

LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE ELECTRÓNICO EN LA NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON LA CIENCIA ARCHIVÍSTICA

ADMINISTRATIVE DOCUMENTS IN ELECTRONIC SUPPORT IN THE NEW REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ITS RELATIONSHIP WITH ARCHIVISTIC SCIENCE

ANTONIO DAVID BERNING PRIETO

Universidad de Sevilla. Master Universitario en Derecho de las Nuevas Tecnologías.

El servicio de los archivos en la era de la información

II Jornadas Internacionales de la AAA

Málaga, 14-16 de noviembre de 2018

Recibido: 29/01/2019

Aceptado: 13/02/2019

Resumen:

La aprobación de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público en España ha supuesto una verdadera apuesta por la adopción del soporte electrónico como nuevo sistema de funcionamiento. Esta decisión supone a su vez que toda la documentación administrativa debe generarse y conservarse en soporte electrónico, por lo que se establecen por la normativa requisitos de carácter técnico que deben cumplir tales documentos administrativos y, por ende, también los actos administrativos y las copias administrativas, sin que se hayan previsto consecuencias en caso de incumplimiento, proponiéndose en este sentido el reconocimiento de una nueva categoría documental. Por su parte, toda la documentación generada debe conservarse en soporte electrónico, tanto en su fase activa como en su fase de conservación, por lo que la archivística juega un papel fundamental en el cumplimiento de tales fines, por lo que los modelos docucéntrico y datacéntrico están destinados a reconciliarse.

Palabras clave:

Documento administrativo, acto administrativo, copia, firma electrónica, metadato, archivística.

Abstract:

The approval in Spain of the new laws of a common administrative procedure and the legal system of the public sector has meant a real commitment to adopting electronic support as a new operating system. This decision assumes that all the administrative documentation must be generated and saved in electronic support, so there are technical requirements which are established by the normative, that such administrative documents must comply with and, thus, also administrative resolutions and administrative copies, without the provision of any consequences in the event of non-compliance, proposing in this respect the recognition of a new documentary category. Additionally, all the documentation generated must be stored in electronic support, both in its active phase and in its conservation phase, so that the documental archiving or document management plays a fundamental role in the fulfillment of these ends, so the documentary models which put the document or the data in the first place, are destined to be reconciled.

Key words:

Administrative document, administrative resolution, copy, electronic signature, metadata, archiving.

1. ESCENARIO ACTUAL

Históricamente, los archivos han supuesto la ubicación documental más importante gracias a la que han sido conservados importantes patrimonios documentales. Resulta difícil conocer con absoluta certeza la datación de los primeros en crearse, aunque algunos autores como HEREDIA HERRERA¹, CRUZ MUNDET² o VALCÁRCEL FERNÁNDEZ³ han apuntado la existencia de los mismos desde tiempos inmemoriales, como en las culturas griega y romana e incluso con anterioridad, aunque un claro modelo con cierto desarrollo fue el de la Iglesia Católica, al ser una institución que contaba con sedes físicas estables como los monasterios para albergar ingentes cantidades de documentos.

Desde entonces hasta etapas más recientes la archivística ha sido exponente de la conservación del patrimonio documental cultural más importante, si bien se ha mantenido ocupando un lugar secundario a la vista del resto de ciencias, sin haberse reconocido generalizadamente la verdadera importancia práctica de la que es acreedora.

La irrupción de las nuevas tecnologías ha supuesto un verdadero cambio de paradigma en el funcionamiento de la sociedad, como ya tuvo ocasión de poner de

1. Heredia Herrera 1991, pp. 28 y ss.

2. Cruz Mundet 2011, p. 29.

3. Valcárcel Fernández 2011, pp. 542 y ss.

manifiesto CASTELLS⁴, que ha traído consigo cambios profundos en todos los ámbitos, entre ellos el jurídico. No obstante, si bien es cierto que las nuevas tecnologías comenzaron a evolucionar en el Derecho Privado, concretamente en las relaciones jurídico-privadas, como ha tenido ocasión de tratar MADRID PARRA⁵, no lo es menos que ha sido en el Derecho Público en el que han desarrollado todo su potencial de forma exponencial, entre otros motivos debido a la capacidad de las Administraciones Públicas de extender el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en la sociedad en general, al poder implantar tales medidas en los servicios públicos que presta a la ciudadanía en general.

La aprobación, en el ámbito jurídico-público, de las Leyes 39 y 40/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente (LPAC y LRJSP, en adelante), ha supuesto un verdadero punto de inflexión respecto a la regulación previamente llevada a cabo por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE) del fenómeno electrónico, puesto que su implantación previamente potestativa ha sido sustituida por el empleo preceptivo del soporte electrónico tanto en la relación de la Administración con terceros (ciudadanos y empresas⁶) como de éstas con otras Administraciones Públicas (relaciones interadministrativas) y, en consecuencia, también su propia organización interna debe ser electrónica (relaciones intraadministrativas), relaciones todas ellas que suponen una enorme carga documental en soporte

4. Castells 2004, pp. 5 y ss.

5. A modo ejemplificativo, desde hace años se encuentra vigente la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, entre otras, que regula la utilización de medios electrónicos en el ámbito del sector privado, a pesar de que determinadas previsiones contenidas en la misma incidan, en mayor o menor medida, en el sector público, así como la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, regulación precedida por el Real Decreto Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre Firma Electrónica. En el ámbito supranacional también la propia Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, según se utilicen las siglas del español o inglés, respectivamente) ya en el año 2001 había puesto a disposición de la comunidad internacional su pionera y avanzada Ley Modelo sobre las Firmas Electrónicas, que se completa con otras Convenciones relacionadas con el comercio electrónico, como puede examinarse en la interesante aportación doctrinal de Madrid Parra 2007, pp. 39-113.

