ÍNDICE

PÁGINA DE CREDITOS

ATRIA

N.º 19 - 2015

Revista Archivística de la Asociación de Archiveros de Andalucía

TRIA

19

TRIA

Revista Archivística de la Asociación de Archiveros de Andalucía

19

Fines de TRIA:
La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de los asociados, al servicio de todos los archiveros y estudiosos de estos temas en general, en el ámbito andaluz y español. Su campo son todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

Edita:
Asociación de Archiveros de Andalucía
Apdo. 315
Sevilla 41080
Tel. 639 244 456
www.archiverosdeandalucia.org
aaa@archiverosdeandalucia.org

Diseño de la cubierta:
Iris Gráficos Servicio Editorial, S.L.
Maquetación:
Fernando Fernández. ed-Libros. Tomares. Sevilla

Colaboraciones
Quienes deseen publicar sus artículos en el próximo número deben remitir los originales antes del 15 de junio de 2016.

Los autores se atendrán a las normas de presentación de artículos recogidas en la sección PUBLICACIONES de www.archiverosdeandalucia.org

ISSN: 1134-1602

Dep. Legal: SE-4.480-2004

© De los textos publicados los autores
© De la edición la Asociación de Archiveros de Andalucía

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA
Jorge Pérez Cañete 7

LA ÚLTIMA VERSIÓN DEL GLOSARIO DE INTERPARES (2014)
Antonia Heredia Herrera 11

EL RETO DE LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO: DOCUMENTOS Y ARCHIVOS, DOCUMENTO ELECTRÓNICO, TRANSPARENCIA, RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.
Ana Verdú Peral 37

LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS Y A LA INFORMACIÓN
Concepción Barrero Rodríguez 55

SIN ARCHIVOS NO HAY TRANSPARENCIA NI ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. DOCUMENTOS, ARCHIVOS E INFORMACIÓN ANTE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA
Esther Cruces Blanco 77

ACTAS DE LAS VI JORNADAS TÉCNICAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Mª Isabel Vila Gonzalez, Ricardo Manuel Fernández de la Cruz 107

GESTIÓN DOCUMENTAL Y GOBIERNO ABIERTO. NUEVOS ROLES PARA NUEVOS RETOS
Julio Cerdá Díaz 113

UN PASEO POR IARXIU: UN SERVICIO DE PRESERVACIÓN Y ARCHIVO ELECTRÓNICO
Raimon Nualart Mercadé 125

NORMAS TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDAD E INSTRUMENTOS PARA EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO
Miguel A. Amutio Gómez 151

LOS ARCHIVOS EN LA WEB. EVIDENCIA O NO DE UN DESFASE EN LA GESTIÓN
Mónica Martínez Mouton 185

EL ARCHIVO DE CASTILLA-LA MANCHA
Francisco José Gallo León 191

SIMBIOSIS CORPORATIVA ENTRE EL ARCHIVO DE TELEVISIÓN Y SUS USUARIOS
Eugenio López de Quintana Sáenz 197

EL ARCHIVO GENERAL DE INDIAS: DE LAS ORDENANZAS DE 1790 A INTERNET
Manuel Ravina Martín 203

LOS CONSULTORES DOCUMENTALES EN LA E-ADMINISTRACIÓN
Nuria Amérigo 213

LOS ARCHIVOS, UN INDICADOR CLAVE DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN
Mayte López Carrillo 219

ARCHIDOC: DISEÑO CONCEPTUAL PARA LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA INTEGRADA Y UNIFICADA
Margarita Vázquez de Parga 225

DE LA TRANSPARENCIA AL GOBIERNO ABIERTO.
Victoria Isabel Garcés Ibañez 233

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA BASE DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA:
Victoria Andérica Caffarena 239

NORMAS TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDAD E INSTRUMENTOS PARA EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Miguel A. Amutio Gómez

TRIA Nº 19. 2015
I.S.S.N. 1134-1602 - Pags. 153-183

NORMAS TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDAD E INSTRUMENTOS PARA EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Miguel A. Amutio Gómez
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

1. Un marco legal exhaustivo relativo al documento-e; una oportunidad que había que aprovechar

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos[1] incluyó entre las piezas fundamentales de la administración electrónica el documento electrónico, el expediente electrónico y el archivo electrónico, tratando, además, cuestiones relacionadas como las copias.

Más adelante, el Real Decreto 1671/2009[2], que desarrollaba la Ley 11/2007, trató una colección de temas relacionados que abarcaba las características del documento electrónico, la adición de metadatos a los documentos electrónicos, las copias electrónicas, las copias en papel, la destrucción de documentos en soporte no electrónico, la referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos, las imágenes aportadas por los ciudadanos, la obtención de copias por los ciudadanos, el archivo electrónico, la conservación de documentos y la formación del expediente electrónico. Sin duda una colección de temas exhaustiva.

Posteriormente, cuando llegó el momento de elaborar el **Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)**, regulado por el Real Decreto 4/2010[3] de aplicación a todas las Administraciones Públicas, quienes tenían sensibilidad en relación con el documento y el archivo electrónico percibieron hacia 2009 que era una oportunidad singular de las que no se pueden dejar escapar; esta sensibilidad se manifestaba principalmente en el Ministerio de Administraciones Públicas, después como Ministerio de la Presidencia, Archivos Estatales, el entonces Ministerio de Economía y Hacienda y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Oportunidad que también se

1. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352
2. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-18358
3. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1331

hizo obvia para la comunidad de archiveros particularmente a partir de la jornada del Archivo de Castilla-La Mancha de 5 de junio de 2009.

Esta inquietud dio lugar al capítulo X del ENI, cuyos artículos 21 a 24 tratan la recuperación y conservación del documento electrónico como respuesta a la manifestación de la interoperabilidad en el tiempo.

El artículo 21 establece que **las administraciones públicas adoptarán medidas organizativas y técnicas** con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la **recuperación y conservación de los documentos electrónicos** a lo largo de su ciclo de vida. Medidas que suponen un recorrido desde la definición de una política de gestión de documentos electrónicos, hasta las transferencia o en su caso borrado o destrucción física, pasando por medidas tales como la identificación única e inequívoca, la asociación de metadatos, la clasificación, la conservación y recuperación de documentos electrónicos, la coordinación horizontal entre los responsables de gestión de documentos y los demás servicios interesados, la formación del personal y la documentación de los procedimientos, sin ánimo de exhaustividad.

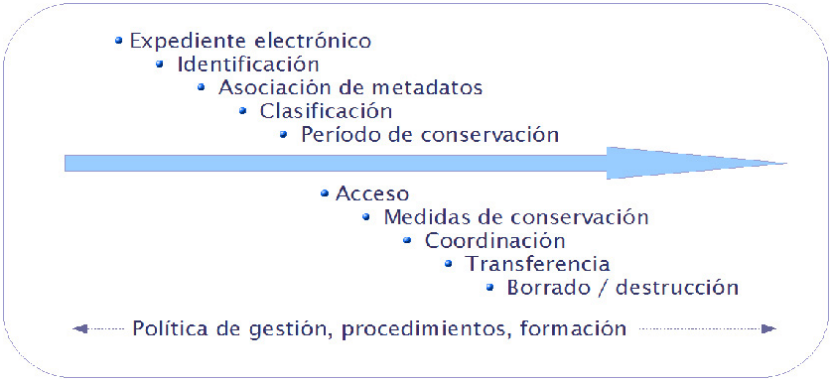

Figura 1. Medidas organizativas y técnicas para la recuperación y conservación del documento electrónico

Vino a reforzar estas medidas el Real Decreto 1708/2011[4], 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 acceso con su artículo 20 relativo a las *Condiciones para la recuperación y conservación del documento electrónico*, complementado con el artículo 21 relativo a la *Aplicación de las tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión y*

4. www.boe.es/boe/dias/2011/11/25/pdfs/BOE-A-2011-18541.pdf

tratamiento de los documentos, que impulsa la utilización de sistemas de gestión, el desarrollo de archivos digitales o repositorios de documentos en soporte electrónico y la aplicación de medidas de seguridad entre otras cuestiones.

También establece el citado artículo 21 del Esquema Nacional de Interoperabilidad que las administraciones públicas crearán **repositorios electrónicos** complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos.

El artículo 22 referido a **la seguridad** establece que se aplicará lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad en cuanto al cumplimiento de los principios básicos y los requisitos mínimos, mediante la aplicación de las medidas de seguridad adecuadas a los medios y soportes en los que se almacenen los documentos, y atendiendo a los riesgos a los que puedan estar expuestos, así como a los plazos durante los cuales deben conservarse los documentos.

