

**EL ARCHIVO ELECTRÓNICO ÚNICO REQUIERE
GESTIÓN CENTRALIZADA
SINGLE ELECTRONIC ARCHIVE REQUIRES
CENTRALISED MANAGEMENT**

GERARDO BUSTOS PRETEL

EL ARCHIVO ELECTRÓNICO ÚNICO REQUIERE GESTIÓN CENTRALIZADA

SINGLE ELECTRONIC ARCHIVE REQUIRES CENTRALISED MANAGEMENT

GERARDO BUSTOS PRETEL

Subdirector general de Información, Documentación y Publicaciones del

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Calle Alcalá, número 5. 5ª planta. Dpcho 1518. 28014 Madrid

Telf. 915 958 162

gerardo.bustospretel@gmail.com

Recibido: 03/05/17

Aceptado: 19/06/17

Resumen

Las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico han consagrado la administración electrónica como la única forma de funcionar en las administraciones públicas, al tiempo que han acuñado el concepto nuevo de archivo electrónico único. Sin embargo, mientras no se desarrollen las nuevas leyes, ese concepto no está definido y eso está dando lugar a diferentes interpretaciones.

Desde una óptica de administración electrónica sin papeles, el archivo electrónico único debería concebirse como un gran repositorio electrónico al que van a parar los documentos de procedimientos finalizados. En la medida en que nos alejemos de esa idea centralizada, se dificulta el derecho de acceso al tiempo que el riesgo de pérdida de patrimonio aumenta, por la dificultad de garantizar la conservación. Pero no todos los sectores coinciden en entender así el archivo electrónico único.

Palabras Clave:

Archivo electrónico, documento electrónico, administración electrónica, administración sin papeles, repositorio electrónico, acceso a la información

Abstract

New laws on the administrative procedures and legal framework have enshrined the electronic administration as the only way to work in public administrations, while coining the new concept of single electronic archive. However, as long as new laws are not developed, this concept is not defined and is giving rise to different interpretations.

From a paperless electronic administration perspective, the single electronic administration should be conceived as a large electronic repository where the documents of completed procedures go. Insofar as we move away from this centralised idea, the right of access is hindered while the risk

of heritage loss increases, due to the difficulty of ensuring conservation. Nevertheless, not all the sectors agree on understanding the single electronic archive in this way.

Keywords:

electronic archive, electronic document, electronic administration, paperless administration, electronic repository, access to information.

1. ANTECEDENTES

La ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas, y la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público introducen por primera vez en el ordenamiento jurídico español y en las teorías archivísticas el concepto de archivo electrónico único. Bien es cierto que apenas desarrolla el concepto, pero su mero enunciado constituye una significativa novedad.

Novedad por partida doble. Por un lado, en cuanto a que se acuña por primera vez la expresión archivo electrónico único. Pero también novedad en la medida en que una ley de procedimiento incorpora el archivo a su articulado. No ha sido tradicionalmente así en la legislación española. La predecesora de la ley 39/2015 ha sido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En su articulado sólo se alude a los archivos al referirse al derecho de acceso de los ciudadanos.

Como ponen de manifiesto GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS y GONZÁLEZ NAVARRO, JESÚS, en “*Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*”, la materia de archivos ha adolecido de una carencia de regulación de carácter básico, cuyo lugar adecuado sería la ley de procedimiento. Al menos para abordar dos cuestiones: la obligación de conservar la documentación producida o recibida en una oficina pública, y el tiempo de conservación de esa documentación en la oficina antes de su envío al archivo.¹

1.1. La electrónica cambia la idea de archivo

La aparición de una idea nueva de archivo empieza a llegar con la electrónica, de la mano de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En su artículo 31 se refiere al “*archivo electrónico de documentos*”, y aborda el almacenamiento y conservación de documentos electrónicos. En la misma línea camina el real decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se

1. GONZÁLEZ PEREZ, JESÚS y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. 2007. p. 83.

desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que destina dos artículos a esta cuestión. El “51. *Archivo electrónico de documentos*” y el “52. *Conservación de documentos electrónicos*”.

Realmente, la derogada ley 11/2007 habla de almacenamiento por medios electrónicos, que deberá garantizar la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados, así como el control de accesos y la protección de datos. También menciona el cambio de soporte. Y en su artículo 31 esta ley, como en el 51 del RD 1671/2009, titulan sus respectivos artículos sobre esta cuestión con la misma frase: “*archivo electrónico de documentos*”. Pero en ambos casos se hace más una referencia a la acción del verbo archivar expedientes electrónicos que al archivo electrónico propiamente dicho.

Naturalmente, lo que sí hace es poner encima de la mesa cuestiones nuevas en esta materia, como la conservación, autenticidad, recuperación, etc. Entre los aspectos destacables aportados por esta ley cabe mencionar el de la seguridad, cada vez más asociada a la función de archivo en materia de administración electrónica. Como apunta Serra Serra, “*no hay seguridad sin conservación, y por lo tanto no tiene sentido hablar de garantizar la integridad y la autenticidad si no las podemos mantener a lo largo del tiempo*”.²

Por su parte, el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)³ habla de repositorios electrónicos y es la única norma previa a la ley 39/2015 que, al menos en algunas ocasiones, menciona la frase “*archivos electrónicos*”. Su sentido se nos presenta más claro si observamos su puntualización textual en el sentido de 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*”.

En definitiva, como apuntábamos antes, se pone de manifiesto que por regla general la normativa previa a la ley 39/2015 se refiere siempre a almacenes y repositorios electrónicos. Sobre ellos, el ENI lo que realmente plantea es una traslación mimética de los archivos en papel a lo electrónico. Hay que entender esta situación en un contexto marcadamente de transición entre el soporte papel y el electrónico, de mera sustitución de una cultura por otra, sin plantearse la ruptura de funcionamiento que realmente supone ese profundo cambio cultural.

2. SERRA SERRA, JORDI. (Obra colectiva dirigida por BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS y FABRA VALLS, MODESTO J.) 2008. p. 312.

3. El ENI forma parte del desarrollo de la ley 11/2007 y como tal se reguló mediante 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 Electrónica.

2. TODO ELECTRÓNICO

2.1. Cambio normativo

Esa ruptura llega con el cambio normativo, simbolizada en el archivo electrónico único, que aparece por primera vez y con claridad en las leyes 39/2015 y 40/2015. Es una idea sin desarrollar y con numerosos aspectos pendientes de concreción, pero es una idea clara. Esa claridad se pone de manifiesto por lo que hay de pensamiento digital en su concepción. Por primera vez el legislador ha planteado el archivo desde un pensamiento digital, sin trasladar la idea del papel a lo digital. Es decir, entendiendo que el archivo electrónico no está sometido a la tiranía de la ubicación física que acompaña al papel.