6. Debe tenerse en cuenta que los ciudadanos personas físicas sólo están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración en determinadas circunstancias previstas en el artículo 14.2 LPAC, si bien ello no es óbice para que la actividad interna de las Administraciones Públicas deba ser enteramente electrónica aun con personas físicas no obligadas (artículo 9.1 LPAC), y prueba de ello es, por ejemplo, en materia de notificaciones, en que a pesar de notificar al ciudadano persona física en papel, se deba depositar también la misma en su sede electrónica, por si quisiese acceder por medios electrónicos (artículo 41.6 LPAC).

electrónico cuya conservación, en lugar de llevarse a cabo en expedientes y archivos ocupando amplios volúmenes de espacio físico, lo hacen en expedientes y archivos electrónicos que se almacenan en soportes y servidores electrónicos.

De esta forma, como ya se adelantaba, la ciencia archivística ha pasado de ocupar un lugar secundario tras los muros de los archivos y bibliotecas, a un plano central y fundamental en la gestión administrativa en soporte electrónico, ya que se torna imprescindible llevar a cabo un buen sistema de archivo para conseguir que los documentos administrativos sean gestionados y, posteriormente, conservados, cumpliendo tantas prescripciones como sean necesarias para su posterior conservación y que la interoperabilidad sea una realidad, ya que la interconexión de sistemas debe permitir que todos esos documentos puedan ser consultados no sólo por el personal al servicio de otras Administraciones Públicas, sino por sistemas informáticos automatizados una vez se implante la actividad administrativa automatizada de forma generalizada y se lleven a cabo consultas desatendidas tanto de datos como de documentos, amén del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de cualquier ciudadano que así lo desee, en las condiciones y con los límites establecidos en la legislación aplicable en materia de transparencia.

Es por ello que los archivos, tal y como eran concebidos en sus orígenes, han experimentado una evolución necesaria cuya correcta implantación implica el planteamiento de posibles escenarios derivados de la gestión electrónica de documentos la cual, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo, tiene importantes implicaciones, debido a las especialidades que caracterizan a los procedimientos administrativos y los documentos específicos que en su seno se generan.

2. LA ARCHIVÍSTICA COMO CENTRO NEURÁLGICO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL. LA IMPORTANCIA DEL DOCUMENTO Y DE LA FIGURA DEL ARCHIVERO

De acuerdo con lo expuesto, ninguna duda cabe de que el papel de los archiveros en el moderno Derecho Administrativo resulta crucial, toda vez que una correcta gestión de los procedimientos administrativos depende en gran medida del previo establecimiento, por parte de los poderes públicos, de una adecuada política de gestión del documento electrónico⁷, así como de una adecuada puesta en práctica por parte de los responsables de la gestión documental. En Andalucía, como es sabido,

7. Téngase en cuenta al respecto que la Política de gestión documental del Ministerio de Hacienda y Administración Pública se erige en un modelo a seguir. Puede consultarse la segunda edición de la misma en la dirección web:

<<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>>(consulta: 28/01/2019)

se encuentra vigente la política de gestión de documentos electrónicos de la Junta de Andalucía, aprobada mediante Acuerdo de 1 de agosto de 2017, del Consejo de Gobierno, la cual pretende recoger los criterios y recomendaciones necesarios para garantizar la interoperabilidad, recuperación y conservación de los documentos y expedientes electrónicos en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales con el fin de controlar la gestión de los documentos administrativos de la administración autonómica, asegurando de este modo el acceso, la seguridad, la disponibilidad, la confidencialidad y su conservación, así como cumplir con los derechos y obligaciones establecidos por la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Para tales fines, en primer lugar, resulta imprescindible dotar al personal destinado a los puestos de trabajo responsables de la gestión documental de formación suficiente en materia de gestión electrónica documental, tal y como tuve ocasión de defender con carácter general en materia de administración electrónica⁸, ya que serán los principales responsables de que el documento ostente todos los requisitos necesarios para su adecuación al ordenamiento jurídico durante toda su vida, esto es, hasta su destrucción definitiva y, en determinados casos, serán garantes de una prolongada conservación⁹.

En segundo lugar, una vez la documentación debe pasar de un estado activo o semiactivo, a la fase de conservación, entrará en escena la fundamental figura del archivero, cuya función comenzará con la remisión, por parte de los responsables de cada ente público, del expediente al archivo único. No obstante, debe puntualizarse que, si bien es cierto que la principal función de aquél comienza con la recepción de documentos y expedientes, para su incorporación al archivo electrónico, no lo es menos que debería participar activamente en el diseño de procedimientos y de la política de gestión documental *ab initio*, ya que la forma en que se origine el documento en su fase primitiva (original) condicionará su conservación a largo plazo, por lo que ninguna duda cabe de su relevancia.

Como puede aventurarse, debe ponerse en valor la relevancia del documento administrativo en la actualidad, y el soporte electrónico no ha hecho otra cosa sino acrecentar dicho valor, ya que además de las múltiples funciones que venía ostentando, se le ha conferido la de garantizar los derechos e intereses de sus destinatarios, tanto ciudadanos como las propias Administraciones Públicas, ya que del cumplimiento de

8. Berning Prieto 2017, pp. 40-41

9. En caso de tratarse, por ejemplo, de documentos objeto de protección en virtud de la legislación reguladora del patrimonio documental, al ser documentos con valor histórico o que merezcan su conservación como tal.

los requisitos de carácter documental se hace depender la verificación de las garantías de integridad, autenticidad o interoperabilidad, entre otras.