El artículo 23 relativo a los **formatos de los documentos** establece que se aplicarán formatos de documentos electrónicos normalizados y perdurables de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 el Real Decreto 4/2010 sobre estándares aplicables y en la norma técnica de interoperabilidad de Catálogo de estándares[5].

Finalmente el artículo 24 trata la **digitalización de documentos en soporte papel** que se realizará de acuerdo con lo indicado en la norma técnica de interoperabilidad de Digitalización de documentos.

Además, la disposición adicional primera crea las **normas técnicas de interoperabilidad**[6] y señala una lista en cuales se incluyen varias relativas al documento electrónico.

El **Esquema Nacional de Seguridad**[7]**,** regulado por el Real Decreto 3/2010, también introduce **referencias a la conservación** en el principio básico de '*Prevención, reacción y recuperación*' (artículo 7) que recoge que ***el sistema garantizará la conservación de los datos e informaciones en soporte electrónico***; y que '*de igual modo, el sistema mantendrá disponibles los servicios durante todo el ciclo vital de la información digital, a través de una concepción y procedimientos que sean la base para la preservación del patrimonio digital.*' Mientras que el requisito mínimo de '*Protección de información almacenada y en tránsito*' (artículo 21) establece que ***forman parte de***

5. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#CATALOGOESTANDARES

6. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.VChW4VcxhvA

7. http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1330.pdf

la seguridad los procedimientos que aseguren la recuperación y conservación a largo plazo *de los documentos electrónicos producidos por las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias*.

En el ámbito comunitario, la segunda versión del **Marco Europeo de Interoperabilidad**, publicada como anexo de la comunicación COM(2010) 744 final[8], y que constituye una posición oficial de la Comisión Europea, incluye entre los doce principios de los servicios públicos europeos el relativo a la **Conservación de la información** (el número 8). Dicho principio se refiere al deber de las administraciones de conservar los documentos de archivo y la información en forma electrónica, al objeto de garantizar que dichos documentos y otras formas de información conserven su legibilidad, fiabilidad e integridad y que pueda accederse a ellos durante todo el tiempo necesario, sin menoscabo de la seguridad ni de la protección de la intimidad; indica que deben seleccionarse formatos que garanticen la accesibilidad a largo plazo, incluida la conservación de las firmas electrónicas asociadas; y formula la *Recomendación 5,* según la cual *las administraciones públicas deberían formular conjuntamente una política de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de archivo relacionados con los servicios públicos europeos*.

2. Las normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico; ¿somos conscientes de lo que hemos hecho, de lo que tenemos?

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad, previstas en la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, desarrollan una colección de aspectos técnicos sobre los cuales se consideró necesario establecer unas condiciones concretas, específicas, con un nivel de detalle y extensión y, en algunos casos, con unos requisitos de actualización periódica tales que no era posible, ni adecuado, establecerlos en el propio Real Decreto 4/2010. Vienen, por tanto, a concretar detalles para facilitar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las administraciones públicas y con el ciudadano.

Se han elaborado mediante un **esfuerzo colectivo y multidisciplinar,** para clarificar, delimitar y concretar conceptos y requisitos generales y de detalle. Han participado más de 200 expertos que reúnen perfiles diversos de conocimiento (jurídico, administrativo, tecnologías de la información, archivos), provenientes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las Universidades a través de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas

8. *Comunicación de la Comisión Hacia la interoperabilidad para los servicios públicos europeos (COM(2010) 744 final). URL:* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:ES:PDF

(CRUE), más la colaboración con el ámbito de la Justicia a través Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad (EJIS).

Merece la pena señalar que el **principio de seguridad jurídica** ha presidido el desarrollo de las normas técnica de interoperabilidad que, por otra parte, reflejan prácticas habituales para el tratamiento de cuestiones técnicas en otros sectores como puedan ser, por ejemplo, los de telecomunicaciones, edificación, u obra civil.

En particular, las normas relativas a Política de gestión de documentos electrónicos, Documento electrónico, Expediente electrónico, Digitalización de documentos, y de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos responden a lo previsto en el antes citado artículo 21. Por su transcendencia se exponen a continuación sus aspectos principales. Hay además otras normas técnicas de interoperabilidad relacionadas como las de Catálogo de estándares, de Política de firma electrónica y certificados de la Administración y de Reutilización de recursos de información.

2.1. Política de gestión de documentos electrónicos

La definición de una política de gestión de documentos es la primera de las medidas indicadas en el artículo 21 del Real Decreto 4/2010. Según la definición incluida en este, una '**política de gestión de documentos electrónicos**' trata de *"orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida*."

La **norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos**[9] establece las directrices para la definición de políticas de gestión de documentos electrónicos en las administraciones públicas, sobre la base de "*los criterios, métodos de trabajo y de conducta generalmente reconocidos, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables para la gestión documental*".

Por ello, esta norma técnica establece unas pautas comunes sobre las siguientes cuestiones:

- El contenido y el contexto de la política de gestión de documentos electrónicos.
- Los actores involucrados en la definición, aprobación e implantación de la política de gestión de documentos electrónicos en una organización.

9. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048

- El programa de tratamiento de documentos electrónicos.
- Los procesos de gestión de documentos electrónicos.
- La asignación de metadatos de gestión a los documentos electrónicos.
- La documentación, formación, supervisión, auditoría y actualización de la política de gestión de documentos electrónicos.

2.2. Metadatos de gestión del documento electrónico

El Real Decreto 1671/2009[10] dedica su artículo 42 a la **'Adición de metadatos a los documentos electrónicos'** en el que se define **'metadato' asociado al documento electrónico** como "*cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento*."

Además, dicho Real Decreto 1671/2009 asienta la obligación de que los documentos susceptibles de ser integrados en un expediente electrónico tengan asociados **metadatos mínimos obligatorios** que permitan su contextualización en el marco del órgano u organismo, la función y el procedimiento administrativo al que corresponde, así como información relativa a la firma del documento y la referencia temporal del mismo; señala después que la asociación de metadatos a los documentos electrónicos aportados por los ciudadanos o emitidos por la Administración General del Estado o sus organismos públicos será realizada por el órgano u organismo actuante; establece limitaciones relativas a la modificación de los metadatos mínimos obligatorios en fases posteriores del procedimiento administrativo, con las excepciones relativas a la existencia de errores u omisiones en los metadatos inicialmente asignados; o a metadatos que requieran actualización, si así lo dispone el Esquema Nacional de Interoperabilidad y contempla, finalmente, que se puedan asociar metadatos de carácter complementario para atender necesidades de catalogación específicas.

El Real Decreto 4/2010 define, así mismo, '**metadato de gestión de documentos**' como "*información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan*". Pueden existir otros tipos de metadatos; de hecho, la definición genérica de '**metadato**' que figura en el Real Decreto 4/2010 es "*dato que define y describe otros datos. Existen diferentes tipos de metadatos según su aplicación.*"

10. http://www.boe.es/boe/dias/2009/11/18/pdfs/BOE-A-2009-18358.pdf

A la luz de las anteriores referencias, los metadatos se reconocen, por tanto, como elementos sustanciales del documento y del expediente electrónico y, en consecuencia, **se tratan en las normas técnicas de interoperabilidad** relacionadas.

En particular, la norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos dedica su apartado VII a la **asignación de metadatos**; este apartado trata la manera en que las organizaciones han de gestionar los metadatos y señala una herramienta de apoyo para ello. En concreto, este apartado VII establece lo siguiente:

- Se ha de garantizar la **disponibilidad e integridad de los metadatos** de los documentos electrónicos, manteniendo de manera permanente las relaciones entre cada documento y sus metadatos.
- **Cada organización diseñará la implementación de los metadatos de gestión** de documentos electrónicos para su tratamiento y gestión a nivel interno, en base a sus necesidades, criterios y normativa específica.
- **Los metadatos de gestión de documentos electrónicos se articularán en esquemas de metadatos** que responderán a las particularidades y necesidades específicas de gestión de cada organización.
- El **Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)**, que podrá ser utilizado como referencia para la adecuación a los requisitos de interoperabilidad en materia de gestión documental.

Efectivamente, los metadatos se articulan en un **'esquema de metadatos'**, concepto definido en el Real Decreto 4/2010 como "*instrumento que define la incorporación y gestión de los metadatos de contenido, contexto y estructura de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida*".

