicos, bajo el liderazgo de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, de la que depende la competencia en archivos del MINHAP. Ha sido una experiencia muy positiva, por la composición del grupo que la ha elaborado, por el resultado obtenido y porque se ha convertido en un referente para otros ministerios, organismos y administraciones públicas.

La Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP es un ejemplo de trabajo a fondo, enriquecido con la aportación de centros con experiencias variadas y asentadas a lo largo del tiempo, convirtiendo el resultado en una herramienta altamente útil no sólo para el propio MINHAP, sino también para otros ministerios, organismos y administraciones públicas. Algunas características a destacar en cuanto a su elaboración y resultados pueden ser las siguientes:

- Es la primera PGD-e de la AGE.
- Ha sido una iniciativa surgida desde el sector archivístico del MINHAP a través del Grupo de Trabajo para la Coordinación de Archivos. Posteriormente la Comisión de Administración Electrónica lo asumió también como proyecto.
- El grupo de trabajo encargado de elaborar la PGD-e era multidisciplinar (archiveros, gestores y técnicos) y altamente representativo en cuanto a los organismos en los que se encuadraban sus componentes: Archivos (Secretaría General Técnica); Agencia Estatal de la Administración Tributaria; Dirección General del Catastro; Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica; Intervención General de la Administración del Estado; División de Sistemas de Información y Telecomunicaciones; Inspección General; Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Dirección General de Función Pública;
- Al grupo se incorporaron también el Ministerio de la Presidencia (tecnologías y archivo) y la Subdirección General de Archivos Estatales del MECD. Esta amplia representación es con seguridad el gran valor de la PGD-e del MINHAP.
- El grupo trabajó debatiendo en torno a ponencias preparadas por sus componentes y debatiendo en profundidad todos los aspectos, hasta llegar siempre a consenso, de manera que se iba cerrando el documento párrafo a párrafo mediante acuerdo, tras la discusión. En total, veinte reuniones

de cinco horas de duración. La PGD-e del MINHAP se redacta entre diciembre de 2013 y julio de 2014, y se publica a finales de 2014.

- Dada la pluralidad de sus componentes, la presencia de representantes de organismos con gran experiencia en tramitación de millones de documentos electrónicos y la profundidad de los debates, el grupo entendió desde el principio que su trabajo iba a trascender sobre la mera PGD-e del MINHAP, para convertirse en un referente. En definitiva, una PGD-e que en un alto porcentaje podría servir para un organismo, ministerio o entidad de cualquier administración pública. Las más de las veces, con muy pocas variantes de adaptación.
- Los trabajos de realización de la PGD-e del MINHAP suponen un ensayo con éxito de un modelo basado en el trabajo colaborativo y multidisciplinar, en el que los acuerdos se aprueban por consenso. La bondad de este modelo ha propiciado su extensión a otras tareas dentro del mismo entorno, como la colaboración para el desarrollo de la aplicación “Archive” o la puesta en marcha de órganos colegiados de composición mixta (archiveros y técnicos) en el seno del Comité Sectorial de Administración Electrónica y en el seno del Comité de Dirección TIC.
- Partiendo de la estructura obligada por la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos, se ha creado un modelo propio que después ha sido seguido por otras instituciones. La principal variante del modelo propio consiste en lo siguiente:
 - Haber sacado de la estructura general que recoge la NTI correspondiente y el modelo tipo de la DTIC, para destacarlos y prestarles una atención especial, tres procedimientos instrumentales concretos: firma electrónica, protocolo de digitalización de documentos y copiado auténtico.
 - Haber completado la política de gestión propiamente dicha con anexos modificables y actualizables, para facilitar la actualización sin necesidad de nuevas modificaciones formales del documento global: inventario de programas de gestión documental, relación de registros, cuadro de clasificación funcional, repertorios de series, perfil de metadatos, recursos de recuperación de la información, documentos relacionados con la política de seguridad, calendario de conservación, formularios de valoración, plan de preservación y técnicas de borrado.
 - La Política se complementa con nueve ponencias que abordan en profundidad las cuestiones más puntuales relacionadas con la gestión de documentos electrónicos: metadatos, firma electrónica, registro, repertorio de series documentales, estrategia de conservación en repositorio, correo electrónico, transferencia, destrucción segura y valoración documental.