3. EL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO DEFECTUOSO COMO NUEVA CATEGORÍA DOCUMENTAL

El establecimiento, en el artículo 26.2 LPAC, de una serie de requisitos de carácter documental aplicables no sólo a los actos administrativos, sino a cualquier tipo de documento administrativo, han sido calificados por el legislador como requisitos “de validez”, lo cual, habida cuenta de la tradicional problemática terminológica en torno a la institución de la validez de los actos administrativos, tal y como ha sido puesto de manifiesto por autores como CANO CAMPOS¹⁰, no hace sino acrecentarla.

Por tanto, tal y como he tenido ocasión de defender recientemente¹¹, se torna necesaria la creación de una nueva categoría documental: la del documento electrónico administrativo “defectuoso”, en caso de incumplirse algún requisito de entidad suficiente (grave); por el contrario, el documento administrativo que cumpla todos los requisitos del artículo 26.2 LPAC se calificaría como “perfecto”; y, por último, aquél documento viciado con defectos de menor entidad sin alcance suficiente para originar un documento defectuoso se calificaría como “meramente irregular”.

De esta forma se consigue discernir de forma clara los supuestos de invalidez, que afectarían únicamente a los actos administrativos como categoría documental especial, que a su vez pueden traer causa de los tradicionales vicios comprendidos en los artículos 47 y 48 LPAC y que traen como consecuencia su calificación como nulos de pleno Derecho o anulables (con los efectos que, en cada caso, son inherentes a estas tradicionales categorías de invalidez), de aquellos que traigan causa de los requisitos de carácter documental del artículo 26.2 LPAC, que en los actos administrativos conllevará igualmente su nulidad o anulabilidad, en función de la gravedad del vicio concreto, pero que, como se viene defendiendo, de tratarse de un documento administrativo cualquiera (distinto del acto administrativo), originará un documento administrativo defectuoso o meramente irregular, en función de la gravedad del vicio.

En el caso de los documentos administrativos defectuosos, la principal consecuencia de su calificación como tal debe ser su ineficacia, esto es, el mismo no debería desplegar los efectos que le sean inherentes, debiéndose subsanar por parte de la Administración, de oficio o a instancia del interesado, en aras a evitar posibles actuaciones posteriores inválidas por haber sido adoptadas sobre la base de un documento defectuoso.

10. Cano Campos 2017, pp. 1-53

11. Para el examen en profundidad de tales cuestiones procede remitir a la tesis doctoral del autor: Berning Prieto 2019.

Debe tenerse en cuenta que, respecto a las copias reguladas en el artículo 27 LPAC, éstas deben ostentar la consideración de actos administrativos, dado que se establece la necesidad de ser dictadas por el funcionario público habilitado¹² o mediante actividad administrativa automatizada (artículo 27.1.3º LPAC), por lo que dicha intervención administrativa lo es a efectos de fe pública, sin que pueda considerarse como un mero documento administrativo.

En este sentido, para que la copia sea “auténtica” debe llevarse a cabo por el órgano o empleado público habilitado (también mediante el sello electrónico o CSV, exigido en caso de efectuarse mediante actividad administrativa automatizada); al intervenir el funcionario público habilitado existe un acto administrativo declarativo¹³ o de constancia que dota a la copia de su especial consideración como auténtica.

Por ende, el incumplimiento del requisito de expedición por la autoridad pública competente origina la invalidez de dicho acto de constancia, por lo que podrá ostentar la condición de copia no auténtica y, en consecuencia, no tendrá el valor probatorio reforzado que caracteriza a la misma, sin que tenga por tanto pleno valor ni deba surtir plenos efectos en el resto de Administraciones Públicas, al calificarse el acto de fe pública como anulable *ex* artículo 48.1 LPAC.

No obstante, en este punto habría de precisarse que, en caso de que las copias sean generadas por personal no funcionario devendrían inválidas, concretamente anulables, al tratarse en puridad de una manifiesta incompetencia¹⁴ que afecta al elemento subjetivo del acto administrativo declarativo o de constancia, por no ser el ejercicio de potestades administrativas facultades asignables a los mismos *ex* artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que reserva al personal funcionario el ejercicio de las funciones que impliquen la participación

12. Estos funcionarios serán, al menos, los que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros (artículo 27.1.4º *in fine*) y deberán constar en un registro que deberá mantener actualizado la Administración, a efectos de poder ser comprobada la citada habilitación por el resto de Administraciones Públicas.

13. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ofrecen en su obra una de las clasificaciones funcionales de los actos administrativos distinguiendo entre actos administrativos “constitutivos” y “declarativos”, siendo estos últimos definidos por los autores como aquellos que acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido, por lo que realmente este acto administrativo “de constancia” sería declarativo, al acreditar el hecho consistente en que el contenido de la copia se corresponde fielmente con el del documento-origen (que, a su vez, puede ser original o una copia). *Vid.* García de Enterría, Fernández Rodríguez 2017, p. 620 *in fine*.