El **Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)**[11] establece las siguientes cuestiones:

- El **modelo conceptual** en el que se apoya el modelo de metadatos, sus propiedades y su lógica subyacente.
- La **descripción** de cada uno de los elementos y sub-elementos de metadatos, a través de la descripción de cada una de sus características: definición, propósito, obligatoriedad, etc.
- Los **esquemas de valores** necesarios para cumplimentar los valores de los elementos de metadatos pertinentes.

11. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/Esquema_de_metadatos_e-EMGDE-Publicacion_oficial-2012.pdf

- Las **referencias** a las normas utilizadas como base, así como a otras normas de posible utilidad.

ÍNDICE

1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL E-EMGDE 8
2. MODELO CONCEPTUAL 9
   2.1. Modelo entidad-relación 9
   2.2. Alcance y aplicación del esquema 14
3. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ESQUEMA E-EMGDE 15
   3.1. Características del esquema 15
   3.2. Estructura del esquema 16
   3.3. Consideraciones de uso 17
4. DESARROLLO DEL E-EMGDE 18
   4.1. Tabla resumen del e-EMGDE 18
   4.2. Descripción de elementos y sub-elementos 20
   4.3. Esquema de metadatos 22
5. APÉNDICES 71
   Apéndice 1. Tipos de entidad 71
   Apéndice 2. Esquema de categorías Documento 71
   Apéndice 3. Esquema de categorías Agente 72
   Apéndice 4. Esquema de categorías Actividad 72
   Apéndice 5. Esquema de categorías Relación (extensible) 72
   Apéndice 6. Esquema de nombres de relaciones de procedencia (extensible) 73
   Apéndice 7. Esquema de nombres de relaciones de acciones de gestión de documentos (extensible) 75
   Apéndice 8. ISO 8601: Representación de fechas y horas 77
   Apéndice 9. Lista de esquemas de identificador (extensible) 77
   Apéndice 10. Esquema de roles de relación 78
   Apéndice 11. Esquema de clasificación de información 78
   Apéndice 12. Clasificación de sensibilidad 78
   Apéndice 13. Niveles de seguridad según el ENS 79
   Apéndice 14. Esquema de categorías de advertencias de seguridad 79
   Apéndice 15. Esquema de tipos de acceso 79
   Apéndice 16. Esquema de tipos de contacto (extensible) 80
   Apéndice 17. Etiquetas para la identificación de lenguas (esquema externo) 80
   Apéndice 18. Esquema de valores de los documentos 80
   Apéndice 19. Esquema de clases de tipos de dictamen. 81
   Apéndice 20. Esquema del soporte origene del documento 81
   Apéndice 21. Esquema de unidades digitales (extensible) 82
   Apéndice 22. Esquema de Prioridad (extensible) 82
   Apéndice 23. Esquema de Estado (extensible) 82
   Apéndice 24. Esquema de tipo de copia (extensible) 82
   Apéndice 25. Esquema de tipo documental 83
   Apéndice 26. Compatibilidad con PREMIS 84
   Apéndice 27. Concordancias entre e-EMGDE y AGRkMS 88
6. REFERENCIAS 91
   6.1. Legislación 91
   6.2. Estándares y buenas prácticas 92
   6.3. Documentos de trabajo y referencias 95

Figura2. Índice del Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)

El e-EMGDE se basa en un **modelo entidad-relación** que reconoce la existencia de diversas **entidades**: documento, agente, actividad, regulación y relación, y en el uso de **relaciones** y eventos para dejar constancia del contexto. De manera que constituye un modelo funcional para la aplicación de los metadatos como herramienta de gestión global dentro de una organización a través de una aproximación multi-entidad en la que las relaciones entre los documentos y el resto de elementos del sistema son tratadas como una entidad más. El e-EMGDE se inspira en el *Australian Government Recordkeeping Metadata Standard* Version 2.0[12], adaptado al ámbito español y a los requisitos de nuestra normativa.

eEMGDE4.1 - FECHA INICIO					
Nombre formal	eEMGDE.Fechas.FechaInicio				
Sub-elemento de	eEMGDE4 - Fechas				
Definición	Fecha en la que una entidad inicia su existencia.				
Aplicabilidad	Todas las entidades.				
Obligación	Obligatorio.				
Automatizable	●	Repetible	×	En el punto de captura	●
Sub-elementos	No				
Valores	Esquema	*[<AAAA-MM-DD>T<hh:mm:ss>]*. Ver Apéndice 8.			
	Valor por defecto	Sin definir.			
Compatibilidad	ISO 23081	Descripción.			
Finalidad	- Proporcionar evidencia de autenticidad de la fecha del inicio de la existencia de una entidad. - Registrar información de fecha de inicio de las asociaciones de unas entidades con otras.				
Comentarios	Los valores pueden ser una fecha, o una fecha y una hora, pero nunca sólo una hora. Puede añadirse una zona horaria, si procede.				
Ejemplos	Para una entidad Documento: *20110227, 20110227T131805.* Para una entidad Agente: *1964.* Para una entidad Actividad: *20010102.* Para una entidad Regulación: *20070622.* Para una entidad Relación: *20110227.*				

Tabla 17. Descripción Metadato EMGDE4.1 - Fecha inicio.

Figura3. Muestra de la descripción de un metadato en el e-EMGDE.
(Fuente: Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico)

Así, los metadatos del documento y del expediente electrónico pueden definirse en el marco de un sistema de gestión documental completo desde una perspectiva multi-entidad en la que, además de los propios documentos, participan otro tipo de entidades caracterizadas por sus propios metadatos, como pueden ser agentes, regulaciones o actividades.

12. http://www.naa.gov.au/records-management/publications/agrk-metadata-standard.aspx

Dicho lo anterior, cabe apuntar que la forma de implementación de los metadatos de los documentos electrónicos para su tratamiento y gestión a nivel interno es libre y puede ser diseñada por cada organización en base a sus necesidades, criterios y normativa específica.

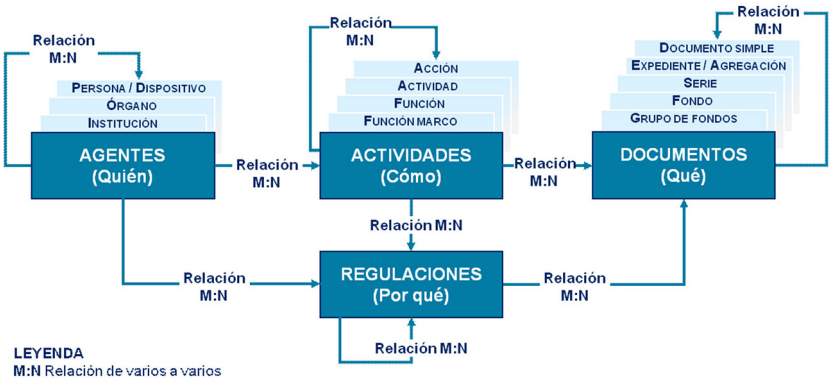

Figura 4. Cobertura de los metadatos para la gestión de documentos electrónicos.
(Fuente: Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico)

2.3. Documento electrónico

La Ley 11/2007 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*", especifica, en su artículo 29, particularidades de la emisión de **documentos administrativos por medios electrónicos** y trata, en su artículo 30 las copias electrónicas, en el 31 el archivo electrónico de documentos y en el 32 el expediente electrónico.

Posteriormente, el Real Decreto 1671/2009 especifica a lo largo de su Título VI, artículo 41 y siguientes, disposiciones comunes sobre documentos electrónicos, consideraciones específicas para documentos administrativos electrónicos, así como sobre el archivo y conservación de documentos electrónicos.

Era necesario establecer ciertas pautas para la normalización de los intercambios de documentos electrónicos, respetando la diversidad tanto de las administraciones públicas como de sus circunstancias, pues mientras que para algunas la principal necesidad es el manejo e intercambio de grandes volúmenes de documentos, para otras el punto clave es garantizar su conservación a largo plazo.

En este contexto, la **norma técnica de interoperabilidad de Documento Electrónico**[13] recoge las condiciones técnicas mínimas necesarias para permitir un intercambio de documentos electrónicos normalizado, para lo cual establece los componentes del documento y la estructura para su intercambio, dado que son las cuestiones clave para la interoperabilidad de los mismos. Quedan fuera del objeto de la norma cuestiones tales como establecer una implantación específica del documento electrónico más allá de operaciones de intercambio y comunicación.

En primer lugar, se establecen los **componentes del documento electrónico**: el contenido; en su caso, la firma electrónica; y los metadatos del documento electrónico.