- El aspecto estrella de los debates que ha requerido mayores dosis de discusiones hasta alcanzar consenso, ha sido el sistema de metadatos. Partiendo del Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) se ha aprobado el esquema institucional de metadatos del MINHAP, a partir del cual se elaboró un subconjunto del e-EMGDE, que constituye el perfil de aplicación del MINHAP. Se ha estructurado en tres bloques diferenciados:
 - Metadatos obligatorios, de acuerdo con las NTI de documento-e y expediente-e.
 - Metadatos complementarios mínimos necesarios para la transferencia de documentos-e y expedientes-e, entre repositorios con cambio de custodia.
 - Metadatos complementarios recomendados para la gestión óptima de documentos-e y expediente-e.
- El análisis pormenorizado del e-EMGDE para consensuar un perfil de aplicación propio para el MINHAP conllevó, asimismo, la presentación de una propuesta de modificación del documento fuente, el e-EMGDE, cuya mejora se cifra en dotar de mayor instrumentalización a los elementos de metadatos que lo constituyen, para ganar eficiencia y automatismo en la gestión de procesos documentales.
- El documento se ha puesto desde el principio a disposición de otros organismos y administraciones públicas y también de la comunidad archivística, porque las características antes enumeradas han dado lugar a un documento referente que con adaptaciones generalmente no muy amplias puede convertirse en el documento de otros ministerios, organismos, entidades centrales, autonómicas y locales.

A la publicación de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos MINHAP hay que concederle un positivo efecto detonante. A partir de ahí otros ministerios se han planteado su necesidad. El primer paso se ha dado con la posterior aparición de la PGD-e del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Al ser éste el departamento responsable de los archivos estatales, su implicación en el tema confiere un sentido especial a la necesidad de la elaboración de un PGD-e. Se ha despertado un gran interés en numerosos organismos y organizaciones que se ven en la necesidad de abordar su PGD-e.

El documento-e es una responsabilidad multidisciplinar

Por otra parte, la necesidad de abordar este trabajo ha servido para evidenciar dentro de la organización que la gestión de documentos y archivos es una

responsabilidad compartida a nivel horizontal, a la vez que ha sido un vehículo de concienciación a todos los niveles de responsabilidad sobre su implicación en la conservación de los documentos en entornos electrónicos y en entornos híbridos.

Este espíritu de colaboración ha sido, por otra parte, el embrión de la aplicación “*Archive*”, que comentaremos más adelante. El planteamiento de partida de la aplicación se vio en el grupo de trabajo durante la elaboración de la PGD-e del MINHAP, y posteriormente se ha desarrollado desde la DTIC, contando con el asesoramiento de los profesionales de archivo del propio MINHAP.

Si bien en estos momentos se ha generado, por fin, una conciencia clara de la importancia de contar con una política de gestión de documentos electrónicos, hasta fechas recientes no es una cuestión que haya despertado excesivos esfuerzos. Es muy indicativo, porque, como señalábamos antes, realmente constituye los cimientos para abordar la gestión del documento electrónico con fundamento y perspectivas de éxito. Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos a continuación los casos de política de gestión de documentos electrónicos que hemos podido inventariar, y son los mismos que están en el entorno colaborativo del Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Administración Electrónica para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico.

Con toda probabilidad no están todos, pero este inventario sirve para tener una idea clara de la situación. Lo primero que llama la atención es la existencia de entidades de vanguardia en distintas administraciones, ninguna de ellas de la AGE. Destaca el caso del Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid), pionero en el planteamiento reglamentario de la PGD-e; nada menos que en 2010. Ese mismo paso lo da una administración autonómica, la del País Vasco, en 2011. Y en 2012 la Universidad de Alicante.

También llama la atención en este sentido el retraso que vive la Administración General del Estado en cuanto al desarrollo de la política de gestión de documentos electrónicos. La AGE a nivel de administración electrónica es la productora de toda la normativa técnica de interoperabilidad (documento electrónico incluido) que vamos a abordar más adelante. Sin embargo, no hay ningún movimiento de planteamiento de política de gestión de documentos electrónicos, hasta que aparece la de MINHAP, a finales de 2014.

Entidades con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o la Dirección General del Catastro sin tener una política de gestión de documentos electrónicos, se han visto obligados por la realidad diaria a gestionar millones de documentos electrónicos al año. Y han dado una óptima respuesta a situación. La Dirección General del Catastro puso en marcha un proyecto de documento electrónico 2011-2015. Eso ha supuesto pasar de no tener ningún documento electrónico archivado en 2011, a tener 87 millones de documentos electrónicos archivados en 2015. Actualmente cuenta con un millón y medio de expedientes

gestionados íntegramente en formato electrónico. Pero no han contado con un PGD-e previa, sino que han ido gestionando esa política en el día a día.