14. Recuérdese que únicamente la incompetencia material o territorial manifiesta da lugar a la nulidad absoluta o de pleno Derecho *ex* artículo 47.1.b) LPAC, ya que la regla general de la invalidez en Derecho Administrativo es la anulabilidad del artículo 48.1 LPAC.

directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

Por su parte, en caso de que la copia sea generada por personal funcionario, pero entre cuyas funciones no se encuentre la expedición de copias, al tratarse de un funcionario público, realmente podría ostentar dicha facultad si las normas organizativas internas así lo hubiesen previsto, pues está facultado para el ejercicio de potestades administrativas, por lo que la incompetencia no es en este caso manifiesta, como sucedía en el supuesto anterior y, en consecuencia, las consecuencias deben graduarse en este caso, pudiendo admitirse la mera irregularidad de la copia, aunque exigiría la subsanación de oficio o a instancia de parte, mediante la comprobación de la identidad entre el original y la copia por la persona entre cuyas funciones se encuentre la de expedir copias y la aplicación por parte de ésta de su firma electrónica.

4. APUNTES ACERCA DE LOS REQUISITOS DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE ELECTRÓNICO.

Efectuada la anterior precisión, conviene examinar someramente algunos requisitos del artículo 26.2 LPAC que todo documento administrativo debe observar, en aras a su perfección, dada su posible incidencia en el expediente administrativo electrónico y, por ende, aunque en un momento posterior, en el archivo administrativo electrónico.

Como regla general, la calificación de un documento como defectuoso debe tener como consecuencia directa su ineficacia o negación de los efectos que le son inherentes y, en definitiva, la necesidad de su subsanación, de oficio o a instancias del interesado.

4.1. La esencial y evidente necesidad de contener información en un formato determinado

En primer lugar, el artículo 26.2 LPAC en su apartado a) exige que todo documento contenga “información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”.

Ello supone la necesidad evidente de que el documento contenga algún tipo de información y se almacene (el empleo por parte del legislador del término “almacenar” hubiese sido más preciso que “archivar”) en soporte electrónico (no en papel), por lo que la ausencia de información (un documento en blanco, por ejemplo) originaría un documento defectuoso.

Si bien hubiese sido apropiado incluir un glosario de términos en la nueva legislación administrativa a efectos clarificadores, tal y como previamente se hizo en

el Anexo I de la LAE, lo cierto es que no se ha contemplado, lo cual debe ser objeto de crítica, ya que aclararía el sentido de muchos términos técnicos empleados para su correcta comprensión por los destinatarios de la norma, por lo que deben a continuación puntualizarse determinados conceptos como el formato o el soporte documental.

En este sentido, debe recordarse, con GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO¹⁵, que el documento escrito es sólo una de las modalidades de soporte de la información, al igual que la piedra o el metal han servido históricamente también para este fin, sin que deba confundirse el soporte continente de información (como el disco de almacenamiento) con el documento en sentido estricto.

Autores como GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS¹⁶ distinguen acertadamente, para el caso del acto administrativo como tipo específico documental pero que resultaría de aplicación a cualquier tipología documental, entre el propio acto administrativo (información), la forma y el soporte en que se materializa. Así, para los mismos, el acto administrativo es la declaración o decisión en que emite la Administración Pública, mientras que la forma en que se recoge esa decisión puede ser oral, automática o escrita, debiéndose documentar por escrito cuando se efectúe verbalmente (artículo 36.2 LPAC) y, por último, el soporte de la forma escrita puede ser, a su vez, en papel o electrónico, reconociéndose el mismo valor y eficacia a ambos, lo cual GAMERO CASADO¹⁷ identifica con el principio de equivalencia de soportes.

Por su parte, el formato es definido en el Anexo I del ENI como el “conjunto de reglas (algoritmo) que define la manera correcta de intercambiar o almacenar datos en memoria” y, en la práctica, se puede conocer gracias a la extensión que el mismo tiene asignada tras el nombre o denominación utilizada para diferenciarlo del resto, siguiendo la fórmula genérica “nombredeldocumento.extensión”, de forma que, en función de la naturaleza de la información a contener, existen unos formatos más adecuados que otros para cumplir su finalidad. Por ejemplo, para almacenar un documento de texto se suelen utilizar los formatos .doc, .txt o .rtf, mientras que para su remisión es preferible el PDF o el PDF/A, por lo que de esta forma es posible garantizar que la información se puede crear y conservar en el más correcto.

La ausencia de información podría equipararse a la inexistencia del propio documento o acto (piénsese en un documento en blanco), mientras que la elección de un formato incorrecto constituiría una mera irregularidad, a menos que afecte a

15. González Pérez, González Navarro 2012, p. 925.

16. Gamero Casado, Fernández Ramos 2018, pp. 423-424.

17. Gamero Casado 2010, pp. 153-157.

derechos de terceros o genere indefensión, como podría ser el empleo de un formato cuya aplicación para su visualización sea prácticamente inaccesible y sin posibilidad de empleo de *software* gratuito o de acceso generalizado.

4.2. Los datos identificativos

En segundo lugar, el apartado b) del artículo 26.2 LPAC establece que todo documento deberá “disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico”. Así, se establece la necesidad de que el documento esté convenientemente identificado, de forma que se permita su correcta individualización, reconociéndose expresamente la posibilidad de que un mismo documento pertenezca a más de un expediente administrativo. Este aspecto, en relación con un documento concreto, plantea problemas en cuanto a su gestión documental durante su fase activa, ya que no permitirá una adecuada interoperabilidad interadministrativa e intraadministrativa, pero en este caso tales defectos no afectarán en ningún caso a derechos de terceros ni provocarán indefensión, por lo que su incumplimiento o incorrecto cumplimiento dará lugar, a lo sumo, a una mera irregularidad; no obstante, planteará problemas al tiempo de procederse a su almacenamiento en el expediente administrativo electrónico, ya que si el mismo documento debe pertenecer a más de un expediente administrativo no será posible efectuar una correcta referenciación del mismo en la base de datos correspondiente del sistema informático, lo cual sucedería igualmente, cuando proceda su conservación en el archivo administrativo electrónico, ya que al no encontrarse debidamente identificado podrán haber problemas en su gestión. No obstante, en ninguno de estos supuestos, en principio, se originará un documento defectuoso, sino meramente irregular, salvo que se afectasen derechos de terceros o se produjese indefensión.

