

¿ESTÁN PREPARADOS LOS ARCHIVOS PARA AFRONTAR EL RETO DIGITAL GLOBAL Y EL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN PARTICULAR?

ARE ARCHIVES PREPARED TO FACE THE GLOBAL DIGITAL CHALLENGE AND, IN PARTICULAR, THE ELECTRONIC ADMINISTRATION ONE?

FRANCISCO JOSÉ VALENTÍN RUIZ

Doctor en Ciencias de la Documentación

Director del Área de Archivos y Preservación Digital. Odilo

DAVID DE TORRES SÁNCHEZ

Licenciado en Documentación

Responsable de preventa y gestor de proyectos. Odilo

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: 14/11/2018

Aceptado: 25/11/2018

Resumen:

Durante los últimos años hemos asistido a una revolución archivística sin precedentes en España que ha venido de la mano de la implantación, por imperativo legal, de la administración electrónica. Esta nueva realidad administrativa ha conllevado cambios trascendentales en la concepción tradicional de los archivos y en las funciones de los archiveros, que están llamados a participar en la definición de los nuevos modelos de administración electrónica y gestión documental, si no lo han hecho ya. En relación con estos y otros temas, este artículo pretende trasladar la experiencia profesional de dos consultores de Odilo en diferentes proyectos de diseño e implantación de sistemas conceptuales y tecnológicos de archivo, y recoge las principales cuestiones pendientes de resolver y los retos a los que se enfrentan los archiveros.

Palabras clave:

administración electrónica; archivo electrónico único; proyectos de archivo; automatización de archivos; archivos de la Administración

Abstract:

During the last years we have witnessed an unprecedented archival revolution in Spain that has brought the implementation, by legal imperative, of the e-government. This new administrative reality has led to far-reaching changes in the traditional conception of archives and in the functions of archivists, who are called upon to participate in the definition of the new models of electronic administration and records management, if they had not already done so. In relation to these and other issues, this article aims to translate the professional experience of two Odilo's consultants into different projects of design and implementation of conceptual and technological archival systems and includes the main issues to be resolved and the challenges that the archivists will have to face.

Keywords:

e-government; unique electronic archive; archive projects; archive automation; Spanish administration archives

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años hemos asistido a una revolución archivística sin precedentes en España que ha venido de la mano de la implantación, por imperativo legal, de la administración electrónica. El camino hasta llegar donde nos encontramos ha venido salpicado de «avisos» en forma de legislación y normativa dirigidos al sector público en general que nos indicaban que algo estaba cambiando y que, sin remedio alguno, nuestras instituciones estaban llamadas a transformarse.

Podemos situar el primer jalón de este camino en 2007, nada menos que 11 años atrás, cuando la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos¹ reconocía por vez primera el derecho de los ciudadanos a relacionarse a través de medios electrónicos con las administraciones públicas y tenía por objeto asegurar que estas relaciones se realizaran en unas condiciones que garantizaran la seguridad jurídica. Así lo establece el artículo 1 de la Ley 11/2007:

1. *La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.*

2. *Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la*

1. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>>.

autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

Por si no fuera suficientemente ambicioso el objetivo de dotar a los ciudadanos de un nuevo derecho que se encuentra sometido a las incertidumbres de un cambio tecnológico constante, imparable y extenuante (por cuanto nos obliga a una continua adaptación), esta Ley recogía un principio aún más ambicioso: el de transformar la forma interna de trabajo de un sector público basado en el papel y con tradiciones firmemente arraigadas a través de la promoción y la implantación de medios electrónicos. Así, se establece en el punto 5 del artículo 3 de esta misma Ley:

Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones.

Esta pionera Ley recoge más principios inspiradores, aunque, a nuestro entender, estos dos, el del recién inaugurado derecho de relación a través de medios electrónicos y el de la búsqueda de la eficiencia administrativa a través de la digitalización del procedimiento, materializan los pilares básicos que van a sentar los cimientos del modelo de administración electrónica.