El contenido se entiende como el conjunto de datos o información de cualquier naturaleza que es objeto del propio documento electrónico. La norma contempla el intercambio de documentos electrónicos simples, entendiendo éstos como aquellos que solamente incluyen un fichero de información o contenido, una o varias firmas, si procede, y un conjunto de metadatos asociados. Esta consideración aunque no tiene una mención explícita en los apartados de la norma, se impone en la estructura XML para el intercambio de documentos electrónicos que incluye su anexo II.

En cuanto a la **firma electrónica** de los documentos administrativos electrónicos y, en su caso, de aquellos otros susceptibles de formar parte de un expediente, se remite a lo establecido en la normativa aplicable a tal efecto.

En cuanto a los metadatos la norma establece el conjunto de **metadatos mínimos obligatorios** del documento electrónico, que se definen en su anexo I, y que, entendidos como información mínima de contexto para un tratamiento automatizado del documento, estarán presentes en cualquier proceso de intercambio.

Respecto a los metadatos complementarios, entendidos como información de contexto para atender a necesidades de descripción específicas que estarán contempladas en la gestión interna de documentos electrónicos de cada organización, lo previsto se limita a enmarcar su aplicación en la norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

En cuanto al formato del documento electrónico, se apunta a la norma técnica de interoperabilidad de Catálogo de estándares[14]; se establece que la selección del formato debe ser conforme a la naturaleza de la información con el fin de favorecer el acceso a aquella por parte de los interesados; y, además, con el objetivo de dar cobertura a especiales circunstancias en que la Administración se ve obligada a asumir la carga de la prueba, como puede suceder en relación con la incautación de documentos en

13. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13169

14. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13501

procesos de inspección fiscal, se reconoce la posibilidad de que la Administración conserve documentos electrónicos en otros formatos, en aras de conservar su valor probatorio.

En relación con las condiciones básicas para el **intercambio de documentos electrónicos**, la norma establece la obligatoriedad de intercambiar todos los componentes del documento, así como el uso de la estructura normalizada que se incluye como anexo II de la norma para el intercambio de documentos electrónicos que es el código del esquema XML que integra los componentes del documento electrónico bajo una estructura normalizada y que permite también la aplicación de otras estructuras con normativa específica, como es el caso de la factura electrónica regulada mediante la ORDEN PRE/2971/2007[15].

Se contempla la excepcionalidad en la aplicación de otras estructuras de intercambio que podrían ser utilizadas en caso de acuerdo previo entre las partes que, en caso de ser reenviadas a un tercero, deberían adaptarse a la estructura del anexo II por el emisor de dicho intercambio posterior.

Se indica la utilización preferente de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, prestada por la Red SARA[16], según las condiciones previstas en la norma técnica de interoperabilidad Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas[17], como medio para la transmisión de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 11/2007 y en el 13 del Real Decreto 4/2010.

En caso de que el documento electrónico forma parte de un asiento registral, su tratamiento como documento adjunto al mensaje de datos de intercambio se realizará según lo establecido en la norma técnica de interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales[18].

Seguidamente, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la conservación permanente, en caso de intercambios que responden a **transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad** de gestión de documentos que deban conservarse permanentemente, se establece que la verificación de la autenticidad e integridad de un documento electrónico se llevará a cabo bajo la responsabilidad del órgano o en-

15. *ORDEN PRE/2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.*

16. http://administracionelectronica.gob.es/ctt/redsara

17. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13173

18. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13174

tidad transferidora en el momento en que ésta se produzca. Tras dicha transferencia, el nuevo responsable de la custodia será el encargado de la conservación de la autenticidad e integridad del documento electrónico.

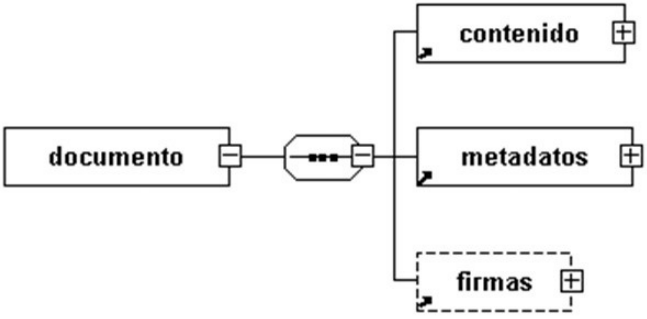

Figura 5. XSD de Documento electrónico.

Por último, el apartado sobre acceso a documentos electrónicos desarrolla los aspectos técnicos para garantizar el ejercicio del derecho del ciudadano a acceder a los documentos electrónicos, reconocido en el artículo 6 de la Ley 11/2007.

2.4. Expediente electrónico

La Ley 11/2007 define el '**expediente electrónico'** como "*conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan";* especifica que el foliado se realiza a través de un índice electrónico, definido a su vez como "*relación de documentos electrónicos de un expediente electrónico, firmada por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda y cuya finalidad es garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir su recuperación siempre que sea preciso*"; y equipara, a efectos legales, la remisión del expediente con su puesta a disposición, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.

Era necesario establecer ciertas pautas para la normalización de los servicios de remisión y puesta a disposición de expedientes electrónicos, con la vista puesta en un escenario futuro de transacciones de intercambio de expedientes y documentos electrónicos en una cierta escala.

La **norma técnica de interoperabilidad de Expediente Electrónico**[19] concreta los aspectos estrechamente relacionados con la formación y los servicios de remisión y puesta a disposición del expediente electrónico. Establece la estructura y formato del expediente electrónico para su intercambio, así como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición de los expedientes electrónicos. Además, contempla la posibilidad de aplicar lo establecido para expedientes electrónicos a otros conjuntos de documentos electrónicos formados mediante agregación que creados al margen de un procedimiento reglado son fruto de una secuencia de actuaciones coherentes.

En primer lugar, tras el objeto y el ámbito de aplicación, se establecen los **componentes del expediente electrónico**:

- Los **documentos electrónicos** para los que, como tales, es de aplicación lo establecido en la norma técnica de interoperabilidad de Documento Electrónico sobre estructura y formato. Para facilitar diversas circunstancias de manipulación e intercambio de los expedientes, la norma incluye la posibilidad de incluirlos, bien como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado en el primero.

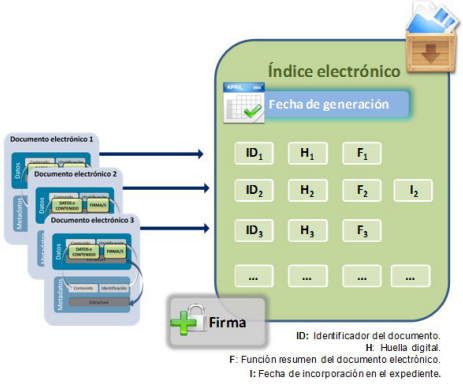

Figura 6. Ejemplo básico del índice electrónico.

- El **índice electrónico** atiende a lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley 11/2007, responde a lo declarado en el apartado b) del artículo 21 del Real Decreto 4/2010. El índice electrónico reflejará, al menos la fecha de genera-

19. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13170

ción del índice; para cada documento electrónico su identificador, su huella digital, la función resumen utilizada para su obtención y, opcionalmente, la fecha de incorporación al expediente y el orden del documento dentro del expediente; y si es el caso, la disposición de los documentos en carpetas y expedientes electrónicos anidados.

- La **firma electrónica** del índice electrónico, que no del expediente electrónico, como mecanismo de garantía de la integridad del expediente y que aplicará lo ya establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007 en cuanto a la firma por parte de la administración pública correspondiente.