4.3. La insuficiencia de la referencia temporal en el documento

En tercer lugar, el apartado c) establece que los documentos administrativos en soporte electrónico deben “incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos”. Dicha previsión merece ser objeto de crítica, puesto que si el soporte electrónico permite incorporar tecnologías que incrementan la seguridad jurídica, ningún sentido tiene prever únicamente la incorporación a todo documento administrativo de una mera referencia temporal, en lugar de un certificado o sello de tiempo electrónico¹⁸.

18. Téngase en cuenta que un sello electrónico de tiempo es un certificado electrónico emitido por una Autoridad de Sellado de Tiempo (TSA, por sus siglas en inglés) cuya incorporación a un documento electrónico supone la acreditación indubitada, por ese tercero de confianza (prestador de servicios de certificación), del momento temporal en que ha sido sellado, por lo que no hay forma de alterarlo sin provocar la invalidez del certificado.

Resultaría aceptable la incorporación únicamente de una referencia temporal en caso de tratarse de determinados documentos internos o de mero trámite que no deban surtir efectos frente a terceros, ya que quedarían en el ámbito doméstico de la Administración, pero la generalización del artículo 26.2.c) LPAC supone la innecesidad de incorporar sellado electrónico de tiempo incluso en los actos administrativos, lo cual resulta ciertamente criticable, toda vez que la incorporación de firma electrónica no suple dicha carencia, al tratarse de certificados electrónicos destinados a distintas finalidades.

En esta misma dirección apunta ALAMILLO DOMINGO¹⁹, al afirmar que una firma o sello electrónicos de cualquier tipología pueden ser válidos, pero no idóneos si se aplican única y exclusivamente, al no poder imputar todos los elementos de producción de un acto a una persona física o jurídica, ejemplificándolo con el documento electrónico, cuya existencia cierta únicamente es posible probar mediante la aplicación de un sello de tiempo criptográfico.

Por tanto, si bien *lege data* resulta correcta la inclusión de una mera referencia temporal en cualquier documento administrativo electrónico, incluidos los actos administrativos, los cuales deberían con mayor motivo incluir sellado electrónico de tiempo, no lo es menos que debería modificarse este aspecto por parte del legislador, por lo que se propone dicha inclusión *lege ferenda*.

4.4. Los metadatos mínimos

Por su parte, la previsión del artículo 26.2.d) LPAC relativa a la necesidad de incorporación a todo documento de los metadatos mínimos exigidos puede resultar a veces insuficiente. La interoperabilidad de los sistemas, establecida con carácter general en el artículo 3.2 LRJSP, en aras a permitir las relaciones (electrónicas) entre Administraciones Públicas, exige el establecimiento de unos estándares documentales comunes con el fin de facilitar el intercambio de información.

Los metadatos, al ser, por definición, datos que describen otros datos, responden perfectamente a esta necesidad, si bien la descripción que cada uno lleva a cabo puede ser muy variada. Los metadatos mínimos exigidos por la normativa vigente pueden llegar a ser insuficientes, siendo necesario en ocasiones la incorporación de otros “mínimos complementarios” a fin de permitir una adecuada interoperabilidad, como acertadamente se recoge en la anteriormente citada Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administración Pública²⁰.

19. ALAMILLO DOMINGO 2017, p. 731.

20. La cual, por cierto, fue premiada al mejor proyecto archivístico en el VII Congreso de Archivos de Castilla y León celebrado en 2016, lo cual no hace sino acrecentar la procedencia de su recomendación como modelo a seguir al diseñar las distintas políticas de gestión documental.

No obstante, la ausencia de metadatos no conllevaría consecuencias para los interesados, por lo que su mera ausencia no daría lugar, en principio, a actos inválidos o la generación de documentos defectuosos, sino meramente irregulares, sin perjuicio de las graves consecuencias que ello puede conllevar a efectos de gestión documental y de intercambio de documentos entre Administraciones Públicas, suponiendo una vulneración del principio de interoperabilidad nada deseable.

4.5. La imprescindible incorporación de la firma electrónica

El artículo 26.2.e) LPAC establece que todo documento deberá “incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable”.

Debe tenerse en cuenta al respecto que la tecnología de firma electrónica proporciona al documento garantías de integridad, autenticidad y autoría, dado que basa su funcionamiento en la criptografía y en el sistema de clave pública y privada que, en definitiva, son técnicas de cifrado de datos.

Resulta evidente que la tecnología ha pasado a ser la verdadera garantía de los derechos, y en este caso resulta más relevante dado que, gracias a la misma, los destinatarios de los documentos administrativos generados en soporte electrónico pueden tener garantizado que el documento ha sido generado por quién lo firma electrónicamente, que el mismo es auténtico, y que no ha sido modificado desde que se creó por el firmante.

Este aspecto conlleva también importantes consecuencias para el archivo administrativo, ya que gracias a su incorporación el contenido del archivo resulta absolutamente veraz en términos documentales.