Los ejemplos que hemos recogido de administraciones locales y autonómicas enlazan perfectamente con el hecho destacado por los europeos presentes en la Jornada de Interoperabilidad del 1 de marzo, en el sentido de que se asombraron ante el hecho de que los archivos locales y de comunidades autónomas muestren tal grado de interés en todo el proyecto de la gestión del documento electrónico. En su opinión, esta circunstancia aporta una gran oportunidad (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016:23).

Por ámbitos administrativos, recogemos a continuación casos de tratamiento de la gestión de documentos electrónicos, especificando entre paréntesis la fecha de aprobación:

- Ámbito universitario: Alicante (4/2012), Lleida (4/2013), Murcia (2/2014), Navarra (12/14).
- Administración local: Arganda del Rey (4/2010), Diputación de Valencia (9/2013), Cartagena (7/2014), Diputación de Barcelona (8/2014), Diputación de Castellón (3/2015)
- Administración autonómica: País Vasco (4/2011), Cataluña (5/2014), Canarias (2/2015), Asturias (3/2016), Aragón (4/2016).
- Administración General del Estado: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (9/2014), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (7/2015) y Ministerio de la Presidencia (pendiente de aprobación).

El potente chasis del código de interoperabilidad

Realmente es posible acometer la política de gestión de documentos con relativa facilidad, en buena medida gracias a que contamos con lo que podríamos calificar de un verdadero "*código de interoperabilidad*". Las normas técnicas de interoperabilidad (NTI) que se han ido aprobando en los últimos años aparecen enumeradas en la disposición adicional primera del real decreto 4/2010 del ENI. Son las siguientes⁸:

- Catálogo de estándares.
- Documento electrónico.
- Digitalización de documentos.
- Expediente electrónico.
- Política de firma electrónica y de certificados de la administración.

- Protocolos de intermediación de datos.
- Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones.
- Política de gestión de documentos electrónicos.
- Requisitos de conexión a la Red de Comunicaciones de las Administraciones públicas españolas.
- Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.
- Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.
- Reutilización de recursos de información⁹

Pero, además, estas NTI cuentan con sus correspondientes guías de aplicación. Añádase a eso el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE), como complemento a la NTI de política de gestión de documentos electrónicos. Se trata de un esquema de metadatos que se ha adoptado en nuestro país de manera generalizada, y que se basa, a su vez, en el propuesto y utilizado por el Archivo Nacional de Australia (AUS. National Archives of Australia, 2015)¹⁰, del que se han excluido y adaptado únicamente aquellos componentes nacionales que no tienen sentido en el ámbito español, e incorporando los componentes necesarios para hacerlo compatible con los requisitos de las restantes NTI y la legislación vigente (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. 2013, 9)

Y, en fin, tengamos en cuenta también el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas - Modelo de Codificación y Manual de Atributos de Información (previsto en el artículo 9 del ENI), y el Sistema de Información Administrativa (previsto igualmente en el artículo 9 del ENI).

Todo este cuerpo normativo es lo que constituye un verdadero código de la interoperabilidad. Pone en manos del gestor una herramienta de normativa técnica en materia de interoperabilidad muy valiosa a la hora de abordar la gestión del documento y el expediente electrónico. Este marco normativo ha facilitado, además, la aplicación de planteamientos más o menos comunes, en un marco de interoperabilidad. Pocos aspectos significativos faltarían en ese amplio abanico de cuestiones técnicas de interoperabilidad abordadas. Quizá uno que se echa de menos es la norma técnica de transferencia, en cuyo borrador ya se está trabajando, aunque previamente exigirá una nueva modificación de la disposición adicional primera del ENI.

Un aspecto importante a tener en cuenta en este sentido es la carencia de un protocolo común de intercambio de expedientes electrónicos ENI, aunque existen proyectos de intercambio entre organismos derivados de la necesidad y las soluciones prácticas. Si no se corrige esta tendencia, corremos el peligro de que se produzca una gran dispersión y proliferación de sistemas de intercambio.

Como borrachos apalancados en la farola

En cualquier caso, como no hay solución perfecta, es necesaria hacer una pequeña advertencia sobre el peligro que puede derivar de este amplio abanico normativo. Como la mayor parte de los aspectos con los que nos vamos a enfrentar están felizmente regulados, puede ocurrir que no sepamos movernos sin normas. Es un error, porque en todo lo relativo al documento electrónico hay enormes lagunas que nos van a obligar a adoptar soluciones provisionales hasta que esos aspectos se regulen. Y además de eso, tenemos que tener en cuenta que estamos ante una regulación técnica hecha en frío, en el laboratorio. Cuando se ponga en práctica, muy probablemente, la realidad obligue a readaptar algunos aspectos concretos de las NTI.