El entramado normativo del Esquema Nacional de Seguridad² y del Esquema Nacional de Interoperabilidad³ (ENI) y sus derivados en forma de normas técnicas de interoperabilidad⁴ (NTI) subyacen de esta Ley, orientada, como hemos indicado, a establecer unos criterios que aseguren «la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios».

En consecuencia, en 2012 ya teníamos todos los mimbres sobre los que construir la administración electrónica. Desde entonces nos encontramos, aparentemente, con un periodo lo suficientemente prolongado como para que el sector público haya tenido tiempo de tomar medidas. De modo que no parece lógico pensar que esta realidad normativa nos haya «pillado desprevenidos» y no justifica esa sensación algo

2. 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. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1330>>.

3. 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. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>>.

4. Normas Técnicas de Interoperabilidad, disponibles en el Portal de Administración Electrónica que se encuentra accesible en: <https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.W-kY2ZNKjIU>.

generalizada de que desde 2015 no hemos hecho otra cosa que correr para cumplir con los plazos legales.

Entonces, ¿qué ha ocurrido para que se haya hecho necesaria una nueva regulación cuyo fruto han sido las leyes 39/2015⁵ y 40/2015⁶? No es nuestro objetivo mostrar aquí de forma exhaustiva las diferencias y similitudes, pero en lo que nos ocupa, podemos decir que la Ley 11/2007 daba cierta libertad a las administraciones para que definieran qué procedimientos serían susceptibles de digitalizarse y de dar respuesta a ese derecho ciudadano de relación a través de medios electrónicos. Sin ánimo de ser maliciosos, eso significaba proporcionar una potestad de libre actuación que muchas administraciones aprovecharon para no evolucionar en la transformación digital. Además, probablemente, el conjunto de personas que tenía claro cómo íbamos a llegar de una administración basada en el papel a otra electrónica era muy limitado por aquel entonces. De modo que se convirtió en una ley de transición a medio camino entre la Ley 30/1992⁷ y la actual regulación. En cualquier caso, las leyes 39/2015 y 40/2015 tienen un carácter continuista y, esta vez sí, vienen a imponer plazos a los que está sometido todo el sector público.

Decíamos que en 2007 el conjunto de personas con una idea clara de lo que significaba la administración electrónica era reducido. ¿Podemos afirmar que la situación cambió radicalmente en 2015? Para no herir sensibilidades, podríamos decir que la situación mejoró sustancialmente en 2015. Sin embargo, creemos que la prueba más evidente de que aún las cosas no estaban claras es la prórroga que de dos años que nos hemos tenido que dar para poder dar cumplimiento a determinados preceptos⁸.

5. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>>.

6. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>>.

7. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>>.

8. El artículo sexto del Real Decreto-ley 11/2018 es el que recoge esta ampliación de los plazos inicialmente previstos en la Ley 39/2015. Especialmente clarificadora es la exposición de motivos cuando dice: « se juzga urgente y necesario ampliar en dos años el plazo inicial de entrada en vigor de las previsiones de la disposición final séptima de la Ley 39/2015 en lo relativo al registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo electrónico, para garantizar que los operadores jurídicos, los ciudadanos y las Administraciones Públicas puedan ejercer plenamente sus derechos con plena seguridad jurídica y beneficiarse de las ventajas que el nuevo escenario está comenzando a proporcionarles». Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de

Por otra parte, hablábamos en el primer párrafo de «revolución archivística sin precedentes» y por ahora no hemos hecho más que un recorrido normativo. Pues bien, hemos creído que esta introducción era imprescindible para establecer el contexto que afecta a los archivos: parafraseando a la Ley 11/2007 e interpretándola por extensión, a los archivos va a corresponder la tarea de garantizar «la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen». Aludiendo a la legislación actual (Ley 39/2015) los criterios de autenticidad, integridad, disponibilidad, acceso, confidencialidad y conservación siguen intactos:

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.

2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA AL ASALTO DE LOS ARCHIVOS

En relación con la construcción del modelo conceptual de administración electrónica y archivo, en este trabajo pretendemos trasladar la experiencia profesional de dos consultores de Odilo (los que suscriben este artículo) en diferentes proyectos de diseño e implantación de sistemas conceptuales y tecnológicos de archivo y recoge las principales cuestiones pendientes de resolver y los retos a los que se enfrentan los archiveros. De modo que, partiendo de nuestra experiencia ¿cuál ha sido la forma más común de introducción de los archivos al ámbito de la administración electrónica?