Ya desde la parte expositiva, la ley 39/2015 pone en valor el archivo electrónico único:

“En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada administración pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

A este respecto, cabe señalar que la creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.”

El centro de esta aclaración lo tenemos en el artículo 17 de la ley 39/2015:

“Artículo 17. Archivo de documentos.

- 1. 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.*
- 2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.*

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

En línea parecida se mantiene el artículo 46 de la ley 40/2015, aunque con algunos matices. Entre otras cosas, la figura del archivo electrónico único creado por la ley 39/2015 no aparece expresamente en la ley 40/2015.

Hay más aspectos diferenciadores. Como apuntamos en “*Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*”⁴ el apartado 1 de este artículo empieza con el imperativo todos los documentos “*se almacenarán por medios electrónicos*”, pero no habla de archivo electrónico con los “*documentos electrónicos*” como hace claramente la ley 39/2015, sino de almacenar por “*medios electrónicos*”, sin tener en cuenta su soporte. Por otro lado, añade a esta obligatoriedad de almacenar por medios electrónicos la coletilla “*salvo cuando no sea posible*”. Es decir, sin obligatoriedad, porque si ni siquiera se aclara o delimita qué tipos de impedimentos son los que justifican esa imposibilidad, que queda a libre voluntad de la administración pública de que se trate.

Por tanto, todo hace pensar que se ha producido una suerte de reparto de tareas entre ambas normas. Vemos como el legislador ha tenido un interés claro en la creación de un archivo electrónico único en la ley 39/2015, que regula las relaciones por medios electrónicos con los ciudadanos. Sin embargo, en la ley 40/2015, que regula las formas administrativas internas y las relaciones entre las distintas administraciones públicas, trata el tema con cierta ambigüedad. Podríamos deducir de este matiz que ese diferente trato obedece a la consideración del archivo electrónico como un derecho de los ciudadanos en sí mismo, así como una garantía del derecho de acceso de los esos ciudadanos.

3. INTERPRETANDO EL ARCHIVO ELECTRÓNICO

Lo cierto es que a la vista de la ley 39/2015 y pendientes de un desarrollo más concreto de ambas leyes, algunas cuestiones en torno al archivo están en el aire. Sabemos, por un lado, lo que dice y lo que no dice la ley. Por otra parte, podemos determinar los caminos de transición que creemos que hay que seguir en esta materia en el recorrido hacia la administración electrónica.

Como apunta Palomar Olmeda, Alberto, el artículo 17 de la ley 39/2015 “*se limita a establecer una serie de obligaciones para las administraciones públicas y, así, de*

4. BUSTOS PRETEL, GERARDO (obra dirigida por CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN). 2017. p. 246.

*un lado, determina la necesidad de conservar los expedientes administrativos una vez terminados los procedimientos, de otro, que esa conservación ha de realizarse por medios electrónicos y en un formato que ha de cumplir con unos requisitos que permitan la seguridad en su conservación y acceso.*⁵

La aparición del concepto de archivo único es una evidencia de pensamiento digital por parte de la ley 39/2015, en la medida en que supone la independencia de la ubicación física (tiranía del espacio) que determinaban los archivos en papel y también en la medida en que supone al mismo tiempo la posibilidad técnica de agrupar y centralizar los documentos y expedientes. Pero ese archivo único, como decía, apenas se define en la ley. Y tampoco se aclara mucho en este sentido en el documento de preguntas frecuentes que ha hecho público el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Veamos lo que podemos tener más o menos claro en estos momentos, hasta que el real decreto que desarrolle estas leyes en el futuro nos despeje las dudas.

3.1. Lo que la ley concreta del archivo electrónico único

- Lo primero que hay que señalar es el hecho de que las leyes 39 y 40 son legislación básica y obligan a todas las administraciones públicas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

Por tanto, esto supone que la normativa de procedimiento administrativo no sólo a abordado por primera la materia de archivo, sino que además lo hace con carácter de normativa básica; es decir, de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas.

- Además de eso, la ley extiende en su disposición adicional segunda la obligatoriedad incluso al uso de las herramientas compartidas por el Estado. Las CC. AA. y EE. LL. podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la AGE. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En caso de que se opte por una plataforma propia, es necesario garantizar que cumple los requisitos del ENI.

5. PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. 2017. p. 251.

- Hasta las leyes 39/2015 y 40/2015 las leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico nunca habían abordado, y menos aún definido, el archivo. La ley 30/92 simplemente lo menciona en relación con el acceso. Tampoco la ley 11/2007, a pesar de su contenido de administración electrónica, perfila una idea nueva sobre el archivo electrónico. Eso nos lleva a interpretar que la ley 39/2015 ha otorgado un valor espacial al archivo en el marco del procedimiento administrativo y ha necesitado dejar claro la aparición de este nuevo concepto.
- Tampoco especifica prácticamente nada sobre el archivo electrónico 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 acceso. Realmente este real decreto no entra en la idea de archivo electrónico. Más bien parece centrarse en la idea de clonar el mundo del archivo en papel en el archivo electrónico: menciona la transferencia de documentos electrónicos al archivo intermedio de la AGE, reitera que las directrices de valoración y expurgo del papel están vigentes para el documento electrónico y se remite constante a la ley 11/2007 y a sus reglamentos de desarrollo. Llama la atención en su mimetismo del papel en lo electrónico el uso de expresiones como la de obligar a los ministerios y sus organismos al *“desarrollo de archivos digitales o repositorios de documentos en soporte electrónico...”*
- El primer apartado del artículo 17 obliga a cada administración pública a *“mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”*. Por tanto, vemos que a partir de las leyes 39 y 40 de 2015 el legislador se ha dejado de eufemismos de la legislación anterior, del tipo de almacén electrónico de documentos o repositorio electrónico de documentos. Introduce el término archivo electrónico, al que traslada todo el valor del patrimonio documental del archivo en papel.

Desgraciadamente la ley da a entender que el archivo electrónico único centraliza una especie de repositorio único, pero no lo especifica como tal, y eso está generando no pocos problemas de interpretación.

- Ligados directamente al nuevo concepto nos encontramos con otros curiosos problemas, porque lo primero que llama la atención es el hecho de que la ley 39/2015 usa indistintamente las expresiones archivo único electrónico, archivo electrónico, archivo electrónico único y archivo. Hay quien ha querido ver en el uso indistinto de las expresiones archivo electrónico único y archivo único electrónico una intencionalidad conceptual. Sin embargo, observando su uso a lo largo de la ley cuando el legislador emplea las cuatro

expresiones citadas lo hace de manera indistinta refiriéndose al mismo concepto, las considera sinónimas.