Por ejemplo, durante el proceso de elaboración de la Política de gestión de documentos electrónicos del MINHAP, a raíz de los análisis realizados, fue necesario revisar algunos aspectos del e-EGMDE. En los debates surgió la necesidad de modificar algunos metadatos, y así se recomendó al Grupo de Trabajo del ENI, en el que se revisa el e-EGMDE. Pues bien, unos meses después, cuando se estaba desarrollando la aplicación "Archive", de nuevo surgió la necesidad de plantear alguna modificación del e-EGMDE.

Frente a esa postura flexible, abierta a las adaptaciones, realista, sensible ante la circunstancia de que se está abriendo un camino que no ha sido recorrido antes, tenemos justo la contraria. Es decir, el uso de la normativa y los modelos existentes como un corsé. Recientemente asistíamos a un debate donde finalmente por todo argumento no cupo más expresión intelectual que la de "el modelo OASIS lo plantea así". Un planteamiento que nos recuerda en exceso a ese mal administrativo tan socorrido y extendido: "siempre se ha hecho así".

Tomando una brillante metáfora empleada por Josep Borrell¹¹, diría que para algunos el uso férreo que hacen de toda la normativa técnica que tenemos y los modelos en los que nos basamos, recuerda la imagen del borracho con la farola: el borracho no usa la farola para que le alumbré el camino, sino para aferrarse a ella y no caerse. Eso mismo es la normativa y los modelos empleados para más de uno, que los ven no como algo que ilumina el camino y nos ayuda a andar con sentido común, sino como un poste al que se agarran y de ahí no salen.

Datos patrimoniales o patrimonio de datos

Quizá el aspecto más novedoso y significativo que continúa pendiente de ser atendido legalmente en relación con el archivo electrónico es el referente a los datos. El dato obliga a pensar en digital.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español¹² protege el patrimonio documental y lo hace pensando en papel. En el papel el dato no existe, sino como una parte del documento, quizá su alma, pero una parte del documento.

Hasta la llegada de la informática todo era documento. La piedra Rosetta, los jeroglíficos del antiguo Egipto, los papiros, los pergaminos, los monasterios, la imprenta de Gutenberg... todo han sido documentos. Como nos recuerdan Alberch Fugueras y Cruz Mundet, “*es la Diplomática una disciplina de estudiar los documentos en sus aspectos formales: el tipo de soporte (barro, cera, pergamino, papel...), las formas de escritura y los medios para registrarla (buril, pluma, máquina...), así como las partes, las fórmulas empleadas en la redacción, y los signos que los acompañan (sellos y marcas), todo ello con la finalidad –entre otras- de reconocer y discernir los auténticos de los falsos*” (Alberch i Fugueras, R. ; Cruz Mundet, J., 2004:32).

Con la electrónica el dato ya no tiene que formar parte necesariamente de un documento; podríamos decir que tiene vida propia. En papel el átomo que archivamos es el documento. En digital el átomo a archivar puede ser el propio dato. Tenemos que dejar de pensar en papel, para empezar a pensar en digital. Eso nos lleva al dato. Con la conservación del dato podremos prescindir de millones de documentos. Con la transformación digital, el archivero deja de custodiar sólo documentos para custodiar también datos.

De hecho, ya estamos actuando así. Hay estudios de valoración que plantean expurgos de expedientes apoyándose en el hecho de que la información de esos documentos se encuentra en una base de datos. Otro caso: si un juez necesita conocer los ingresos de un funcionario, pide el dato certificado por quien lo custodia, no necesita el documento original de la nómina, por ejemplo.

El dato es una figura jurídica relativamente nueva. No ha existido para la normativa hasta la aparición de la tramitación electrónica, que es la que permite tratar separadamente el documento y el dato. La mayor expresión de esta nueva realidad la tenemos en el hecho de que exista una ley para proteger los datos de carácter personal.

A partir de la ley 11/2007 el dato ve reconocida su presencia en la normativa, especialmente en el desarrollo reglamentario de la ley. Incluso tenemos una definición en el glosario de términos del ENI: “*Dato: Una representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado, y adecuado para comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos*”.