En muchos casos podría considerarse un auténtico asalto y de ahí el título de este apartado. En fechas más o menos próximas a la finalización de los plazos de implantación

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>>.

del «archivo electrónico único», principalmente desde mediados de 2017 hasta nuestras fechas, muchas administraciones han trasladado a sus correspondientes archivos la responsabilidad de conservar adecuadamente y conforme a la ley (sin muchas más especificaciones) la documentación electrónica ya generada. Cabría añadir que, por documentación electrónica, nos referimos prácticamente a cualquier «cosa» generada durante este periodo de transición, acorde o no con los criterios legales de administración electrónica y, por supuesto, sin haber tenido en cuenta previamente los criterios del archivo en cuanto a formato y condiciones de transferencia.

Los motivos de que este asalto se haya producido de esa forma han sido varios: la creencia de que nada iba a cambiar, al fin y al cabo se consideraba que los formatos electrónicos no cambiaban en absoluto la situación; la resistencia de ciertos archiveros (los menos) a la realidad de la administración electrónica porque pensaban que no iba con ellos; las instituciones a las que estaban adscritos los archivos no han tenido en cuenta en absoluto las valoraciones de los profesionales de la información a la hora de desarrollar sus respectivos modelos de administración electrónica; puro y simple desconocimiento acerca de cómo interrelacionar la tramitación con el archivo; o una mezcla más o menos homogénea de todo o una parte de lo anterior.

En este contexto hay una afirmación que sí podemos hacer: la «revolución archivística sin precedentes» a que nos referíamos se basa, muy a grandes rasgos, en trasladar el cumplimiento de los criterios de disponibilidad, acceso, integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación desde los procedimientos que se gestionaban a través de medios tradicionales materializados en soportes que conocíamos bien, los impresos, a otros procedimientos, ahora electrónicos. Estos últimos, los electrónicos, se encuentran sustentados sobre unos documentos en formato informático que se almacenan en soportes no tangibles (en la mayoría de los casos no hay un intercambio de hardware sino de datos), cuya conservación a largo plazo no está probada y que generan muchas incertidumbres acerca de su futuro.

Pero debemos tener mucho cuidado con interpretar de una forma demasiado literal este traslado de una realidad física precedente a otra completamente digital. De hecho, ante esta nueva realidad administrativa y normativa, se ha extendido el falso mito de que los archivos son o se van a convertir, exclusivamente, en el resultado de conservar la documentación generada a través del modelo de las leyes 39/2015 y 40/2015 y del entramado normativo-técnico que conforman el Esquema Nacional de Interoperabilidad y las normas técnicas de interoperabilidad (ENI-NTI).

La realidad, en cambio, es bien distinta. El «archivo electrónico único» del artículo 17 de la Ley 39/2015 tiene un alcance claro y limitado a la documentación generada en el contexto del procedimiento administrativo electrónico. Sin embargo, la documentación en soportes físicos que se ha venido generando durante los últimos

años tiene pendiente, en muchos casos, su transferencia al archivo, y cuando ingrese se sumará a los fondos ya existentes y que requieren de unos procesos y medidas de conservación que los archiveros conocen bien. Junto a esta existirán diferentes modalidades de documentación digital: la que cumple los requisitos del modelo ENI-NTI y que por tanto forma parte del modelo de «archivo electrónico único», pero también otra que queda fuera y que se ha generado fuera del ámbito de la administración electrónica: patrimonio documental digitalizado, colecciones especiales en formato electrónico, etc. Y, por supuesto, aquella que se ha producido durante los, de momento, interminables periodos de transición desde que la normativa se promulga hasta que entra efectivamente en vigor. Periodos estos en los que se ha generado toda una extravagancia de conjuntos documentales semielectrónicos, híbridos, parcialmente acordes con el modelo ENI-NTI, y de los que los archiveros no queremos ni oír hablar.