Realmente el término “electrónico” obedece a la novedad del momento, a la necesidad de remarcar la transición del soporte papel al soporte electrónico. Pero cuando la administración sea plenamente electrónica el término desaparecerá por obvio, de la misma manera que actualmente no hablamos de administración en papel. Cuando esto sea así, cabe pensar que lo que pervivirá será la idea de archivo único.

- Añade el artículo 17 que “los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión”. Vemos, por tanto, que centra su atención en el documento, como eje de la administración sin papeles. Y, además, establece el principal requisito de ese archivo electrónico único: la conservación total del documento, independientemente del tiempo que transcurra y de los cambios tecnológicos a los que sin duda irá dando paso ese transcurrir del tiempo. Para ello, la aplicación que se establezca deberá garantizar también el traslado de *“los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones”*.
- En cuanto a la eliminación de documentos, deja claro la ley que nada ha cambiado y, por tanto, deberá ser autorizada “de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable” en cada caso, en cada administración pública.
- Además de los requisitos que hagan posible la conservación del documento, el archivo electrónico único deberá contar con medidas adecuadas, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS)⁶ para garantizar *“la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”*.
- En el plano de la seguridad, vemos como el artículo 17 de la ley 39/2015 concreta otro de los aspectos fundamentales del archivo electrónico único, al hacer hincapié en la necesidad de asegurar *“la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”*. Por tanto, está contemplando aquí el derecho de los ciudadanos en relación con los archivos, al garantizar el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico.

6. El ENS forma parte del desarrollo de la ley 11/2007 y como tal se reguló mediante el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Por otro lado, la posibilidad de acceso a los archivos electrónicos tiene también el objetivo de poder contrastar la autenticidad de las copias de los documentos.

- El aspecto en el que la ley 39/2015 ha sido clara con respecto al archivo electrónico es en el calendario de vigencia, transición y aplicación. En tal caso, por otro lado, la nueva normativa pasa por encima por el hecho de que el archivo es la última etapa de la gestión y, por tanto, lo realmente importante es establecer la gestión electrónica de los procedimientos, para que, una vez finalizados, los documentos y expedientes generados puedan enviarse al archivo. Pero si no hay documentos y expedientes electrónicos, no hay nada que enviar al archivo electrónico.
- Veamos los plazos que establece para cada una de las etapas que se marca:
 - De partida, señala que el archivo de los documentos correspondientes a procedimientos administrativos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, se registrarán por lo dispuesto en la normativa anterior. (DT1)
 - En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), durante el primer año de entrada en vigor de la ley 39/2015 se mantienen los registros y archivos existentes (hasta el 2 de octubre de 2017); pero al segundo año de entrar en vigor (hasta el 2 de octubre de 2018) habrá como máximo un registro y un archivo por ministerio y un registro electrónico por cada organismo público. (DT2)
 - Mientras no entren en vigor las previsiones relativas a los registros y al archivo único electrónico (hasta el 2 de octubre de 2018), las administraciones públicas mantendrán los mismos canales, medios y sistemas previamente existentes a la ley 39/2015. (DT4)
 - En materia de archivos continúan vigentes las leyes 30/92 y 11/2007 hasta la entrada en vigor (2 de octubre de 2018) del archivo electrónico único. (DD)
 - El archivo único electrónico entra en vigor a los dos años de la entrada en vigor de la ley 39/2015. Es decir, el 2 de octubre de 2018. (DF7)
- La ley 39/2015 establece claramente dos mundos: el de papel anterior a su vigencia y el electrónico desde el minuto cero de la ley, tal como apuntamos en “Comentarios a la Ley 3/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”⁷. Y para salvar el primero deja claro que no entra a modificar, valorar o asumir para la administración

7. BUSTOS PRETEL, GERARDO (obra colectiva dirigida por CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN) 2017. p. 167.

electrónica la estructura de existente en materia de archivos en papel. Al contrario, establece la compatibilidad de todo el nuevo mundo que pone en marcha con el Archivo Histórico y con los sistemas de archivos existentes. En el propio preámbulo de la ley se puede leer:

“La creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.”

De la aclaración se deducen dos mensajes claros. Uno, en materia de archivos, la ley 39/2015 es muy respetuosa con la regulación preexistente en papel. Otro, que el archivo preexistente en papel se queda fuera de esta nueva regulación, salvo en lo que afecta al *“reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente”*, así como al Archivo Histórico.

En todo caso, lo que sí plantea la ley 39/2015 en su disposición transitoria primera es que cuando sea posible, los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, deberán digitalizarse de acuerdo con los requisitos legales. Es poco menos que un brindis al sol, porque estaríamos hablando de millones y millones de documentos en papel previos a la ley. En todo caso, esta disposición se aplicará de una forma puntual y muy selectiva. Probablemente en casos como los ficheros de recursos humanos, expedientes concretos que forme parte de un plan que precisa la digitalización, etc.

Lo que sí parece dejar clara esta disposición es el hecho de que cuando el legislador se ha planteado unificar todos los archivos lo hace en electrónico. Es decir, si queremos unir la gestión de los documentos previos a la ley, tendremos que digitalizarlos primero. El archivo electrónico único es exclusivamente electrónico.

3.2. Lo que sabemos que no es el archivo electrónico único

Dadas las dudas que hay a la hora de interpretar qué es exactamente el archivo electrónico único, es tan importante aquello que la ley deja claro sobre esa definición, como lo que pone en evidencia que no se concreta y lo que deja más o menos claro que no es. Es importante este ejercicio, en la medida en que algunas interpretaciones pretenden arrimar el ascua a alguna sardina que la ley sí parece haber despejado, a pesar de su ambigüedad. Llama la atención el hecho de que algunas interpretaciones están generalmente ligadas a determinados sectores profesionales. Téngase en cuenta que el archivo electrónico, al contrario que el archivo tradicional, no afecta sólo a los archiveros, sino también a informáticos, gestores, especialistas

documentales, etc. Obviamente, esos sectores no siempre coinciden en su visión ante determinados aspectos.

Podemos hacer un recorrido, por tanto, en torno a aquellos aspectos que la ley ni dice ni da a entender, independientemente de que en el futuro su desarrollo reglamentario pueda atajar la aconsejable concreción de esos terrenos hoy un tanto difusos. Vamos a detenernos en algunas concreciones imaginativas que se repiten en distintos foros como mantra consolidado, sin que respondan realmente al contenido de la ley 39/2015. Es importante aclarar estos aspectos, porque las líneas de trabajo que se están iniciando podrían construirse sobre premisas falsas, de forma que estarían naciendo condenadas a tener que adaptarse en el futuro.