Lógicamente, esta presencia del dato y el uso que hemos comentado de las bases de datos, obliga a protegerlas y conservarlas de manera que garanticemos la supervivencia de esos datos y su recuperación íntegra en el tiempo. Eso no quiere decir que todas las bases de datos deban ser conservadas, sino que es necesario determinar cuáles lo son y darles un tratamiento específico. En esta línea, la aplicación "Archive" que abordaremos más adelante incluye ya la custodia de bases de datos entre sus servicios.

Siguiendo la filosofía que recoge la Ley 16/1985 al referirse al patrimonio documental, tendríamos que hablar de la necesidad de proteger los datos patrimoniales o el patrimonio de datos.

El archivo único en busca de definición

Pero ahora mismo la principal asignatura pendiente a nivel jurídico es el "archivo único". Ha venido de la mano de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas¹³. En su artículo 17.1 señala que "cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable". La ley ha traído el concepto, pero no lo ha definido.

Sin duda un desafío por delante para los próximos años, donde uno de las mayores esfuerzos consistirá en dibujar ese archivo único, teniendo en cuenta que la custodia ya no va a estar ligada a la proximidad física, sino a la regulación y ordenación técnica del acceso al almacenamiento digital. Por lo pronto, este nuevo concepto nos obliga a pensar en digital, en lugar de limitarnos a querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.

Cabe entender en estos momentos de transición que la tramitación digital genere inseguridades y temores que se traduzcan en excesos de cautelas. Esos temores tardarán en desaparecer. Baste recordar lo que escribía Rivero Ortega nueve años atrás: "Una última cautela quizá sea oportuna, en tanto se despejan lagunas incógnitas que plantean los soportes electrónicos. Las resoluciones administrativas y los principales documentos y expedientes deben estar también en formato papel, para permitir la realización del derecho a elegir entre el medio electrónico y el formato clásico, y en tanto se consolidan las ventajas del expediente electrónico". (Rivero Ortega, 2007: 181). Pero una cosa son los temores comprensibles, y otra cosa es que sigamos pensando en papel. A primera vista, podría pensarse en una suerte de colmena, donde cada celda corresponde a una responsabilidad de custodia.

Entre los pocos aspectos concretados en torno al archivo único destacan los plazos. La ley 39/2015 entra en vigor al año de su publicación en el BOE, pero la disposición final séptima señala que las previsiones relativas al archivo único

electrónico “producirán efectos a los dos años de entrada en vigor de la ley”. Es decir, en octubre de 2018. No obstante, el acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, donde se aprueba el “*Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC) 2015-2020*”, rebaja ese plazo y especifica que “en 2017, todos los organismos dispondrán de un archivo electrónico único para los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”. Como paso transitorio, el segundo año de entrada en vigor de la ley establece que habrá como mucho un archivo único por ministerio. (ESP. Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2015a, 50).

Es decir, en resumen, tendremos que tener archivo único ministerial en octubre de 2017 según la ley y, según la Estrategia TIC aprobada por el Gobierno, tendremos archivo único para la AGE igualmente en octubre de 2017. El resto de las administraciones públicas tendrán archivo único en octubre de 2018. Son unos plazos complicados de cumplir, pero es evidente que marcan la trayectoria del planteamiento general.

Sin duda un desafío por delante para los próximos años, donde uno de los mayores esfuerzos consistirá en dibujar ese archivo único teniendo en cuenta que la custodia ya no va a estar ligada a la proximidad física, sino a la regulación y ordenación técnica del acceso al almacenamiento digital. Por lo pronto, este nuevo concepto nos obliga a pensar en digital, en lugar de limitarnos a querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.

Al vernos liberados de la tiranía del espacio físico, la principal característica del archivo la va a marcar en cada momento determinar quién tiene la custodia.

Hay quienes plantean que con la normativa general de archivos es suficiente y no es imprescindible desarrollar normativamente el archivo electrónico y, sobre todo, el archivo único. Nos estamos refiriendo básicamente al Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso¹⁴. Un real decreto que a pesar de aprobarse en el año 2011, cuando la administración electrónica tiene ya un cierto recorrido, apenas dedica atención al documento electrónico y al archivo electrónico. Y junto a él, el previo Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original¹⁵.

En general, las comunidades autónomas tienen su propia normativa archivística y con frecuencia más amplia y desarrollada que la AGE. Pero el planteamiento es el mismo, se trata de normativa archivística planteada para el papel.

Pretender que esta legislación da una óptima respuesta al archivo único electrónico y todo lo que rodea al documento, expediente y archivo electrónicos, es como si con la llegada de los vehículos a motor hubiéramos dejado como única normativa viaria la que los romanos habían generado para la circulación de carros. Y téngase en cuenta que las normas viarias de los romanos no estaban nada mal.