Metadato	Descripción / Condiciones de uso	¿Repetible?	Tipo	Esquema de valores
Versión NTI	Identificador normalizado de la versión de la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente electrónico* conforme a la cual se estructura el expediente.	1	URI	http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/expediente-e
Identificador	Identificador normalizado del expediente.	1	Cadena de caracteres	*ES_<Órgano>_<AAAA>_EXP_<ID_específico>* **Ejemplo:** ES_E00010207_2010_EXP_MPR0000000000000000000000010207
Órgano	Identificador normalizado de la administración responsable de la tramitación del procedimiento	1:N	Cadena de caracteres	Código alfanumérico único para cada órgano/unidad/oficina extraído del Directorio Común gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. **Ejemplo**: E00003901
FechaApertura Expediente	Fecha de apertura del expediente	1	Fecha/hora	Formato: AAAAMMDD T HH:MM:SS <ISO 8601>
Clasificación	Procedimiento administrativo con el que se relaciona el expediente.	1	Cadena de caracteres	Esquema de valores normalizado según el Sistema de Información Administrativa (SIA). Si el procedimiento no se encuentra en SIA: *<Órgano>_PRO_<ID_PRO_específico>*
Estado	Estado del expediente en el momento de intercambio.	1	Cadena de caracteres	- Abierto - Cerrado - Índice para remisión cerrado.
Interesado	Identificador del interesado.	0:N	Cadena de caracteres	a) Si ciudadano o persona jurídica: DNI, NIE, NIF o similar. b) Si administración: *<Órgano>*
Tipo de firma	Indica el tipo de firma del índice del expediente.	1:N	Cadena de caracteres	- 'CSV' - Formatos de firma electrónica de documentos electrónicos definidos en la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de firma y certificados de la Administración.*
Si "Tipo de firma" = CSV				
Valor CSV	Valor del CSV.	1:N	Cadena de caracteres	N/A
Definición generación CSV	Referencia a la Orden, Resolución o documento que define la creación del CSV correspondiente.	1:N	Cadena de caracteres	Si AGE: Referencia BOE:BOE-A-YYYY-XXXXX En otro caso, referencia correspondiente.

Figura 7. Tabla de metadatos del expediente electrónico.

- **Metadatos del expediente electrónico**. Se establece el conjunto de **metadatos mínimos obligatorios** del expediente electrónico, enumerados en su anexo I, y que, entendidos como información mínima de contexto para un

tratamiento automatizado del expediente, estarán presentes en cualquier servicio de remisión o puesta a disposición, en aras de potenciar su interoperabilidad. Asimismo, se refiere a la posibilidad de asignar otros metadatos complementarios, como respuesta a necesidades de descripción específicas que estarán enmarcadas en la gestión interna de expedientes electrónicos de cada organización.

En relación con las condiciones básicas para el **intercambio de expedientes electrónicos** la norma establece el uso de la estructura normalizada que se incluye como anexo II de la norma, para el intercambio de expedientes electrónicos; se trata del código del esquema XML que integra los componentes del expediente electrónico bajo una estructura normalizada. Además, para su intercambio, se establece que se remitirá, en primer lugar, la estructura de aplicación al expediente, seguida de los documentos electrónicos que lo componen y que se enviarán en el orden indicado en el índice.

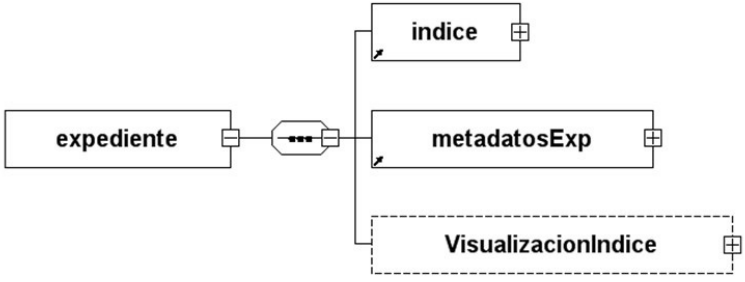

Figura 8. XSD de expediente electrónico.

Se contempla la excepcionalidad en la aplicación de otras estructuras de intercambio que podrían ser utilizadas en caso de acuerdo previo entre las partes que, en caso de ser reenviadas a un tercero, deberían adaptarse a la estructura del anexo II por el emisor de dicho intercambio posterior.

Finalmente, al igual que en el caso del documento electrónico, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la conservación permanente, en caso de intercambios que responden a **transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad** de gestión de expedientes que deban conservarse permanentemente, se establece que la verificación de la autenticidad e integridad de un expediente electrónico se llevará a cabo bajo la responsabilidad del órgano o entidad transferidora en el momento en que ésta se produzca. Tras dicha transferencia, el nuevo responsable de la custodia

será el encargado de la conservación de la autenticidad e integridad del expediente electrónico.

2.5. Digitalización de documentos

El Real Decreto 4/2010 define la '**digitalización'** como "*el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en soporte no electrónico en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e integra del documento*", y dedica el artículo 24 a la digitalización de documento en soporte papel.

Por otra parte, el Real Decreto 1671/2009 establece en sus artículos 44 y 46 consideraciones para la digitalización de documentos en soporte papel, así como para su destrucción.

La **norma técnica de interoperabilidad de Digitalización de Documentos**[20] establece las reglas para la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos.

Otros soportes, como aquellos que registran sonido, vídeo o ambos, están excluidos del alcance de la norma, sin perjuicio de su posible inclusión en versiones posteriores. También se evita la referencia a la destrucción de documentos originales para evitar que se pueda llegar a interpretar erróneamente que la digitalización puede suponer, por sí misma, la destrucción de los documentos originales.

Se sientan en la norma unas bases mínimas para procesos de digitalización que pueden ser llevados a cabo, tanto de forma interna por las administraciones públicas, como a través de un tercero y abarcar documentos puntuales o digitalizaciones masivas y que, dependiendo de la finalidad y naturaleza de los documentos a digitalizar, pueden requerir de condiciones específicas.

Para ello, estas bases mínimas se refieren a los parámetros básicos de dichos procesos digitalización, de manera que se permita la flexibilidad necesaria para su aplicación por parte de las diferentes administraciones públicas, pero siempre bajo la premisa de obtener imágenes electrónicas íntegras y fieles a su documento original. Se tratan, por tanto, sólo los requisitos mínimos de carácter técnico, siendo responsabilidad de cada organización la valoración de la necesidad de aplicar requisitos adicionales proporcionales a sus circunstancias específicas y, en cualquier caso, a la normativa aplicable.

Tras el objeto y el ámbito de aplicación la norma establece los **componentes de los documentos electrónicos digitalizados**:

20. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13168

- **Imagen electrónica**, definida en el Real Decreto 4/2010 como el "*resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento y que, por tanto, ha de representar el aspecto y contenido del documento en el soporte origen*".
- Como documento electrónico, son de aplicación los **metadatos mínimos obligatorios** definidos en la norma técnica de interoperabilidad de Documento Electrónico.
- Dependiendo la naturaleza y finalidad del documento, **firma** de la imagen electrónica por parte de la administración que realiza la digitalización, mediante los sistemas de firma electrónica previstos en los artículos 18 ó 19 de la Ley 11/2007.

Y se precisa que para la conformación de un documento electrónico digitalizado como copia auténtica debe aplicarse la norma técnica de interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, ya que ésta define los requisitos para la obtención de copias electrónicas auténticas de documentos papel en respuesta a lo recogido en el artículo 30 de la Ley 11/2007 y el artículo 44 del Real Decreto 1671/2009.

A continuación, el apartado relativo a los **requisitos de la imagen electrónica** trata lo siguiente:

- Apunta a la ya citada norma técnica de interoperabilidad de Catálogo de estándares, puesto que será ésta la que incluya el detalle de los estándares y, en concreto, de los **formatos** aplicables a la imagen electrónica del documento electrónico digitalizado.
- Establece el **nivel de resolución mínimo** en 200 píxeles por pulgada, tanto para imágenes obtenidas en blanco y negro, como en color o escala de grises, ya que esta resolución proporciona imágenes con detalle suficiente para mantener la fidelidad con el contenido original.
- Define **pautas adicionales para conservar la fidelidad de la imagen electrónica** resultante del proceso de digitalización con respecto al documento original, como las referidas a respetar la geometría del documento origen en tamaños y proporciones, evitar añadir caracteres o gráficos que no figurasen en el documento origen y aplicar un proceso de digitalización que reúna unas condiciones mínimas en cuanto a tareas y calidad.

Téngase en cuenta que la calidad del documento resultado del proceso de digitalización será determinada por la organización responsable del proceso, según las características o fines del producto de la digitalización y la normativa específica aplicable a

cada caso, de forma proporcional a las exigencias de fidelidad e integridad específicas de cada documento en cada caso.

Finalmente, el apartado relativo al propio **proceso de digitalización** define las tareas tipo a realizar:

- **Digitalización del documento** origen a través de un medio fotoeléctrico para la obtención de la imagen electrónica que, inicialmente, se registra en la memoria del sistema asociado al dispositivo.
- **Optimización** automática cuando la imagen obtenida lo requiera para garantizar su legibilidad, de modo que todo contenido del documento origen pueda apreciarse y sea válido para su gestión; esta optimización puede consistir en la aplicación de mecanismos de edición de imagen tales como la umbralización, reorientación o eliminación de bordes.
- **Asignación de metadatos y, si procede, de firma electrónica** con el fin de completar los componentes del documento electrónico digitalizado.