3.3. El archivo electrónico único no reúne papel y electrónico

La ley 39/2015 piensa en futuro y, por tanto, exclusivamente en electrónico; es decir, en el único funcionamiento al que nos abocan las leyes 39 y 40, el de la administración sin papeles. El legislador ha pensado en digital y el nuevo concepto de archivo único nos obliga a pensar en digital. No es válido querer calcar en el mundo digital la cultura del papel. Quienes así lo plantean quizá estén cayendo en la tentación de pensar en la gestión electrónica de los expedientes (papel y electrónicos), en lugar de pensar, como hace la nueva ley, en la gestión de los expedientes electrónicos (obviamente, sólo electrónicos).

Como hemos apuntado más arriba, el archivo que describen las leyes 39 y 40 es al mismo tiempo y de forma indisoluble archivo, electrónico y único. El papel ni se contempla; es decir, el archivo único electrónico no es el archivo único universal para todos los formatos. Tampoco incluye todos los metadatos, correspondientes a expedientes finalizados, tanto en soporte papel como en soporte electrónico. Sólo incluye los metadatos de expedientes electrónicos finalizados, porque son los expedientes que alberga. Por tanto, el archivo electrónico único no es una solución total integradora de archivo en papel y archivo electrónico. Sólo está pensando en expedientes electrónicos finalizados.

Esta interpretación considera que la palabra “*único*” afecta a la unificación de todos los archivos de todos los soportes y circula en algunos entornos archivísticos. Es lógico que así sea, porque están preocupados con la gestión actual, que deviene realidad mixta: por un lado el papel producido hasta ahora (y el que aún se sigue produciendo) y por otro lado, el archivo de documentos electrónicos que la ley quiere que pongamos en marcha. Al hacer esta interpretación quizá se esté confundiendo el concepto legal con el operativo.

Pero conviene dejar claro que las leyes 39/2015 y 40/2015 plantean la gestión del presente y del futuro, pero no del pasado. Es decir, plantean que con la tramitación electrónica el archivo es único, pero lo hacen refiriéndose exclusivamente a partir del

momento en el que las mencionadas leyes funcionan exclusivamente en electrónico. No se detienen en la situación actual, salvo en las vigencias y en los tránsitos a la nueva situación. Su mirada está puesta exclusivamente en el horizonte con una administración sin papeles, sólo electrónica.

Desde el punto de vista del gestor de los archivos, probablemente lo racional y operativo es unir la gestión de los archivos en papel y de los archivos electrónicos. Pero esa es una mirada muy a corto plazo y centrada en las actuales estructuras de archivo en papel, por lo que la eficacia de esa gestión unificada está por demostrar. A nivel práctico, pensemos en lo que supondría en estos momentos someter la puesta en marcha del archivo único electrónico al condicionante de unirlo a los numerosos archivos en papel.

3.4. El archivo electrónico único no es un conjunto de multitud de archivos

El archivo electrónico único no es una agrupación de archivos electrónicos presentados a través de una interface o una mera pantalla común. Archivo único no es sinónimo de pantalla única. Es un servicio único, entendiendo ese único en cuanto a común para todos. Es la misma idea que la ley 39/2015 aplica al registro único.

Si la idea del archivo único como aglutinante de papel y electrónico se abre camino en algunos sectores archivísticos, la idea del interface común como portal de aparente convergencia de un sinfín de repositorios electrónicos se esgrime desde algunos sectores técnicos, sobre todo en grandes organizaciones con diferentes unidades informáticas de cierta potencia y clara implantación. Es decir, cuando se asienta una cierta idea de autosuficiencia, y se considera una pérdida de tiempo preparar los expedientes para su transferencia a un archivo-repositorio común.

Probablemente éste va a ser uno de los principales escollos que va a tener la AGE para la implantación real del archivo electrónico único. Esta situación, por lo demás, se ha visto potenciada por el precedente de la ley 11/2007, que planteaba la necesidad de la conservación y del almacenamiento electrónicos de expedientes de forma ligada a la gestión en cada caso; no como un servicio centralizado o compartido. Eso ha generado una cultura de gestión atomizada de expedientes y documentos, donde el archivo no es la principal preocupación y menos la existencia de un posible archivo globalizador fuera de la micro organización.

Para estos sectores lo adecuado es desarrollar aplicaciones de gestión y tramitación que termina con el final del trámite propiamente dicho, sin contemplar el envío al archivo electrónico único. Quienes así piensan sustituyen el archivo electrónico por un repositorio de la propia tramitación o común a la unidad administrativa. Tal idea concibe que el archivo electrónico único se refiere a una idea abstracta que encierra la mera interconexión entre un sinfín de repositorios electrónicos. En definitiva, una tela de araña plagada de interconexiones.

Hay que forzar mucho la libre interpretación de las nuevas leyes para concebir que el archivo electrónico único es un sarpullido de repositorios electrónicos por muy interconectados que estén. Realmente, esta interpretación implica un retroceso que el archivo electrónico a una ingobernable atomización, a una dispersión aún mayor que la existente en papel a causa del inevitable condicionante físico.

La primera consecuencia de esta situación sería la ingobernabilidad desde el punto de vista de las responsabilidades ligadas al archivo. Es decir, esa dispersión de repositorios electrónicos tendrían que gestionar cada uno el acceso a la información a través de los archivos, prevista en el artículo 13.d de la ley 39/2015, y en la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Igualmente, esta dispersión haría imposible cumplir el 17.2 de la ley 39/2015 cuando señala que *“los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión”*.

Es decir, cada uno de esos repositorios electrónicos deberá asumir el compromiso de adoptar las medidas de seguridad adecuadas, los desarrollos técnicos necesarios para garantizar la conservación a lo largo del tiempo, el acceso de los ciudadanos y la adaptación de los documentos conservados a las nuevas tecnologías para que sigan siendo recuperables de forma permanente. Por su parte, los responsables de los archivos tendrán que auditar periódicamente estos repositorios para comprobar que cumplen los requisitos y que no se ha perdido documentación por vías diferentes a las de valoración y eliminación legalmente establecidas, siempre y cuando esos archivos estén identificados y reconocidos como tales, para asegurar esa auditoría periódica.

Siendo realista, resultaría imposible gestionar con garantías el derecho de acceso de los ciudadanos y la conservación a lo largo del tiempo en múltiples repositorios electrónicos, mediante una responsabilidad absurdamente dispersa. Al cabo de 30, 50 o 100 años esos expedientes muy probablemente habrán desaparecido o serán irrecuperables por la no adecuación a las nuevas tecnologías que se vayan implantando. Es decir, nos encontramos ante un planteamiento cuya implantación probablemente va a generar una notable pérdida de patrimonio documental en las próximas décadas.