Y es que el documento administrativo electrónico se erige en un medio probatorio fundamental, que puede ser considerada una prueba hipervaluada, por emplear el término acuñado por GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO²¹, esto es, dotada de un especial valor probatorio por su propia naturaleza. Por tanto, es muy importante dar al documento administrativo el lugar que le corresponde, dada su enorme relevancia, que se ha visto incrementada con la irrupción de la administración electrónica preceptiva impuesta por la LPAC y LRJSP.

Esta relevancia tiene efectos no sólo en los documentos en fase activa, sino que adquiere especial relevancia en su fase de conservación a efectos archivísticos, pues la preservación documental es fundamental y, para ello, es imprescindible un adecuado uso de las técnicas previstas en la Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica

21. González Pérez, González Navarro 2012, pp. 992 y ss.

de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración (NTIPFSECA), orientada a garantizar la fiabilidad de una firma electrónica a lo largo del tiempo, para lo cual se prevé el empleo de firmas electrónicas “longevas”, gracias a las que se añade información del estado del certificado asociado junto con sellado de tiempo y los certificados de la cadena de confianza; o bien se utilicen otros métodos técnicos que garanticen que la firma no ha sido alterada, incluso mediante auditorías.

El apartado II.7.5 de la citada NTIPFSECA establece los procesos a través de los cuales se llevará a cabo dicha protección:

1. Mecanismos de resellado de tiempo: cuando el anterior certificado está próximo a su caducidad, se añade un sello electrónico de tiempo con un algoritmo más robusto.
2. Mecanismos de resellado o refirma: en caso de obsolescencia de los algoritmos o formatos, se aplicaría uno más robusto.
3. Almacenamiento de la firma electrónica en un depósito seguro: garantizaría la fecha en que se almacenó y en la que se comprobó su autenticidad y vigencia, protegiéndola contra ulteriores modificaciones.
4. Otros sistemas: siempre y cuando garanticen la preservación de las firmas y sellos a largo plazo de forma similar a los anteriores mecanismos, debiendo precisarse y desarrollarse en la política de firma y sello electrónico de la Administración concreta que haga uso de tal medida.

Como puede vaticinarse, la importancia de la firma electrónica y su adecuada conservación resulta fundamental para garantizar la integridad y autenticidad del patrimonio documental, por lo que en ningún caso puede asimilarse la ausencia de firma manuscrita propia del soporte papel (que, como es sabido, constituye una mera irregularidad sin alcance invalidante) a la ausencia de firma electrónica en el soporte electrónico.

En caso de tratarse de un documento administrativo cualquiera, la consecuencia principal de la ausencia de firma electrónica constituirá un defecto documental y, por ende, la generación de un documento defectuoso, cuya principal consecuencia será su ineficacia y necesidad de ser subsanado, de oficio o a instancia de interesado.

Por su parte, de tratarse de un acto administrativo, como tipo documental específico, dicha ausencia provocará su invalidez, concretamente en grado de anulabilidad, al establecer el artículo 48.1 LPAC que “son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”, con las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevé para dicho vicio.

Otro tipo de documentos, como las solicitudes presentadas por el ciudadano sin firma electrónica (por no exigírsele), al tratarse de un documento que se incorpora al procedimiento administrativo (por tratarse, en definitiva, del elemento “iniciador” del procedimiento) deberán formar parte del expediente administrativo (y posteriormente al archivo administrativo electrónico) e incorporar un certificado electrónico, lo cual podrá ser bien por aplicación de la firma electrónica del funcionario encargado de la oficina de asistencia en materia de registros, bien por sellado electrónico si se trata de un registro desatendido, basado en actividad administrativa automatizada, caso en el que deberá igualmente incorporarse sello electrónico de tiempo, al tratarse de una función de “registro de entrada” de la solicitud.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta, en relación con la remisión del expediente administrativo electrónico al archivo electrónico único, que no resulta suficiente la firma electrónica del índice del mismo, sino que cada uno de los documentos que conforman el mismo debe cumplir los requisitos establecidos por el artículo 26.2 LPAC, entre los que se encuentra la incorporación de firma electrónica, como se ha examinado, de forma que se garantice la integridad, autenticidad y autoría de cada uno de ellos. El índice electrónico, por imposición del artículo 70.3 LPAC, debe estar autenticado, y deberá así mismo garantizar “la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma”, debiendo permitir “su recuperación siempre que sea preciso”.

5. LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS MODELOS DATA-CÉNTRICO Y DOCUCÉNTRICO COMO ELEMENTO VALORIZADOR DEL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.

Tradicionalmente se han venido enfrentando los modelos documentales data-céntrico, que enfatiza el valor de los datos o la información que contiene cualquier documento, y el docucéntrico, que otorga mayor valor al documento integral en sí mismo considerado, como cuerpo cierto susceptible de conservación.

Pues bien, en la actualidad, el soporte electrónico en que se deben generar preceptivamente todos los documentos administrativos obliga a rechazar dicho enfrentamiento y valorizar la interrelación entre ambos, ya no por ser lo más adecuado, sino por imposición de la propia realidad.

Y es que si el modelo data-céntrico es fundamental a efectos de cumplimentación de formularios administrativos, cada vez más extendidos en la administración electrónica (para lo cual resulta más adecuado el empleo de formatos estructurados como el XML, sin perjuicio de su posterior conversión a otros más adecuados para su publicación en tabloneros electrónicos o su remisión a los interesados, como el PDF o el PDF/A), no puede obviarse la crucial misión que cumplen para la verificación

del derecho de los interesados en el procedimiento administrativo recogido en el artículo 53.1.d) LPAC, consistente en el derecho a “no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”.