Figura 9. Proceso de digitalización

2.6. Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos

La **norma técnica de interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos**[21] parte de lo establecido al respecto en el artículo 30 de la Ley 11/2007 para concretar las reglas relativas a la generación de copias electrónicas auténticas y a la conversión de formato de documentos electrónicos, teniendo también presente las condiciones establecidas en el Real

21. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13172

Decreto 1671/2009, en sus artículos 43 y siguientes; todo ello sin perder de vista lo establecido en la normativa anterior, como el Real Decreto 772/1999[22].

Quedan fuera del objeto de la norma cuestiones tales como establecer una relación completa de requisitos y tipos de copias de documentos desde el punto de vista de su valor legal o jurídico, el tratamiento de copias electrónicas a efecto de compulsa, una definición de organizaciones y entes competentes para la generación de copias auténticas o una descripción de procedimientos de solicitud de copias, plazos de expedición y consideraciones específicas a aplicar según el contenido del documento sobre el que es necesario generar una copia (datos personales, datos de terceros, etc.).

Se evita también la referencia a la destrucción de documentos originales para evitar que se pueda llegar a interpretar erróneamente que la generación de una copia auténtica o la conversión entre documentos electrónicos pueden suponer, por sí mismas, la destrucción de los documentos originales.

Tras el objeto y el ámbito de aplicación, la norma señala en primer lugar las **características generales de las copias electrónicas**:

- Se recoge el reconocimiento de la eficacia jurídica de documento electrónico original a las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original no comportan cambio de formato ni de contenido.
- Se definen las copias electrónicas auténticas como nuevos documentos electrónicos que incluyen total o parcialmente el contenido del documento sobre el que se expiden y que, como documentos electrónicos, han de cumplir con lo establecido en la norma técnica de interoperabilidad de Documento Electrónico que desarrolla las condiciones para su intercambio, y cuyos metadatos mínimos obligatorios tomarán los valores que correspondan en función de las características propias de cada metadato y de las propiedades específicas del documento, bajo la responsabilidad del órgano que expida la copia.
- Como elemento diferenciador de las copias electrónicas, se establece que la relación entre la copia electrónica auténtica y el documento origen se reflejará en los metadatos del documento electrónico copia a través del metadato '*Identificador del documento origen*'. La información de contexto a aportar por los metadatos se concreta para las copias electrónicas en el establecimiento de esta relación.

22. *Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.*

- Se referencia a la firma de las copias electrónicas auténticas, mediante alguno de los sistemas de firma previstos en los artículos 18 ó 19 de la Ley 11/2007, en los que se establecen los sistemas de firma electrónica por parte de las Administraciones Públicas.

Las **particularidades de cada tipo de copia** se desarrollan en los apartados correspondientes en los que se detalla para cada una de ellas el valor a asignar al metadato mínimo obligatorio '*Estado de elaboración*' al objeto de reflejar su condición de copia auténtica, homogeneizando la condición apuntada en el artículo 43 del Real Decreto 1671/2009 a todas las copias electrónicas auténticas mencionadas en la norma.

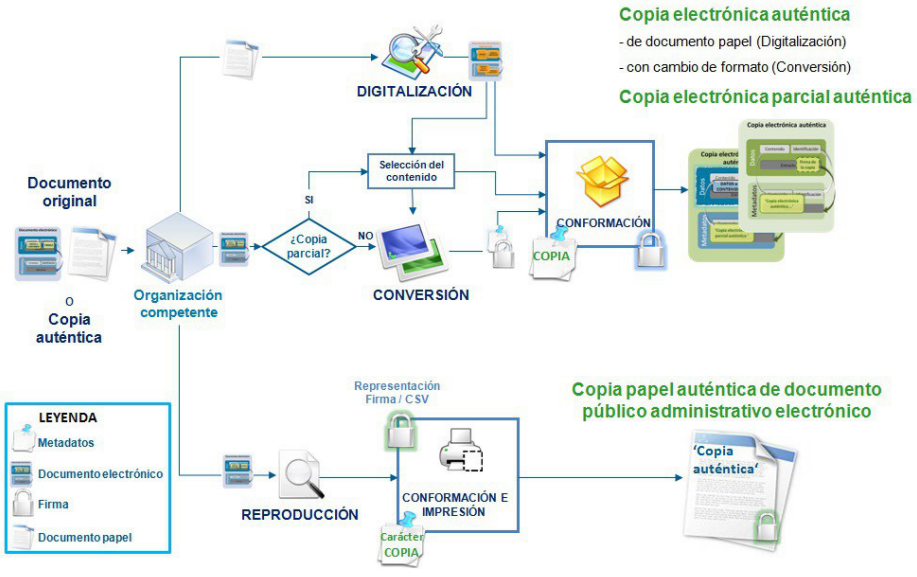

Figura 10. Procedimientos de copiado auténtico.

El apartado relativo a las **copias electrónicas auténticas con cambio de formato**, responde al apartado 1 del artículo 30 de la Ley 11/2007 y refleja lo establecido en el artículo 43 del Real Decreto 1671/2009. Según esto, para la obtención de este tipo de copias, se establece la aplicación de un procedimiento de conversión que responda a lo establecido en el apartado VIII de la norma para dichos procesos, con el fin de garantizar la normalización de los aspectos básicos de dicho proceso, así como la asignación del valor <<*Copia electrónica auténtica con cambio de formato*>> en el metadato mínimo obligatorio '*Estado de elaboración*'.

Seguidamente, se trata la obtención de las **copias electrónicas auténticas de documentos papel** desarrollando lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 30

de la Ley 11/2007 y reflejando las condiciones expuestas en el artículo 44 del Real Decreto 1671/2009. Para la obtención de copias electrónicas auténticas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico, susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos, se establece la aplicación de una digitalización que responda a lo establecido en la *norma técnica de interoperabilidad de Digitalización de Documentos*, en la que se definen las condiciones básicas con el fin de garantizar la normalización de los aspectos fundamentales de dicho proceso, así como la asignación del valor <<*Copia electrónica auténtica de documento papel*>> en el metadato mínimo obligatorio '*Estado de elaboración*'.

El tratamiento de la obtención de las **copias electrónicas parciales auténticas** responde a una necesidad práctica frecuente en la tramitación. Atiende a lo dispuesto en el artículo 49 del Real Decreto 1671/2009 y a lo apuntado en el artículo 9 del Real Decreto 772/1999 sobre la posibilidad de obtener copias auténticas mediante extractos del contenido del documento origen que corresponda o a través de la utilización de otros métodos electrónicos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al interesado. En este caso, se asigna el valor de <<*Copia electrónica parcial auténtica*>> en el metadato mínimo obligatorio '*Estado de elaboración*'.

La obtención de **copias papel auténticas de documentos públicos administrativos** recoge del artículo 30.5 de la Ley 11/2007 que la autenticidad puede verificarse mediante el acceso al documento electrónico correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la *norma técnica de interoperabilidad de Documento Electrónico* sobre acceso a los documentos electrónicos.

Finalmente, se establecen las condiciones para la **conversión entre documentos electrónicos**, como respuesta a lo establecido en el artículo 23 del Real Decreto 4/2010 que se concretan en:

Definir la conversión entre documentos electrónicos como la generación de un nuevo documento electrónico con diferente formato o versión del mismo que, como tal, cumplirá con lo establecido en la norma técnica de interoperabilidad de Documento electrónico.

Aplicar procedimientos de conversión, definidos en un marco de gestión documental según la norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos; diseñados en atención a la conservación del contenido, contexto y estructura del documento origen e identificación de los componentes que requieran, dada su naturaleza, un tratamiento específico en la conversión, como pueden ser las imágenes que acompañan un texto; donde el formato del nuevo documento convertido atienda a los establecidos en la norma técnica de interoperabilidad de

Catálogo de estándares y que permita la reproducción de la información contenida en el documento original minimizando el riesgo de pérdida de información.

Más la necesidad de contemplar adicionalmente los requisitos establecidos en los puntos tercero, cuarto y quinto de la norma cuando el documento resultado de la conversión deba ser conformado como copia auténtica.