La falta de garantías sobre el derecho de acceso que derivaría de esa dispersión se reviste de una gravedad mayor de lo que parece. Como apunta Palomar Olmeda, *“más allá de la regulación específica de la forma de creación y organización y funcionamiento de los archivos y los registros públicos, podemos indicar, seguidamente, que lo más relevante es, precisamente, su régimen de utilización por los particulares”*⁸. Es decir, el acceso. Y ese acceso es difícil de garantizar en una dispersión de multitud de archivos

8. PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. 2017. p. 254.

electrónicos que hayan facilitado la dispersión de responsabilidad sobre el ejercicio de ese derecho de acceso a los archivos.

Otro aspecto preocupante que derivaría de esta dispersión es la seguridad. Acudimos de nuevo a Valcárcel Fernández cuando apunta que *“la función de archivos y registros es reconocida cada vez más como un elemento indispensable en la seguridad de las comunicaciones electrónicas. No hay seguridad sin conservación y, por lo tanto, no tiene sentido hablar de garantizar la integridad y autenticidad si no las podemos mantener a lo largo del tiempo. La conservación se incorpora, por tanto, como un elemento más de las políticas de seguridad electrónica”*⁹

Por otra parte, la tendencia a resolver los problemas inmediatos está llevando en no pocos casos a afrontar la gestión de documentos electrónicos únicamente en su fase de tramitación. Pero si no se aborda el ciclo completo, nos vamos a encontrar con la pérdida de una importante riqueza en materia de patrimonio documental, que se añadirá al fondo irrecuperable de tramitaciones electrónicas previas a la adecuación al ENI. Y el ciclo completo termina con el archivo electrónico, es decir, con la conservación del documento y su posible recuperación garantizando la integridad, autenticidad, disponibilidad y validez de los documentos.

La tecnología permite fácilmente ese almacenamiento inmediato, pero esa forma de almacenamiento no garantiza la conservación del documento electrónico, ni mucho menos su recuperación en el futuro. Y no olvidemos 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.

Terminemos con una mínima dosis de flexibilidad planteando que es posible que se establezcan excepciones organizativas en el archivo electrónico único. En el caso de la AGE, de algunas comunidades e incluso de grandes ayuntamientos es posible encontrar grandes entidades y organismos públicos de consolidada gestión electrónica cuyo volumen e implantación aconseje cambiar la integración plena en el archivo electrónico por una federación de estos archivos sectoriales con el archivo electrónico único. Pero se trataría de casos excepcionales y cuya federación bajo la autoridad del archivo electrónico único permitiría, por otra parte, garantizar el acceso, la seguridad, la conservación en el tiempo y todos aquellos elementos que debe garantizar el archivo.

3.5. El archivo electrónico único no es el archivo histórico

Muy ligado a esos sectores técnicos proclives a concebir el archivo electrónico único como una tela de araña de multitud de repositorios, aparecen quienes consideran

9. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA. (obra dirigida por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS). 2011. p. 579.

que el archivo electrónico único es el archivo histórico. Es decir, se trataría de mantener multitud de repositorios o archivos electrónicos dispersos, que se encargarían ellos de llevar a cabo la valoración y expurgo, enviando al archivo electrónico único (que sería archivo histórico en este caso) lo que se quiere conservar.

Realmente el archivo electrónico único no es el archivo histórico, sino que convive con él. La propia ley 39/2015 puntualiza en su preámbulo que *“el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional”*, en el marco de la ley 16/1985. Otra cosa es que la misma plataforma o herramienta informática que albergue el archivo único electrónico, albergue también, con la custodia correspondiente, un hipotético Archivo Histórico Nacional electrónico.

Un problema añadido que plantea esta opción es la dispersión de archivos y de planteamientos de valoración y conservación. En realidad, esta concepción nos lleva a contemplar la existencia de un archivo único electrónico por organismo, por entidad, etc. Sin embargo, la ley es clara en este sentido, y establece que debe haber un archivo único para cada administración pública: AGE, comunidades autónomas, entidades locales.

3.6. El archivo no es la solución integral de la administración electrónica

La novedad de la idea de archivo electrónico único ha llegado a ocupar tal protagonismo, que a veces se piensa que el primer objetivo de la administración electrónica es resolver el problema del archivo electrónico. Pero no es así, el archivo electrónico único no soluciona por sí solo la administración electrónica. Sólo es la última estación del expediente generado durante un procedimiento electrónico, después de que el procedimiento ha finalizado.

En definitiva, el archivo electrónico único es necesario, pero no suficiente. Es el último paso de la tramitación electrónica. Por tanto, cuando un expediente electrónico finalizado llega al archivo electrónico, tenemos la evidencia de que su trámite se ha hecho correctamente. Pero eso no debe llevarnos a la idea de que con tener archivo electrónico ya está todo hecho. Hay que entender que sin tramitación electrónica, sin expediente electrónico, no hay administración electrónica; ni archivo electrónico, porque podríamos tener una herramienta capaz de albergar expedientes electrónicos, pero vacía, al carecer la organización de trámites electrónicos.

Emparentada con esta idea se encuentra la de considerar que archivo electrónico único es sinónimo de gestión documental integral. Pero no lo es. Ni aborda la gestión documental integral ni encierra la idea de tramitador ni de gestor documental. Es un archivo al que van *“documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”* y, por tanto, sólo gestionará los documentos de *“procedimientos finalizados”* en las funcionalidades lógicas del archivo.

3.7. Procedimientos finalizados sin plazo

Como hemos señalado más arriba, el artículo 17.1 de la ley 39/2015 establece que *“cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”*. Pero una vez más, la ley 39/2015 establece un principio en torno al archivo pero sin concretar y dejan un largo trecho a las posibles interpretaciones. Porque lo que no se define es qué entendemos por procedimiento finalizado, ni tampoco se establece cuándo se considera finalizado.

Esta nueva inconcreción de la ley tiene un peligro y una virtud. Por un lado, resulta problemático pensar que cada organización va a entender a su antojo en qué momento, una vez finalizado el procedimiento, se deben enviar los documentos electrónicos al archivo. Se puede considerar que el procedimiento finaliza al terminar el trámite propiamente dicho o, por el contrario, se puede entender que termina una vez que finaliza el plazo de recurso. Sólo esa distinta consideración puede establecer actuaciones diferentes con años de intervalo entre una interpretación y la otra. Pero no sólo es eso, sino que la ley establece que se archivarán los documentos correspondientes a expedientes finalizados, pero no fija cuánto tiempo puede o debe transcurrir entre que está finalizado el expediente y los documentos se envían al archivo. Queda, por tanto, a la libre voluntad de los responsables del organismo.