Así, el modelo datacéntrico resulta fundamental para la efectividad de este derecho, ya que permite poner en valor los datos introducidos por los interesados en los formularios o documentos presentados o aquellos que ya obren en poder de la Administración. Por tanto, el modelo datacéntrico se erige en garante de la efectividad de este derecho; sin embargo, en ocasiones no sólo serán datos concretos los que requiera recuperar una administración, sino el documento completo, caso en el que entraría en escena el modelo docucéntrico, al ser el documento en sí el objeto de la consulta a la Administración donde el mismo se encuentre ya aportado, para su remisión.

Adicionalmente, el modelo datacéntrico permite la discriminación de datos de carácter personal, por ejemplo, si el documento tiene que ser objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, o incluso a efectos archivísticos si determinados datos no deben ser accesibles por terceros por el mismo motivo.

Igualmente, este modelo tiene importancia a efectos estadísticos, toda vez que esta faceta de la información pública no es siempre apreciada y resulta fundamental para el conocimiento de relevantes aspectos de la ciudadanía en general o de la propia actividad de las Administraciones Públicas en aras, por ejemplo, al establecimiento de determinadas políticas públicas en detrimento de otras en función de los datos obtenidos.

Por su parte, el modelo docucéntrico es fundamental, más aun en la actualidad a la vista de la regulación del documento administrativo electrónico, ya que éste ocupa un papel central fundamental en el procedimiento administrativo, no sólo en función de su contenido (informe, resolución, etc.) sino como elemento corpóreo cierto dotado de sustantividad propia, como puede apreciarse al ostentar requisitos específicamente previstos para el mismo (artículo 26.2 LPAC), independientemente de la tipología documental concreta de que se trate.

Y es que no sólo documenta y recoge todo tipo de información pública, como es el caso de los informes, dictámenes o actas de inspección, sino que además son la forma de expresión de la autoridad administrativa, al ser necesario que se documente por escrito toda manifestación de autoridad administrativa como sucede con los actos administrativos.

Dada la relevancia del documento como soporte (electrónico principalmente) de la información, su regulación técnica se ha visto incrementada con el fin de establecer unos niveles mínimos de seguridad e interoperabilidad y, así, se han de observar tanto las prescripciones del 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 (ENS, en adelante), y 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 (ENI, en adelante), así como el resto de normas técnicas “derivadas”, a saber, las resoluciones de 19 de julio de 2011 (publicadas en el Boletín Oficial del Estado de 30 de julio posterior), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por las que se aprobaron las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Documento Electrónico (NTIDE), de Digitalización de Documentos (NTIDD), de Expediente Electrónico (NTIEE), de Política de Firma Electrónica y de Certificados de la Administración (sustituida posteriormente por la NTI de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración, aprobada mediante Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y publicada en el BOE de 3 de noviembre de 2016 -NTIPFSECA-), de Requisitos de Conexión a la Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas (NTIRCRCAP), de Procedimientos de Copiado Auténtico y Conversión entre Documentos Electrónicos (NTIPCACDE) y de Modelo de Datos para el Intercambio de Asientos entre las Entidades Registrales (NTIMDIAER) y, posteriormente, se completó esta regulación técnica mediante sendas Resoluciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 28 de junio de 2012 (publicadas en el BOE de 26 de julio posterior) por la que se aprobaron las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Protocolos de Intermediación de Datos (NTIPID), de Relación de Modelos de Datos y de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (NTIRMDPGDE), dictándose adicionalmente la Resolución de 3 de octubre de 2012 (BOE de 31 de octubre) para aprobar la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de Estándares (NTICE) y, por último, mediante Resolución de 19 de febrero de 2013 (BOE de 4 de marzo), la correspondiente a la Reutilización de Recursos de la Información (NTIRRI). El examen de todos ellos excedería los límites propios de la naturaleza de la presente aportación, pero su contenido resulta crucial y, sin embargo, nuevamente en este caso no se han previsto consecuencias en caso de incumplimiento de cualquiera de tales exigencias, para cuyo examen pormenorizado remito al lector a la obra en la que analizo estas cuestiones con detenimiento²², ya que se trata de requisitos de naturaleza técnica que todos los documentos administrativos electrónicos deben, así mismo, observar.

22. Berning Prieto 2019.

Como consecuencia de todo lo expuesto, en la práctica archivística debería superarse la confrontación de los modelos datacéntrico y docucéntrico para poder así obtener todos los beneficios que su necesaria complementariedad puede aportar al tratamiento del documento administrativo electrónico, más allá de que puntualmente pueda ser procedente dar mayor valor a uno o a otro, en función del supuesto concreto de que se trate toda vez que, en definitiva, es el interés público que debe salvaguardar la ciencia archivística *ex* artículo 103 de la Constitución Española el que debe prevalecer. En definitiva, el valor documental proviene de la complementariedad de ambos modelos y su respectiva aportación a la archivística.

6. DOCUMENTOS Y ACTUACIONES QUE NO FORMAN PARTE, *EX LEGE*, DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.

Mayor reproche merece la novedosa regulación del expediente administrativo en la LPAC, cuyo artículo 70.4 dispone que “no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Como puede apreciarse, se excluyen indebidamente de la formación del expediente administrativo multitud de documentos que realmente deberían formar parte del mismo, ya que pueden llegar a contener la verdadera justificación o motivación (lícita o no) de la decisión adoptada, motivo por el cual en multitud de procesos contencioso-administrativos se consigue, a través de estos documentos precisamente, que el juzgador tenga elementos de juicio e indicios suficientes como para deducir el verdadero sentido de la decisión objeto del proceso judicial y, con ello, formarse un criterio más realista de lo verdaderamente acaecido en el supuesto de hecho enjuiciado.