Estamos hablando de la necesidad desarrollar jurídicamente el archivo electrónico pensando en digital.

"Archive", herramienta y solución

Todo lo que hemos abordado a lo largo de estas páginas en torno a la gestión de documentos y expedientes electrónicos se hace realidad con la aplicación "Archive". En cuanto a archivo electrónico, "Archive" representa el paso vivo de los planteamientos teóricos a la realidad práctica. Por otra parte, aquí nos encontramos con una herramienta pública al servicio de todas las administraciones públicas, que permite dar respuesta desde el minuto uno a la necesidad del archivo electrónico.

En el seno del mismo equipo que ha dirigido los trabajos de la política de gestión de documentos electrónicos se creó simultáneamente un grupo de trabajo formado por archiveros de MINHAP e informáticos de la DTIC que ha puesto en marcha la aplicación "Archive", ya en producción. Una vez más, la colaboración archiveros/TIC/gestores constituye una simbiosis perfecta para lograr que el desarrollo de la aplicación responda a las necesidades funcionales de un archivo.

"Archive" es una aplicación web de archivo definitivo de documentos y expedientes electrónicos, totalmente adecuada al ENI. Sigue el modelo *Open Archival Information System* (OAIS) de gestión de archivos, para cubrir todo el ciclo de vida de los documentos y sus fases de archivo a largo plazo. El modelo OAIS es el principal estándar de referencia en el entorno de la preservación digital. Su éxito se debe a que se basa en considerar que un sistema de conservación debe asegurar que un documento de archivo está completo, es veraz y puede ser usable a lo largo del tiempo.

Realiza todas las funciones esenciales de un archivo, como la administración del archivo, gestión de centros de archivo, gestión de metadatos, gestión de expedientes, transferencia de expedientes entre archivos, generación de actas de cambio de custodia, gestión de la política de conservación, eliminación total o parcial, notificación de los cambios de estado experimentados por los expedientes. La gestión de "Archive" permite que los expedientes y documentos sean importados y clasificados dentro de archivos y series documentales, pasando por diversos estados tanto de forma automática, como manual, en función de la política de conservación asignada.

“*Archive*” se está probando actualmente a través de varios proyectos piloto. Estas primeras experiencias son realmente interesantes, porque ofrecen el test de la realidad al desarrollo realizado porque, además, están permitiendo palpar como podremos configurar en su conjunto el archivo electrónico en las administraciones Públicas. En el momento de cerrar estas líneas, ya se están dando los primeros pasos para poner en marcha el archivo único electrónico MINHAP; es decir, el primer archivo único electrónico.

Como elemento vertebrador de los elementos a destacar contamos con que es un desarrollo realizado por la administración pública para las administraciones públicas, con el objeto de su reutilización y reaprovechamiento por las mismas, y con el objeto también de ser impulsado por el sector privado, ya que se libera su código bajo Licencia Pública de la Unión Europea (EUPL del inglés European Union Public License), lo que garantiza una neutralidad e independencia tecnológica. Toda la información archivada es absolutamente independiente de la tecnología que dé soporte al servicio. Esta visión centrada en el dato proporciona la garantía de ser funcionalmente válido a lo largo del tiempo.

“*Archive*” dará soporte al servicio compartido de gestión de archivo electrónico en virtud de la primera declaración de servicios compartidos aprobada en septiembre de 2015 por acuerdo de Consejo de Ministros.

Los expedientes y documentos son importados y clasificados en series documentales y pasan por diversos estados, según la política de conservación asignada. Proporciona notificación de cambios de estado en los expedientes. Permite generar, para cada Archivo y Serie Documental, metadatos según las Normas Técnicas de Interoperabilidad. Respecto a Políticas de Conservación, contempla la eliminación permanente o parcial, la conservación permanente y pendiente de dictamen. Incluye herramientas para el intercambio entre Archivos, buscar expedientes, obtener actas de ingreso, etc.

Las funciones de “*Archive*”

Están previstas funcionalidades para resellado de documentación y conversiones masivas de formato, así como gestión avanzada de metadatos.

A modo de síntesis, las funciones principales de “*Archive*” son:

- Administración de archivo
 - Alta de usuarios y asignación de perfiles
 - Gestión de archivo
- Alta y descripción de series documentales mediante la asignación de metadatos para la gestión de procesos. Propagación de metainformación a expedientes y documentos.