Pero, como decíamos, esta falta de concreción puede tener también un aspecto positivo. La implantación de la administración electrónica en general, y la puesta en marcha del archivo electrónico único, en particular, van a precisar de no pocas dosis de habilidad, sentido común y flexibilidad. De esta manera, el planteamiento ambiguo de la ley sobre los procedimientos finalizados permite usar esta circunstancia como una herramienta de flexibilidad. Cabe negociar caso por caso el calendario de conservación, adaptando a cada circunstancia la agenda de transferencias al archivo electrónico único.

3.8. La normativa en papel no es plenamente aplicable al soporte electrónico

En una etapa de transición entre un soporte y otro, como es el momento actual, puede ser suficiente. Pero el archivo electrónico no está regulado suficientemente con la normativa existente para archivo en papel. El soporte electrónico precisa normativas específicas, sobre todo técnicas, y pensadas en digital para digital.

Parte de la indefinición del archivo único deriva del hecho de que la normativa existente en materia de archivos a nivel general está heredada de la época en papel, y por ello no da respuesta al archivo en la época de la transformación digital.

El archivo del expediente electrónico exige respuestas específicas, diferentes al mero traslado a lo digital de los planteamientos usados en el papel. Es decir, medidas

y actuaciones pensadas para lo digital. Por ejemplo, una novedad, es la consideración de las bases de datos como posible patrimonio a conservar. Habrá que evaluar la manera de seleccionar qué bases de datos tienen esa consideración. Igual respuesta hemos de dar al correo electrónico, en el sentido de seleccionar en casos los correos constituyen patrimonio documental y cómo deben ser conservados.

Como ocurre en todos los momentos de transición, las incertidumbres, incógnitas e inmovilismos inconscientes de los nuevos caminos constituyen el enemigo invisible que dificulta el salto de siglos de papel al futuro digital. Nuevos conceptos como la mencionada conservación de datos y el archivo único están esperando la respuesta adecuada.

Otra consecuencia de la digitalización es el hecho de que el profesional del archivo adquiere un nuevo “papel” en la gestión del documento electrónico desde el primer momento.

Asimismo, se producen transformaciones competenciales, porque ahora la frontera competencial no está tan clara como antes. 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.

La normativa tiene que dar respuesta a una situación claramente diferente.

3.9. El archivo electrónico único no es un mero cambio de normativa

El archivo electrónico único no es un cambio de normativa, sino una de las consecuencias de la nueva realidad digital. Vivimos en una sociedad conectada, principalmente a través de aparatos móviles, de los que ya hay en el planeta más que habitantes. Se han impuesto nuevos usos y costumbres sociales. Hay redes sociales como Facebook, que tienen más usuarios que habitantes el país más poblado de la Tierra, que es China.

Esta nueva realidad ha impuesto un cambio de los usos sociales. Las administraciones públicas no son ajenas al mundo en el que viven. En respuesta a esa sociedad nos encontramos con la administración electrónica, cuyos usos son la progresiva desaparición del papel. Las nuevas leyes 39 y 40 no son más que el marco normativo que organiza la respuesta del funcionamiento administrativo hacia dentro y en sus relaciones con los ciudadanos, en esa sociedad conectada a la que nos referíamos antes.

Es decir, ambas leyes constituyen el marco normativo esencial para regular el procedimiento en la administración sin papeles. En ese plano, el archivo electrónico único no es más que la última fase de la gestión y tramitación de ese procedimiento administrativo.

4. ¿QUÉ HACER?

No bastan las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico para llevarnos por sí mismas a la administración sin papeles. En este proceso el documento ocupa un punto central en la transformación digital, que requiere una respuesta adecuada a un cambio tan profundo como el que estamos viviendo.

4.1. ¿Es el archivero la nueva figura de experto documental?

En todo este proceso emerge como figura presente a lo largo de toda la de tramitación, el experto en gestión del documento electrónico. El profesional llamado a ocupar ese papel de forma natural es el archivero, siempre y cuando asuma que las administraciones públicas pasan de la gestión (electrónica o tradicional) del documento en papel a la gestión electrónica del documento electrónico

No se trata de convertir al archivero en el responsable de todo el proceso de gestión documental, pero sí de entender que es el mejor asesor para ese proceso y va a compartir responsabilidad con gestores y técnicos. Con el soporte papel el archivero es responsable del final del proceso, del archivo, pero en la gestión de documento electrónico hay que garantizar que el documento empieza correctamente su camino desde el primer momento. El archivero es el profesional que mejor puede asegurar esa correcta trayectoria del documento electrónico, sobre todo teniendo en cuenta que si no hay una gestión documental perfecta desde el momento de la captura, no llegaríamos a la conservación, que es el punto central que nos ocupa.

Tras la tramitación, la conservación del documento adquiere un valor especial en la administración electrónica. Lo señala muy bien Valcárcel Fernández, que habla de la aparición de *“una nueva dimensión de la archivística”*, donde *“el tratamiento y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos ha pasado a ser el punto de investigación y discusión más importante”*. Es decir, *“en los archivos y registros no sólo se realiza una labor de depósito”* y a la postre *“adquieren una gran relevancia, un nuevo protagonismo y funcionalidad”*.¹⁰

La presencia del archivero en todo el proceso de gestión documental es una necesidad ineludible, pero hay que insistir en el hecho de que se trata de una responsabilidad compartida con toda la organización pública. Como apunta SERRA SERRA, *“no existe gestión de los documentos administrativos porque un archivo la implanta, sino porque la organización gestiona documentos, bien o mal”*. En tal caso, la función del archivo en todo el proceso de vida del documento, desde el mismo momento de su

10. VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA. (Obra dirigida por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS) 2011. p. 580.

captura, aun siendo fundamental, no es exclusiva, sino de colaboración y apoyo para “guiar la gestión documental por el camino correcto”.¹¹

4.2. El nuevo archivo

Para Valcárcel Fernández la existencia de archivos electrónicos “plantea numerosos y acuciantes problemas en relación a su tratamiento como fondos documentales, tales como si han de cambiar los esquemas hasta ahora vigentes acerca de su traslado por las distintas fases y centros de archivo o sobre su conservación y posible consulta.” Y concluye con rotundidad: “*El impacto de la tecnología sobre los sistemas de gestión de archivos está siendo y seguirá siendo enorme y obliga a replantear la manera de crear, gestionar y conservar los documentos*”.¹²

Como apuntábamos más arriba, generalmente la normativa previa a la ley 39/2015 aborda la conservación documental aludiendo a almacenes y repositorios electrónicos. El gran salto en esta materia nos llega de la mano del archivo electrónico único de las nuevas leyes. Dicho salto sólo es concebible si se entiende el archivo electrónico único de cada administración pública como un almacén único de expedientes y documentos electrónicos, donde la responsabilidad la marca en cada caso quien tiene la custodia de cada expediente. El archivo electrónico único así concebido sería un repositorio electrónico integrado por todas las partes que sea necesario, a imagen de las celdas de la colmena. Una plataforma común con gestión única, seguridad común, acceso común y custodia descentralizada.