A efectos archivísticos esta exclusión afecta de forma directa y con mayores consecuencias prácticas pues, si bien es cierto que no es necesario que determinados documentos “secundarios” formen parte del expediente administrativo, no lo es menos que la laxa redacción del precepto permite entender que cualquier tipo de documento del procedimiento que no sea esencial pueda ser excluido del mismo, y sin que para la determinación de dicha esencialidad se hayan tenido en cuenta otros aspectos como los aquí comentados.

Sin embargo, el artículo 46.1 LRJSP establece que “todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo

cuando no sea posible”, por lo que los documentos excluidos del expediente administrativo por mandato del legislador *ex* artículo 70.1 LPAC, a pesar de no formar parte del mismo, deben conservarse a efectos archivísticos. Por tanto, parece haberse creado una especie de “limbo documental” que, en la práctica, probablemente se traducirá en la creación de una “carpeta” vinculada a cada expediente administrativo para almacenar tales documentos, los cuales serán presumiblemente destruidos al tiempo de trasladarse el expediente administrativo al archivo electrónico único, y sin que, además, sea remitido al órgano judicial correspondiente en caso de litigio, ya que normalmente es el expediente administrativo precisamente el que se requiere para su aportación en sede judicial. A menos que los órganos judiciales prevean tal situación y exijan la aportación “del expediente administrativo correspondiente, así como de la información que, aun sin formar parte del mismo, se encuentre vinculada al procedimiento administrativo del que trae causa” o similar fórmula que obligue a la Administración a dar traslado de tales documentos.

Pero lo que resulta más alarmante es que, teniendo en cuenta que al archivo único electrónico únicamente acceden los expedientes administrativos, tales documentos no formarán nunca parte del patrimonio documental de conservación. Por lo que supone un sesgo de importante información consentida por el legislador y, además, sin que haya establecido el órgano competente en cada Administración para concretar la información a sesgar, aspecto hartamente delicado y sin una completa regulación.

A mayor abundamiento, en conexión con esta cuestión, el artículo 26.3 LPAC dispone que “no requerirán de firma electrónica, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos”. Esta previsión resulta absolutamente inadmisibles, toda vez que la firma electrónica garantiza la integridad, autenticidad y procedencia del documento, independientemente de su contenido, por lo que ningún sentido tiene la inaplicación de la firma electrónica a documentos por su carácter informativo; respecto a aquellos documentos que no forman parte del expediente administrativo, es cierto que no sería necesario en aquellos documentos que no resulten esenciales para el procedimiento pero, en cambio, sí lo sería para otros que pudiesen tener ulterior relevancia, por ejemplo en un eventual proceso judicial contencioso-administrativo.

Por tanto, debe concluirse que, si bien es cierto que respecto a determinados documentos de los enumerados en el artículo 70.1 LPAC, puede resultar incluso adecuado no incorporarles firma electrónica, caso de notas o apuntes internos no esenciales, no lo es menos que en otros no es lo más adecuado en términos de seguridad jurídica e incluso de legalidad, como serían informes internos o entre órganos

o entidades administrativas, así como los juicios de valor, puesto que estos documentos, *per se*, deberían incorporarla y formar parte del expediente administrativo.

Aunque en la actualidad esta forma de proceder en la actuación administrativa encuentra justificación en el apartado 3 del artículo 26 LPAC, su modificación en el sentido expuesto anteriormente debería tenerse en cuenta *lege ferenda* para su inclusión por parte del legislador con el fin de incrementar la seguridad jurídica de los destinatarios de la actividad de las Administraciones Públicas.

7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alamillo Domingo, I. (2017), “Identidad y firma electrónica. Nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación y autenticación de los ciudadanos”, en Gamero Casado, E. (Dir.), Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público, Tomo II, Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 731.
- Berning Prieto, A.D. (2017), “La administración electrónica y los servicios públicos digitales al albor de los progresos de la Unión Europea y el “Horizonte Europa 2020”. Su relación con las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en Martín Delgado, I. (Dir.), La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho”, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2019), Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi (en prensa).
- Cano Campos, T. (2017), “El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse”, XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (La Laguna, Tenerife), Revista InDret, 4, pp. 1-53.
- Castells, M. (2004), La nascita della società in rete, Università Bocconi Editore.
- Cruz Mundet, J.R. (2011), Administración de documentos y archivos. Textos fundamentales, Ed. Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, Madrid.
- Gamero Casado, E. (2010), “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes”, en Gamero Casado, E.; Valero Torrijos, J. (Coords.), La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters Aranzadi, 3ª ed.
- Gamero Casado, E.; Fernández Ramos, S. (2018), Manual básico de Derecho Administrativo, Madrid: Tecnos, 15ª ed.
- García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T.R. (2017), Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Civitas, 18ª ed.

- González Pérez, J.; González Navarro, F. (2012), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Thomson Civitas, 5ª ed.
- Heredia Herrera, A. (1991), *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla: Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Sevilla, 5ª ed.
- Madrid Parra, A. (2007), “El Convenio de Naciones Unidas sobre Contratación Electrónica”, en Madrid Parra, A. (Dir.): *Derecho Patrimonial y Tecnología*, Madrid: Marcial Pons, pp. 39-113.
- Valcárcel Fernández, P. (2011), “Documentos y archivos electrónicos”, en Piñar Mañas, J. L. (Dir.): *Administración electrónica y ciudadanos*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters-Civitas.