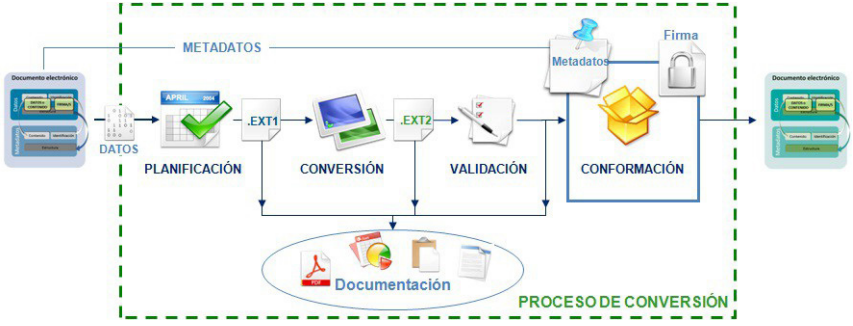

Figura 11. Procedimientos de conversión

3. Seguimiento de la adecuación al ENI, ¿dónde estamos en la práctica?

Desde febrero de 2013 se realiza un seguimiento del progreso de la adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad (y también al de Seguridad). El seguimiento se inició en la Administración General del Estado y fue extendido progresivamente a las demás Administraciones Públicas, especialmente a las Comunidades Autónomas, a través del Comité Sectorial de Administración Electrónica, así como a las Corporaciones Locales, con participación de carácter voluntario. Dicho seguimiento se ejecuta mediante sucesivas oleadas de forma trimestral hasta marzo de 2014, y semestralmente después, para conocer el estado de situación del progreso de la adecuación, identificar aspectos de mayor dificultad, así como para recabar propuestas y sugerencias.

La participación de la Administración General del Estado a través de sus Departamentos ministeriales, centros directivos y entidades vinculadas o dependientes, está siendo especialmente intensa, seguida de las Comunidades Autónomas.

Ha de tenerse en cuenta que el esfuerzo de adecuación a los dos esquemas de interoperabilidad y de seguridad, se está realizando en condiciones que suponen un esfuerzo notable por la limitación y, a menudo, reducción de recursos económicos y humanos en las que se desenvuelve la actividad de las entidades de la Administración Pública.

El seguimiento del progreso de la adecuación al ENI se ha basado en un cuestionario[23], compuesto por 52 preguntas, 3 de ellas de carácter general y 49 específicas, disponible en el Portal de la Administración Electrónica[24].

En particular, en relación con el **capítulo X de Recuperación y conservación del documento electrónico**, se han incluido las 14 preguntas que se indican a continuación referidas a la política de gestión de documentos electrónicos, al documento y al expediente electrónico, incluyendo también aspectos relacionados como la digitalización, las copias y la firma electrónica:

- X.1. **Se dispone de una Política** de gestión de documentos electrónicos conforme a la NTI.
- X.2. **Se ha establecido un Repositorio** electrónico.
- X.3. Se han definido **los calendarios de conservación** de documentos-e y de las series documentales.
- X.4. **Se generan documentos-e conforme a la NTI** de Documento-e.
- X.5. **Se intercambian documentos-e** conforme a la NTI.
- X.6. **Se generan expedientes-e** conforme a la NTI.
- X.7. **Se intercambian expedientes-e** conforme a la NTI.
- X.8. Se ha definido la normativa para la **atribución de las competencias en cuanto a la generación de copias auténticas**.
- X.9. **Se generan copias auténticas**, y en su caso se realizan conversiones, conforme a la NTI.
- X.10. **Se aplica el Esquema Nacional de Seguridad** (RD 3/2010) al repositorio electrónico.
- X.11. **Los documentos y expedientes-e se firman de acuerdo con la Política** de firma electrónica y de certificados aplicable.
- X.12. **Se emplea la firma longeva** para preservar la conservación de las firmas a lo largo del tiempo.

23. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad/20140314_ENI_Cuestionario_seguimiento_marzo.xlsx

24. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad/20140314_ENI_Cuestionario_seguimiento_marzo.xlsx

- X.13. La **conservación de los documentos-e** atiende a lo previsto en los artículos 11 y 23 del RD 4/2010 y en la NTI de Catálogo de **estándares**.
- X.14. **Los documentos se digitalizan según lo previsto en la NTI** de Digitalización de documentos.

Son unas cuestiones de una dificultad considerable que deben ser abordadas desde la noción de los niveles de madurez. Por ejemplo, en relación con la pregunta sobre si se dispone de una política de gestión de documentos electrónicos habrá que ver la situación: si no existe, si se ha empezado a elaborar, si existe un acuerdo informal consensuado, si está elaborada pero pendiente de aprobar, y si está aprobada formalmente y publicada.

A la luz de las respuestas recibidas, se observa un retraso considerable en este capítulo relativo al documento electrónico, explicable principalmente por las siguientes razones:

- 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.

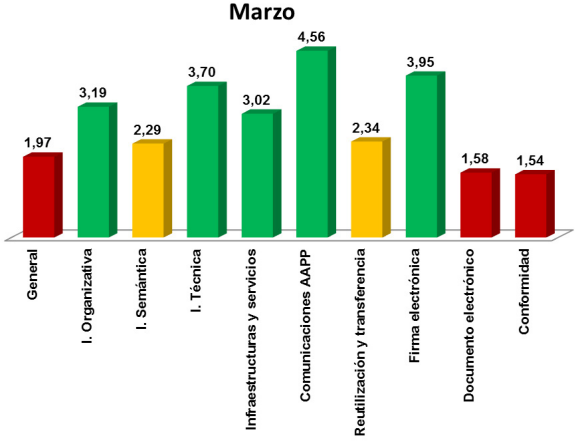

Figura 12. Progreso de la adecuación al ENI. Situación en marzo de 2014
(Fuente: Seguimiento de la adecuación a los esquemas nacionales
de seguridad (ENS) y de interoperabilidad (ENI))

- 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 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.
- 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.

4. Actuar con instrumentos y herramientas

A la luz de los resultados que ofrece el seguimiento del progreso de la adecuación al ENI hay una gran tarea por hacer que incluye el esfuerzo de proporcionar instrumentos y herramientas que faciliten el avance en la gestión de los documentos electrónicos.

Tras la adopción de la norma técnica de interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, se publicaron la correspondiente **guía de aplicación** de la norma y el **Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)** más un ejemplo de aplicación de éste; no obstante, pronto empezaron a recibirse expresiones de interés en cuanto a que se ofreciera un modelo o plantilla de política de gestión de documentos electrónicos.

Una exploración en la red mostró que, a diferencia de lo que ocurre con otros muchos temas, no se encontraban ejemplos ni referencias de políticas de gestión de documentos que pudieran ser de utilidad práctica; situación de escasez que se mantiene a la fecha de la redacción de este artículo.

Tras diversas consultas con expertos en gestión documental de las administraciones públicas se decidió la realización del **Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos**[25] que tiene como objetivo servir como plantilla para la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, siguiendo lo dispuesto en la correspondiente norma

25. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/NTI_Guia_de_aplicacion_Gestion_de_documento_electronico/20131128_Modelo_de_politica_de_gestion_de_documentos_electronicos_NIPO_630-13-166-8.pdf

técnica de interoperabilidad y en su guía de aplicación y teniendo en cuenta también las principales normas y buenas prácticas relacionadas.

El modelo se ha articulado para que cada entidad precise para su ámbito las cuestiones relativas al alcance, la identificación de la política, los roles y responsabilidades, los procesos de gestión documental, la asignación de metadatos, la documentación, la formación, la supervisión y auditoría y la gestión de la política. En el modelo se van indicando los puntos en los que se ha de insertar la información específica de la entidad.

En particular, algunas cuestiones de calado dentro de la política a perfilar en cada entidad serían las siguientes los roles y responsabilidades, el cuadro de clasificación funcional, el esquema institucional de metadatos y las herramientas a utilizar.

1. POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS 5
1.1. Referencias 5
1.2. Alcance de la Política 5
1.3. Datos identificativos la Política 6
1.3.1. Período de validez 6
1.3.2. Identificador del gestor de la Política 7
1.4. Roles y responsabilidades 7
1.4.1. Actores 7
1.4.2. Responsabilidades 7
1.5. Procesos de gestión documental 9
1.5.1. Captura 9
1.5.2. Registro 11
1.5.3. Clasificación 12
1.5.4. Descripción 12
1.5.5. Acceso 13
1.5.6. Calificación 13
1.5.7. Conservación 14
1.5.8. Transferencia 15
1.5.9. Destrucción o eliminación 15
1.6. Asignación de metadatos 15
1.7. Documentación 16
1.8. Formación 16
1.9. Supervisión y auditoría 16
1.10. Gestión de la Política 16

Figura 13. Índice de contenidos del Modelo de política de gestión de documentos electrónicos.