Aunque el espíritu de las leyes 39/2015 y 40/2015 deja claro que el archivo electrónico único es un repositorio único, es una lástima que no esté expresamente especificado para evitar las interpretaciones dispares que se están produciendo. Habrá que esperar, por tanto, que el real decreto de desarrollo de las leyes lo deje claro cuanto antes. Cualquier otra interpretación no garantiza la conservación del patrimonio documental electrónico.

4.3. La revolución de todo en electrónico, el cambio de paradigma

El archivo único electrónico no tiene una localización física o electrónica. Esta idea es esencial en cuanto al cambio profundo que se produce con la administración electrónica. El ejercicio de la custodia puede realizarse desde cualquier parte y a cualquier hora. Eso se alarga hasta la opción de que el puesto de trabajo del archivero pueda ser ejercido mediante teletrabajo.

11. SERRA SERRA, JORDI. (Obra dirigida por BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS y FABRA VALLS, MODESTO J. 2008. p. 317.

12. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA. (Obra colectiva dirigida por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS) 2011. p. 606.

La ley 39/2015 introduce un cambio radical en el funcionamiento de las administraciones públicas, porque el funcionamiento electrónico ya no es una opción, sino la única opción. Establece que las administraciones públicas deben usar el funcionamiento electrónico como el habitual. Eso implica en realidad lo que GARCÍA-MORALES, ELISA denomina “verdadero cambio de paradigma” del siglo XXI, que es “*la evolución desde la gestión electrónica de documentos a la gestión de documentos electrónicos*”. En el primer caso se gestionan los originales en soporte papel o sus copias digitales empleando programa informáticos. En el segundo caso, las tecnologías gestionan electrónicamente en todos sus aspectos un documento que sólo es electrónico.¹³

Nos encontramos frente a un claro antes y después del archivo electrónico único: un profundo cambio de paradigma en torno al archivo y sus responsables. La manera de trabajar, la forma de organizarse, la responsabilidad sobre el archivo, la colaboración con otros sectores laborales, la implicación en todo el proceso de gestión del documento desde su captura inicial, la simbiosis con el mundo tecnológico, etc.

4.4. La gestión integral

Señala Valcárcel Fernández que “*las nuevas tecnologías han propiciado, entre otras cosas, un considerable incremento de las comunicaciones. Sin lugar a dudas el momento que estamos viviendo, es el de mayor producción documental de la historia y una labor capital a la que hay que prestar suma atención es a las actuaciones que deben impulsarse en orden a la adecuada gestión y mantenimiento de aquellos documentos que deben ser conservados*”.¹⁴ Pues bien, esta realidad sin duda merece una respuesta adecuada en la gestión; es decir, una respuesta integral.

Sin duda las posibilidades que plantea el archivo electrónico en cuanto a capacidad de almacenamiento y rapidez de búsqueda y acceso son enormes. Pero eso es así si la aportamos la organización adecuada y no una organización que entorpezca, dificulte o incluso imposibilite el ejercicio de esas ventajas.

Debe ser también una organización que garantice el nada fácil problema de la preservación, entendido básicamente como la capacidad de asegurar que los documentos sean legibles en el futuro. A lo que ha de añadirse la necesidad de cumplir sus principales objetivos, como son el acceso y la recuperación. Como apunta BIA, “*no tiene sentido tener algo almacenado si no podemos encontrarlo, o si ni siquiera sabemos*

13. GARCÍA-MORALES, ELISA. 2013. p. 8.

14. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA. (Obra dirigida por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS). 2011. p. 578.

que lo tenemos”. Es decir, la organización tiene que asegurar también “con un eficiente sistema de búsqueda y recuperación de lo almacenado”.¹⁵

4.5. La responsabilidad concentrada

Planteado globalmente, tal como hemos pretendido hacer en estas líneas, no encontramos solución más acorde con el concepto de archivo electrónico único que la articulación de una responsabilidad concentrada. Una autoridad única en materia de archivo y gestión documental. Centralizar la responsabilidad de la organización sobre el documento electrónico, probablemente aceleraría la implantación de la administración digital y de las medidas adecuadas de conservación en las condiciones exigidas por la ley 39/2015, el ENI y las normas técnicas de interoperabilidad.

En estos momentos nos encontramos con una responsabilidad dispersa: los archiveros archivan, los gestores tramitan, los informáticos desarrollan aplicaciones. Falta una autoridad o un colectivo que asume la responsabilidad sobre la gestión documental. Una carencia que se muestra con mayor claridad si se tiene en cuenta que el documento es el eje de la administración electrónica. Precisamente por serlo, necesita un tratamiento global, planificado y sistemático.

La responsabilidad sobre la administración electrónica está claramente dibujada en las estructuras de las administraciones públicas a nivel estatal, autonómico y local. Igualmente ocurre con los archivos. Pero la responsabilidad sobre la gestión de documentos electrónicos no aparece claramente reflejada ni en las estructuras de los organismos, ni tampoco entre sus funciones especificadas.

Ninguna ley aborda con criterio organizativo o estructural la gestión de documentos electrónicos. Si seguimos el rastro normativo a este planteamiento, nos encontramos con el artículo 21 del ENI, que a la hora de establecer las “*condiciones para la recuperación y conservación de documentos*”, en el apartado 1, entre las “*medidas organizativas y técnicas*” a adoptar para “*garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos*”, recoge la de “*coordinación horizontal entre el responsable de gestión de documentos y los restantes servicios interesados en materia de archivos*”.