A la necesidad de gestión por parte de los archivos de fondos con diferentes características, se ha de sumar el hecho de que la administración electrónica no se ha construido en todos los casos de una forma sistemática y analizando todos los problemas y necesidades. Sin ánimo de exhaustividad, en la aplicación de modelos de administración electrónica y archivo nos hemos encontrado con que:

- **Trabajamos a la desesperada y eso se nota.** En muchos casos no se ha partido de la definición de sistemas de gestión documental adecuados. En otros casos, la definición conceptual ha sido inexistente y se ha partido de una herramienta tecnológica con las funcionalidades necesarias para poner en marcha la administración electrónica y resolver los problemas. La realidad nos ha demostrado que la reorganización de las estructuras administrativas y su transformación son elementos que no dependen exclusivamente de una solución tecnológica, por supuesto indispensable, pero que no es más que una parte de un todo más amplio.
- **Las aplicaciones de gestión seleccionadas no siempre están adaptadas a las exigencias ENI-NTI.** Esto es lógico, por una parte, muchas herramientas existentes han debido adaptarse progresivamente a los (relativamente) nuevos estándares y; por otra, determinados consensos sobre cómo aplicar el modelo de administración electrónica no han llegado hasta fechas recientes, aunque las normas técnicas de interoperabilidad existían, su aplicación no siempre es tan inmediata y evidente como nos gustaría. De hecho, algunos permanecen abiertos, también en materia de archivos, el alcance del concepto «procedimientos finalizados» del artículo 17 de la Ley 39/2015 de cara al archivo; el encaje del «archivo electrónico único» con la ley estatal y las leyes autonómicas de archivos en el ámbito de sus respectivas competencias, etc.

- **Se nos ha olvidado la gestión del cambio.** En todo proceso de transformación y, especialmente en los relacionados con la gestión documental, se debe incluir una actividad continua cuyo objeto es el de trasladar progresivamente la información y competencias de aplicación del nuevo modelo de administración electrónica a quienes tendrán que aplicarlo. Este es el mejor modo de conseguir la implicación y aceptación por parte del personal de la institución. Generalmente esto no ha sido así, no ha habido procesos de implantación planificados orientados hacia la gestión del cambio, y muchas veces se ha producido una imposición, entendiéndola en sus connotaciones más negativas. Aunque, por supuesto, también la de la imposición es una metodología de implantación posible.
- **No se ha contado con los archiveros para la construcción de los modelos.** Se ha considerado que el archivo es la parte final del modelo de gestión documental, esto es cierto, y además se ha supuesto que ya le llegaría la documentación cuando hubiera sido tramitada y no se use. Esto último, que ya funciona mal con la documentación en papel, simplemente no funciona en el caso de la administración electrónica.
- **No se han planteado los requisitos de conservación a largo plazo de la documentación administrativa electrónica.** Es consecuencia del punto anterior: puesto que no se ha contado con los archiveros para la definición de los modelos de gestión administrativa y documental, ahora que llega el momento en el que la documentación debe pasar al archivo esta carece de criterios de conservación y gestión archivística.

Por si todo esto no fuera poco, la prórroga de dos años en la implantación del «archivo electrónico único» es un elemento más que complica seriamente la existencia de un modelo uniforme de archivo electrónico, al menos a corto plazo, y pone en riesgo la conservación a largo plazo de la documentación generada durante este periodo de transición.

3. EL SECTOR PÚBLICO «INVENTA» LA GESTIÓN DOCUMENTAL

No, la gestión documental no ha sido inventada por el sector público tras el nacimiento oficial a través de una disposición con rango de ley en 2007. Tampoco debe confundirnos la existencia de una norma técnica de interoperabilidad bajo el título «Política de gestión de documentos electrónicos⁹» que parece indicarnos que antes de la documentación electrónica no existían procedimientos de gestión. Nada más

9. Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10048>>.

lejos de la realidad en nuestra actividad como consultores, de hecho, normalmente recomendamos que la política de gestión documental no se aplique exclusivamente a los documentos electrónicos, sino a todos (independientemente de su formato). Evidentemente la documentación electrónica está llamada a sustituir a toda la tramitación convencional, pero no es menos cierto que la documentación en papel seguirá formando parte de los fondos de nuestras instituciones.