- Creación y mantenimiento del cuadro de clasificación de series documentales.
- Gestión de los metadatos de la política de gestión de documentos de la organización
- Gestión de expedientes
 - Validación, preingreso e ingreso de expedientes.
 - Visualización del índice y documentos.
 - Descarga de documentos, generación de copias.
 - Búsqueda a través de metadatos y a través del cuadro de clasificación.
 - Importación y exportación de paquetes de información.(SIPs, DIPs)
 - Generación de alertas de procesos pendientes de ejecución: eliminación y transferencia de documentos.
 - Selección y gestión de testigos de conservación permanente.

Y las nuevas funcionalidades sobre las que ya se está trabajando, son las siguientes:

- Implementación del derecho de acceso.
- Visualización de administración, para datos de auditoría/almacenamiento.
- Posibilidades de almacenamiento de otras estructuras de información asociadas al expediente.
- Posibilidad de archivar bases de datos.
- Diccionario de conversión desde e-EMGDE a otros esquemas o vocabularios.
- Cifrado de series documentales.

Desde el punto de vista de la preocupación que estamos planteando sobre la pérdida de patrimonio documental por la existencia de tramitadores y gestores documentales que terminan en la gestión, la aplicación "Archive" constituye un mensaje por sí misma, en el sentido de que el expediente electrónico termina no cuando se ha resuelto el trámite, sino cuando una vez resuelto el trámite se archiva electrónicamente con carácter definitivo.

Conclusiones

- Estamos perdiendo documentos electrónicos que antes o después del ENI no han terminado en un archivo electrónico.

- La pérdida de patrimonio documental electrónico se produce ante un pasmoso conformismo institucional, sectorial y general.
- Las deficiencias de preservación digital obedecen a problemas culturales y organizativos, no técnicos.
- El documento electrónico es uno de los aspectos más estancados en cuanto al grado de adecuación al ENI.
- Es imposible avanzar en materia de documento, expediente y archivo electrónico sin la estrecha colaboración multidisciplinar entre los profesionales del archivo y los profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones, además de los gestores.
- No es posible trasladar el papel a lo digital; es necesario pensar en digital.
- El sector archivístico ocupa en estos momentos un papel que no ha tenido nunca, porque su criterio y profesionalidad se necesita desde el primer momento del diseño del documento, hasta su archivo final.
- No hay que confundir responsabilidad archivística compartida con “*mando único*”. La administración electrónica tiene su dirección y la administración archivística la suya y ambas tienen que colaborar y compartir órganos colegiados.
- La política de gestión de documentos electrónicos es el armazón fundamental, los cimientos sobre los que se organiza un correcto tratamiento al documento, expediente y archivo electrónico.
- La primera política de gestión de documentos electrónicos de la AGE ha sido la de MINHAP, que está sirviendo de modelo a otros organismos y administraciones.
- La Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP se enriquece con la experiencia de centros variados y conocedores de gestión documental, convirtiendo el resultado en una herramienta altamente útil no sólo para MINHAP, sino también para otros ministerios, organismos y administraciones.
- Los trabajos de realización de la PGD-e del MINHAP suponen un ensayo con éxito de un modelo basado en el trabajo colaborativo y multidisciplinar, en el que los acuerdos se aprueban por consenso.
- Por su elaboración y carácter pionero en la AGE, el documento de PGD-e del MINHAP es un referente que se ha puesto desde el principio a disposición de otros organismos y administraciones públicas y también de la comunidad archivística, para poder ser fácilmente adaptado a otros centros y organismos.

- Llama la atención que entre los pioneros en la definición de una política de gestión de documentos electrónicos nos encontremos casos como el ayuntamiento de Arganda del Rey (2010), la Comunidad Autónoma del País Vasco (2011) y la Universidad de Alicante (2012).
- La AGE es la impulsora de la normativa de interoperabilidad, pero si embargo vive un cierto retraso en desarrollar en su seno casos de política de gestión de documentos electrónicos, hasta que aparece la de MINHAP a finales de 2014.
- El e-EGMDE, las numerosas normas técnicas de interoperabilidad y sus guías técnicas constituyen un completo y valioso código de interoperabilidad.
- El e-EGMDE es un esquema de metadatos que se ha adoptado en nuestro país de forma generalizado facilitando la interoperabilidad. Se basa en el propuesto y utilizado por el Archivo Nacional de Australia.
- Como la mayor parte de los aspectos con los que nos vamos a enfrentar están felizmente regulados, puede ocurrir que no sepamos movernos sin normas. Hay que prevenir el exceso de rigidez en el uso de la normativa existente.
- Con la electrónica el dato cobra vida propia independiente del documento.
- Uno de los aspectos más novedosos y significativos que continúa pendiente de ser atendido legalmente en relación con el archivo electrónico es el referente a los datos y su gestión estructurada en bases de datos.
- Con la transformación digital el archivo pasa a custodiar datos además de documentos.
- La conservación de datos nos va a permitir expurgar millones de documentos.
- La ley 39/2015 ha introducido el "archivo único" electrónico, pero no lo ha definido. Es una asignatura pendiente.
- Tenemos por delante el desafío de definir el archivo único teniendo en cuenta que la custodia ya no está atada al espacio físico.
- El nuevo concepto de archivo único nos obliga a pensar en digital, en lugar de querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.
- La normativa existente en materia de archivos, heredada de la época papel, no da respuesta al archivo en la época de la transformación digital.
- La administración electrónica ha abierto un mundo nuevo que exige nuevas adaptaciones y definiciones en todos los órdenes.