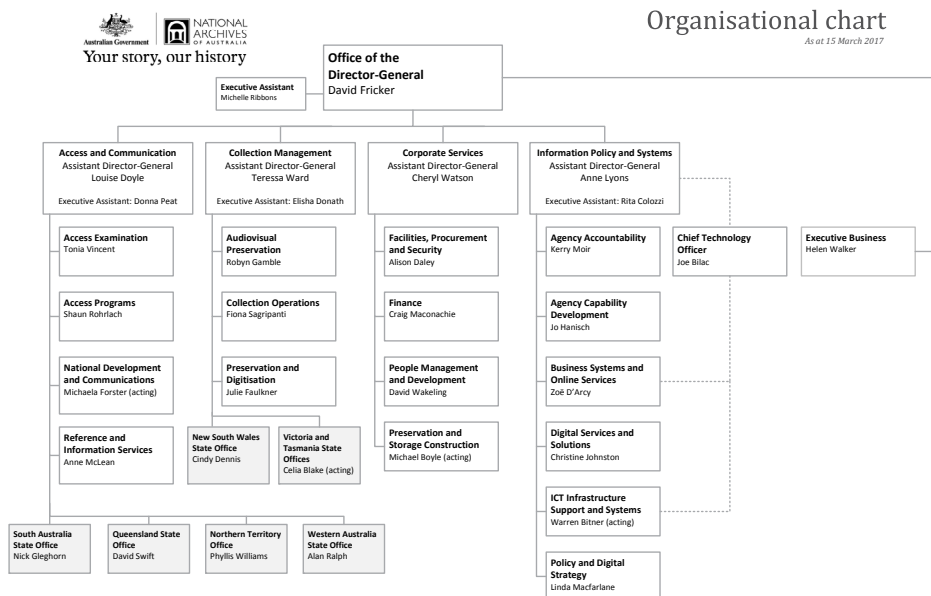
También la Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) de política de gestión de documentos electrónicos en su capítulo IV alude a los “*actores involucrados en la definición, aprobación e implantación de la política de gestión de documentos-e en una organización*”, empezando por la alta dirección que aprueba la política. Pero no plantea en ningún caso la unificación de responsabilidad en un organismo o cargo.

15. BIA, ALEJANDRO. (Obra dirigida por BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS y FABRA VALLS, MO-DESTO J). 2008. p. 431.

Puede ser orientativo el planteamiento al respecto de las políticas de gestión de documentos electrónicos. Pero a la postre tampoco lo es, porque también en este caso nos encontramos con un planteamiento dispar a la hora de fijar quien tiene la máxima responsabilidad en la gestión de esas políticas en las distintas administraciones públicas. A veces caen en los responsables de los archivos, pero no siempre.

También pueden ser orientativas las experiencias de otros países que arrastran años de experiencia en la gestión del documento electrónico. Es el caso de Australia, donde el Archivo Nacional de Australia es una agencia ejecutiva, que alienta y facilita el uso de los recursos de archivo del gobierno, al tiempo que proporciona liderazgo en el desarrollo y la coordinación de la conservación y uso de los recursos de archivo. La agencia es la responsable del desarrollo de políticas en esta materia, y también de prestar asesoramiento al Gobierno de Australia y sus organismos en la gestión, conservación y disposición de los registros.

El Archivo es responsable de la selección y preservación de la información más valiosa del Gobierno de Australia y de facilitar su uso por el público, independientemente del formato o tecnología de dependencia, así como de promover la buena gestión de la información y los registros de los servicios nacionales australianos. De la importancia del Archivo Nacional de Australia da fe el hecho de contar con 431 personas organizadas de acuerdo con el organigrama de la figura.¹⁶



16. Organigrama del Archivo Nacional de Australia a junio de 2016. Fuente, National Archives of Australia, en su <web: www.naa.gov.au>. Información capturada el 2/5/2017.

Por su parte, el modelo norteamericano de gestión de documentos, a diferencia del modelo español, y en general del modelo europeo, es un modelo uniforme a lo largo del ciclo de vida de los documentos. Bien distinto al europeo, que centra la responsabilidad en lo que respecta a archivos en sus diferentes fases.

Pero la otra gran diferencia estriba en el hecho de que el sistema americano se basa en la existencia de una autoridad clara en la materia. Es una agencia independiente adscrita al Gobierno Federal de Estados Unidos, que protege y documenta los registros gubernamentales e históricos. Se denomina Archivos Nacionales y Administración de Documentos de los Estados Unidos, conocida como NARA por las siglas¹⁷. Tiene, además, atribuida algunas funciones de prestigio, como la publicación de las actas del Congreso, las proclamaciones presidenciales, etc.

Quizá nos suene familiar el hecho de que inicialmente el sistema norteamericano fuera descentralizado y poco seguro. Precisamente esta falta de seguridad y de garantías de conservación abocó en una serie de progresivos cambios. En 1934 el Congreso aprobó una ley de creación de la Administración Nacional de Documentos. Después de otros cambios, en 1985 desembocó en el NARA actual, un sistema claramente centralizado en torno a una agencia independiente de claro poder ejecutivo.

No cabe duda de que la existencia de una figura con máxima responsabilidad sobre la gestión de documentos electrónicos, favorecería enormemente el proceso de digitalización hacia la administración electrónica. Desde luego, la dispersión de responsabilidades en la materia no parece que sea un factor que colabore a garantizar la seguridad, conservación y acceso. Ni tampoco al ahorro, porque dotar a múltiples repositorios electrónicos de las herramientas de seguridad, conservación y acceso implica duplicidad de esfuerzos y duplicidad presupuestaria.

Sin duda el NARA es una buena lección a tener en cuenta. Al menos en el sentido de que la mejor manera de garantizar que los documentos electrónicos tienen el tratamiento adecuado, especialmente en cuanto a la conservación, es mediante la existencia de una autoridad clara que asume la responsabilidad global sobre el documento en todo su recorrido.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BIA, ALEJANDRO. “La preservación digital: ¿un problema tecnológico u organizativo”. Dentro de la obra colectiva dirigida y editada por BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS y FABRA VALLS, MODESTO J. “El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos”. Editada por Publicacions de la Universitat Jaume I. Castelló de la Plana. 2008. p. 431.

- BUSTOS PRETEL, GERARDO en el análisis del artículo 46 de la obra colectiva dirigida por CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN “Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público”. Editorial Wolters Kluwer. Madrid. 2017. p. 246.
- BUSTOS PRETEL, GERARDO en el análisis del artículo 17 de la obra colectiva dirigida por CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN “Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Editorial Wolters Kluwer. Madrid. 2017. p. 167.
- GARCÍA-MORALES, ELISA. “Gestión de documentos en la e-administración”. Editorial UOC. Barcelona. 2013. p. 8.
- GONZÁLEZ PEREZ, JESÚS y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. “Comentario a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/92, de 26 de noviembre), tomo I. Cuarta edición. 2007. Editorial Aranzadi, SA”. Pamplona 2007.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. “Procedimiento administrativo”. Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Navarra. 2ª edición. 2017. p. 251. p. 254.
- SERRA SERRA, JORDI. “Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación”. Dentro de la obra colectiva dirigida y editada por BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS y FABRA VALLS, MODESTO J. “El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos”. Editada por Publicacions de la Universitat Jaume I. Castelló de la Plana. 2008. p. 312. p. 317.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA. “Documentos y archivos electrónicos”, incluido en la obra colectiva “Administración Electrónica y Ciudadanos”, dirigida por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS. Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Navarra. 2011. p. 579. p. 580. p. 578. p. 606.