En cuanto a las **herramientas** será necesaria la extensión de dos grandes tipos: los sistemas de gestión de documentos electrónicos (SGDE) y los sistemas de gestión de documentos electrónicos de archivo (SGDEA).

En primer lugar, los sistemas de gestión de documentos electrónicos (SGDE) que dan soporte a la gestión diaria de los documentos para el desarrollo de los procesos de actividad de la organización y que orientadas al control, almacenamiento y gestión de la documentación de los archivos de oficina, permiten la modificación de los documentos, la existencia de varias versiones de los documentos, el borrado de los documentos por parte de sus propietarios, controles de retención de los documentos y las estructuras de almacenamiento de los documentos, bajo el control de los usuarios.

Dentro de este tipo, la herramienta InSiDe[26], desarrollada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, funciona sobre un gestor documental que cumpla los estándares CMIS para la gestión documental de expedientes y documentos electrónicos, de conformidad con lo especificado en las normas técnicas de interoperabilidad. InSiDe se puede implantar en una instalación local, se puede invocar por medio de servicios web para la integración con cualquier otra aplicación que gestione documentos y expedientes de acuerdo con lo especificado en las normas técnicas y se puede utilizar en línea mediante un navegador.

En segundo lugar, los sistemas de gestión de documentos electrónicos de archivo (SGDEA) que se caracterizan principalmente por impedir que los documentos de archivo sean modificados o borrados salvo en circunstancias estrictamente controladas, permitir la existencia solamente de una versión final de los documentos, incluir controles de retención rigurosos, así como una estructura de organización de los documentos rigurosa, el cuadro de clasificación, mantenida por un administrador.

Un ejemplo de herramienta (en el más amplio sentido de la palabra) de este segundo tipo es iArxiu.

Por otra parte, en el **Portal de la Administración Electrónica se ha abierto un punto focal de información sobre 'Archivo electrónico'**[27], en el apartado de 'Estrategias' con secciones sobre 'Archivo electrónico de documentos', 'Política de gestión de documentos electrónicos', 'Metadatos', 'Documento y expediente electrónico', 'Herramientas para la gestión de documentos y expedientes electrónicos', así como 'Normas (estándares) y buenas prácticas', con enlaces a la información general sobre Archivos y a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos.

Un apartado o sección pendiente de incorporar a este punto focal de información sobre archivo electrónico, entre otros posibles, sería una relación de políticas de gestión de documentos electrónicos aprobadas y publicadas, con sus correspondientes enlaces.

26. http://administracionelectronica.gob.es/ctt/inside

27. http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Archivo_electronico.html#.VB6mG6MxhvA

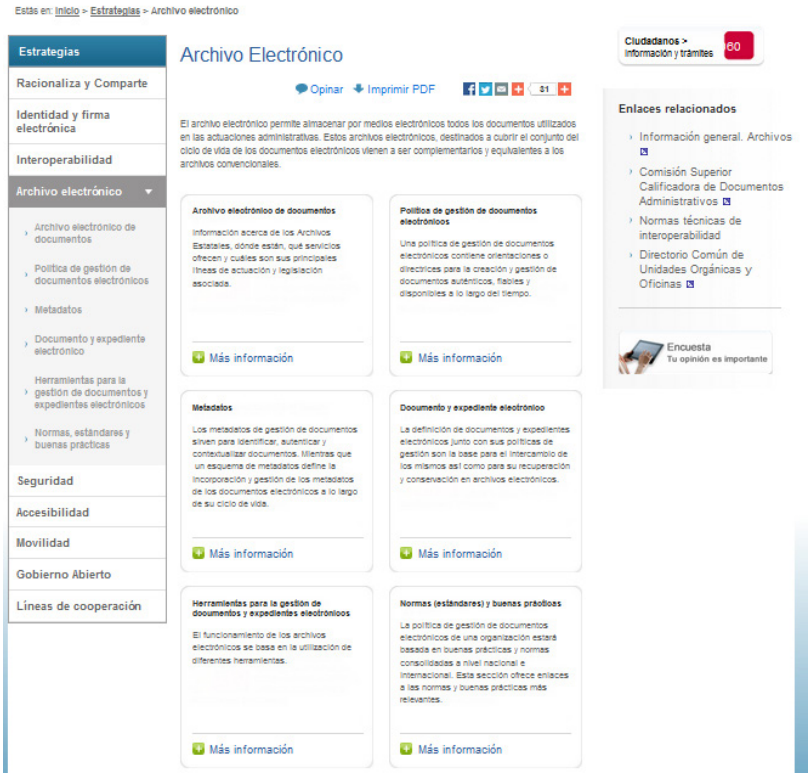

Figura 14. Portal de la Administración Electrónica, sección sobre 'Archivo Electrónico'.

5. Conclusiones y retos

Tras un esfuerzo considerable de las administraciones públicas, a la vez colectivo y multidisciplinar, nos hemos dotado de una serie de normas técnicas relativas al documento electrónico que, en respuesta a las previsiones del marco legal de rango superior, y teniendo presentes los referentes de normalización y buenas prácticas, desarrollan detalles concretos en cuanto a la política de gestión de documentos electrónicos, los metadatos, el documento electrónico, el expediente electrónico, la digitalización de documentos, el copiado auténtico y la conversión de documentos (más otros asuntos cercanos como el catálogo de estándares o la política de firma electrónica).

Todas estas normas se han acompañado de las correspondientes guías de aplicación, junto con otra documentación complementaria en relación con la política de gestión de documentos electrónicos, el esquema de metadatos de gestión del documento electrónico y los esquemas XML para el intercambio de documentos y expedientes.

En consecuencia, el soporte normativo, teórico y documental es muy completo y exhaustivo; sin perjuicio de que la aplicación práctica de todo lo anterior haya de poner a prueba su bondad y apunte a posibles aspectos a evolucionar o a añadir, como, por ejemplo, sería una posible norma técnica de transferencia de archivos, que se ha apuntado en alguna sesión de trabajo o la continuidad del esfuerzo relativo a la documentación de soporte. Habrá que vigilar también lo que pueda consolidarse en la Unión Europea en materia del documento electrónico.

También se avanza en la provisión de servicios y herramientas informáticas para la gestión de documentos electrónicos. Aquí es importante tanto la disponibilidad de los servicios y herramientas, como la extensión de su uso en el contexto que configuren las correspondientes políticas de gestión de documentos electrónicos.

Llegó, por tanto, el momento de llevar a la práctica todo lo anterior y de hacer frente, entre todos, a las dificultades que hemos señalado más arriba en cuanto a 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; la elaboración y aprobación de la política de gestión de documentos electrónicos junto con las normas o instrucciones técnicas necesarias; la provisión de herramientas adecuadas para la gestión de documentos; y la formación, 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.

6. Agradecimientos

En la elaboración de las normas y documentos e instrumentos asociados ha trabajado mucha gente, durante mucho tiempo, muy intensamente y, por momentos, bajo una presión considerable.

Todo fue posible gracias al trabajo que, bajo el liderazgo sucesivo de MAP, MPR, MTAP y MINHAP han realizado los dos grupos de trabajo del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el de la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica y el del Comité Sectorial de Administración Electrónica, con participación de expertos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales a través del FEMP, ámbito de Justicia a través del EJIS y las Universidades a través de la CRUE.

Cabe destacar el esfuerzo realizado por la Subdirección General de los Archivos Estatales, a través del equipo de Severiano Hernández Vicente, particularmente de Blanca Desantes Fernández; de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, principalmente a través de Eloy Ruiz Madueño y Josefina Otheo de Tejada Barasoain; del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de Gerardo

Bustos Pretel, Luis Enrique Romea Iruela y Rosa Mª Martín Rey en el ámbito de los archivos por un lado y de Aitor Cubo y Javier Hernández en el ámbito de los servicios y herramientas informáticas por otro lado; el apoyo de INTECO y de su equipo técnico, a través de Dª Ana Belén Santos Pintor, Dª Elena García Díez y Dª Tatiana Gutiérrez Marqués; así como de los expertos D. Joaquim Llansó Sanjuan de la Universidad Pública de Navarra y D. Alejandro Delgado Gómez, del Ayuntamiento de Cartagena. A todos ellos, a todos los que han participado, les agradezco su colaboración, dedicación y apoyo.

ÍNDICE

PORTADA

ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA
Apdo. 315 - SEVILLA