- Al vernos liberados de la tiranía del espacio físico, la principal característica del archivo la va a marcar en cada momento determinar quién tiene la custodia.
- Todo lo que he abordado a lo largo de estas páginas en torno a la gestión de documentos y expedientes electrónicos se hace realidad con la aplicación “Archive”.
- “Archive” es una herramienta pública al servicio de todas las administraciones públicas que permite dar respuesta desde el minuto uno a la necesidad del archivo electrónico.
- Siguiendo el modelo OAIS de gestión de archivos, “Archive” cubre todo el ciclo de vida de los documentos y sus sucesivas fases de archivo a largo plazo.
- “Archive” dará soporte al servicio compartido de gestión de archivo electrónico en virtud de la primera declaración de servicios compartidos aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros en octubre de 2015.
- “Archive” constituye un mensaje por sí mismo, en el sentido de que el expediente electrónico no termina cuando se ha resuelto el trámite, sino cuando una vez resuelto el trámite se archiva electrónicamente con carácter definitivo.
- Esta ponencia es en buena medida una cadena de reflexiones en voz alta que busca sobre todo incentivar la reflexión en torno a los aspectos que rodean la gestión y archivo del documento electrónico.

Bibliografía

- ALBERCH I FUGUERAS, R. & CRUZ MUNDET, J. (2004). *La aventura de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- AUSTRALIA. National Archives of Australia. (2015). *Australian Government Record-keeping Metadata Standard*. Commonwealth of Australia (National Archives of Australia).
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2012a). *Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. (pp. 53776-53780). Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE).
- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012b). *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012c). *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)*. Documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2013). *Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPAÑA. Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC). (2015a). *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015 -2020)* (p. 55). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Colección administración electrónica.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015b). *Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP* (p. 254). Madrid: MINHAP: Centro de Publicaciones.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015c). *Políticas de gestión de documentos electrónicos MINHAP - ponencias complementarias al documento* (p. 187). Madrid: MINHAP: Centro de Publicaciones.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2016). *Jornada sobre interoperabilidad y archivo electrónico en el marco europeo*. Madrid: MINHAP.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007). *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, 2009. (p. 228). Navarra: Editorial Aranzadi.

Notas

¹ «BOE» núm. 150, de 23 de junio de 2007.

² «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2010.

³ "La Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas Españolas e Instituciones Europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios". PAe - CTT - General - Red SARA. (2016). *Administración electrónica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/redsara#.VyxSJtSLTMo>

⁴ «BOE» núm. 224, de 18 de septiembre de 1999.

⁵ «BOE» núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.

⁶ "Gestor documental que cumple los estándares CMIS (Content Management Interoperability Services) para la gestión documental de los expedientes y documentos electrónicos, según lo especificado en las normas técnicas del Esquema Nacional de Interoperabilidad" PAe - INSIDE - Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica. (2016). *Administracionelectronica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2012/Mayo/pae_Noticia_CTT_2012-05-11_INSIDE_-_Infraestructura_y_Sistemas_de_Documentacion_Electronica.html

⁷ «BOE» núm. 284, de 25 de noviembre de 2011.

⁸ Todas ellas están recogidas para su consulta en PAe-Normas Técnicas de interoperabilidad (2016) *Administracionelectronica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html

⁹ Ésta ha sido añadida posteriormente, por modificación del Real Decreto 4/2010, y aparece incluida en el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

¹⁰ En nuestro caso hemos utilizado la versión 2.0.

¹¹ Político español.

¹² «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 1985.

¹³ «BOE» núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

¹⁴ «BOE» núm. 284, de 25 de noviembre de 2011.

¹⁵ «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 2002.