Habitualmente recordamos que la política de gestión documental no es más que una declaración de principios. Si lo que afirma la política no se aplica, esto es, si los responsables identificados no ejercen sus responsabilidades, si el modelo de metadatos no llega a implantarse, etc. el sistema seguirá sin funcionar. En nuestra opinión, de hecho, ni siquiera la política tiene por qué tener un carácter previo, puede redactarse posteriormente a la puesta en marcha de algunas herramientas que desarrollan el modelo. Eso sí, al menos debe existir una hoja de ruta que defina los hitos que deben alcanzarse y un equipo humano que tenga claros cuáles son los objetivos.

En cualquier caso, vaya la política por delante o no, el camino para conseguir una administración electrónica plenamente operativa y eficiente requiere de la aplicación de modelos de gestión de procesos y de gestión documental completamente integrados. Evidentemente los procedimientos existían antes de la administración electrónica, de modo que no necesariamente son planteamientos de la era digital. De hecho, existen buenos ejemplos de administraciones que comenzaron a aplicar metodologías de gestión documental en etapas pre-administración electrónica y para las que el proceso de transformación digital ha sido menos costoso.

Sobre esta base, podemos destacar algunos puntos clave en los que los archiveros necesariamente han de intervenir para la construcción de un modelo eficiente y duradero de administración electrónica que resista los cambios tecnológicos que aún están por venir. Nótese que los que se muestran a continuación como ejemplos no son independientes, el vínculo entre unos y otros es muy estrecho y no pueden analizarse en profundidad ni plantearse de forma aislada:

- **La identificación de procesos y su relación con la gestión de la documentación asociada a estos.** Nosotros creemos que este es uno de los elementos fundamentales. Solo se puede alcanzar una administración electrónica con mayúsculas si partimos de procedimientos bien definidos, orientados a su traslado a herramientas tecnológicas adecuadas, y pensando en su automatización (siempre que sea posible), con los documentos que los constituyen claramente identificados (y definiendo cuáles de estos se consideran esenciales), y a través de una revisión continua. El papel de los archiveros en esta identificación es clave.

- **La reutilización del trabajo y la cooperación interadministrativa.** Los archivos ya tienen experiencia en realizar actividades cooperativas, una práctica que necesariamente ha de extenderse a la gestión documental, principalmente por un criterio de eficiencia: carece de sentido que diferentes administraciones con objetivos y estructuras organizativas idénticos no reutilicen el conocimiento y trabajo realizado y, de forma aislada e independiente repliquen decenas o cientos de veces los mismos principios y actividades.
- **Implantación efectiva y reutilización de modelos de metadatos.** Los metadatos mínimos obligatorios son un esquema diseñado para establecer unas condiciones imprescindibles que permitan asegurar el intercambio de documentación entre administraciones. No son suficientes para la gestión de la documentación ni para su comprensión a largo plazo. Deben ser completados con: 1. Metadatos de gestión documental-archivística, en este sentido el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documentos Electrónico (eEMGDE)¹⁰ está llamado a convertirse en un estándar de facto; y 2. Metadatos propios del procedimiento correspondiente que deben ser debidamente normalizados¹¹. De nuevo, el trabajo cooperativo es fundamental para alcanzar cotas superiores de interoperabilidad y automatización.
- **Actores involucrados y acciones de formación.** En materia de gestión documental, todo el personal de una organización debe ser considerado como un actor involucrado. Además, los archiveros tienen que ser una parte esencial del modelo y deben adquirir responsabilidades efectivas en la definición y mantenimiento del sistema de gestión documental.
- **Los expedientes administrativos nacen ya clasificados.** En consecuencia, la intervención del archivo es necesaria para definir esta parte de la gestión de la documentación. Las series, que se encuentran asociadas a los procedimientos, deben estar previamente definidas e, igualmente sería deseable que su valoración también lo estuviera ya que es el único medio para conseguir una mayor automatización.

10. Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE). Disponible en: <<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/eemgde#.W-mwg5NKjIU>>.

11. Un ejemplo de esta actividad de cooperación se está realizando en el contexto del Foro por el Documento Electrónico donde se ha iniciado un proyecto piloto de definición de procesos de gestión comunes a múltiples administraciones. El objetivo es que se definan modelos de documentos, procedimientos de gestión y modelos de metadatos estandarizados. Esta actividad ha comenzado con las «tasas de ocupación de dominio público», la documentación generada se encuentra disponible en el Foro por el Documento Electrónico (disponible en: <<https://administracionelectronica.gob.es/comunidades/verPestanaGeneral.htm?idComunidad=141>>).

- **Modelo orgánico y tecnológico de archivo.** A lo largo de muchos años de trabajo en múltiples proyectos hemos llegado a la conclusión de que prácticamente ninguna administración cuenta con una uniformidad de gestión tal que le permita afirmar que en el futuro solo contará con documentación generada en el contexto de la administración electrónica. Por el contrario, es común que un mismo archivo gestione diferentes fondos de diversas procedencias, con diferentes características, colecciones especiales y todo esto ubicado en varias instalaciones y depósitos. Con la documentación electrónica ya está ocurriendo algo similar. Es pues, una parte más del modelo la que debe permitir realizar un inventario de depósitos de archivo (físicos y electrónicos) y definir sus características. Así como con la documentación física se valoraban las condiciones ambientales y las capacidades de almacenamiento, en electrónico debemos trasladar sus correlativos: cumplimiento de las condiciones del Esquema Nacional de Seguridad, capacidades de conservación a largo plazo, etc.
- **Hacia la preservación digital.** Una vez más, el de la preservación digital es un elemento que no comienza a aplicar exclusivamente en la parte final del ciclo vital de los documentos. Por el contrario, el plan de preservación institucional debe encontrarse plenamente integrado en el modelo de gestión documental. Además, los archiveros son los encargados de definirlo porque son los responsables de asegurar la conservación a largo plazo de la documentación. Desde la definición de formatos de archivo admitidos (en relación con la NTI de catálogo de estándares¹²), los tipos de firma electrónica aplicables a los documentos (en relación con la NTI de política de firma y sello electrónicos y de certificados de la administración¹³), hasta la identificación de riesgos de preservación y la definición de las medidas de conservación a largo plazo, son planteamientos que deben aplicarse desde el momento de creación de los documentos.
- **Asegurar la continuidad del modelo.** Los sistemas de gestión documental institucionales, en general, están constantemente sometidos a evaluación y deben adaptarse a los cambios, incluso preverlos siempre que sea posible. En el sector público esto no tiene que ser diferente y el archivo tiene que

12. Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares. Disponible en: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13501>.

13. Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración. Disponible en: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-10146>

desempeñar un papel activo. Desde luego no cabe pensar que con el modelo actual de administración electrónica que estamos en camino de implantar vayamos a alcanzar el modelo definitivo de gestión, porque no va a ser así. En un entorno tecnológico en constante evolución es más que probable que los modelos de administración electrónica tengan una vida efímera.

4. ¿ESTÁN NUESTROS ARCHIVOS PREPARADOS PARA EL RETO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?

Creemos que no es posible responder de forma rotunda a esta pregunta. Tendríamos que acudir a respuestas más vagas del tipo «parcialmente», «unos más que otros» o «según en qué administración». Lamentablemente así es, las diferencias entre el grado de evolución de unas administraciones y sus archivos con respecto a otros son abismales, sin que exista un patrón. Lo que sí podemos hacer es destacar tres elementos distintivos que en los archivos determinan su capacidad de responder de una forma mayoritariamente afirmativa o mayoritariamente negativa a dicha cuestión. Podría decirse que lo que planteamos es una especie de cuestionario de autoevaluación que permite determinar la capacidad de nuestros archivos para afrontar el reto de la administración electrónica:

- **¿De qué recursos materiales y humanos dispone el archivo?** No basta solo con la voluntad de hacer las cosas bien. Una insuficiente dotación de personal combinada con una escasa aportación de recursos representa factores que imposibilitan el desarrollo de administraciones electrónicas avanzadas y que ponen en serias dudas la pervivencia de la documentación administrativa a largo plazo. Los recursos asignados al archivo también suelen estar muy relacionados con el compromiso de las propias organizaciones (de su alta dirección como se conoce en el argot archivístico) con el desarrollo de la administración electrónica y de sus archivos.
- **¿Qué visibilidad y capacidad de decisión tiene el archivo en la administración a la que se encuentra adscrito?** Ya hemos avanzado el enorme potencial que tienen los archivos y los archiveros en la definición de sistemas de gestión documental y de administración electrónica para sus organizaciones. Sin embargo, si los archivos carecen de cualquier margen de intervención y sus aportaciones son rechazadas constantemente, normalmente se produce el efecto contrario.
- **¿De qué capacidad técnica en materia de administración electrónica dispone el archivo?** En muchos casos, la formación de los archiveros está muy orientada a la archivística en su sentido más clásico. No es que estas facultades no sean necesarias, sino que a esta formación tradicional han de añadirse capacidades complementarias orientadas a los preceptos de la gestión

documental y habilidades puramente tecnológicas. Muchos archiveros han debido suplir a marchas forzadas estas carencias, por lo que se hace imprescindible la definición de un plan formativo de choque organizado y definido por las diferentes administraciones de forma común. Existen profesionales que cada vez tienen mayor conciencia de la necesidad de la administración electrónica, pero no en todos los casos les es fácil poder adaptarse a unos cambios de paradigma tan profundos.

5. UN FUTURO PREVISIBLE PARA LOS ARCHIVOS

Desde luego, tratar de predecir el futuro no es fácil... y mucho menos lo es acertar. Dicho esto, en base a nuestra experiencia en administración electrónica podemos aventurar algunas valoraciones:

- La gestión futura de los archivos no puede limitarse a trasladar los métodos de gestión convencional en soporte papel, *mutatis mutandis*, al entorno electrónico: digitalizar la administración no es escanear un documento en papel y gestionar esta copia electrónica de un modo idéntico al utilizado en el mundo analógico. Por el contrario, debemos aspirar a una automatización casi total en la que en el procedimiento administrativo solo intervenga el factor humano cuando sea absolutamente indispensable.
- Los archivos tenderán a convertirse en puntos de gestión y consulta integrada y única de toda la documentación generada y obtenida por una determinada administración y custodiada por su archivo, independientemente del soporte en el que se encuentre. Se trata, pues, de una visión ampliada del «archivo electrónico único»: no solo documentación conforme a la regulación administrativa, sino también documentación en soportes convencionales y otros conjuntos de documentos electrónicos.
- Los archivos tienen que avanzar un paso más en la administración electrónica. De meros centros de custodia de documentación electrónica a puntos interoperables que permitan la interconexión entre administraciones y el intercambio de documentación. Asimismo, deberán ser capaces de integrarse con las sedes electrónicas de las administraciones de las que forman parte y permitir la consulta de la documentación a los ciudadanos (de forma remota, se entiende).
- Los archiveros deberán redoblar esfuerzos para asegurar la conservación a largo plazo de la documentación electrónica. Sin duda, el de la preservación digital es uno de los grandes retos a los que ya se enfrentan los archivos. Tendrán que completar los sistemas de gestión documental con planes de preservación (y promover su aplicación efectiva), solo de este modo se logrará asegurar la pervivencia de la documentación electrónica.

- El papel de los archiveros se redefinirá: participarán en la concepción de los sistemas de gestión documental y estos permitirán automatizar los flujos documentales hasta su llegada al archivo. Los archiveros tendrán capacidades técnicas que les permitan valorar las herramientas tecnológicas empleadas, controlar los ingresos de documentación al archivo y valorar el estado de esta documentación en los diferentes repositorios electrónicos.
- Una vez alcanzado el objetivo primordial de que los archivos se integren en los modelos de administración electrónica y participen activamente en la definición de sus elementos, será el momento de abordar las tareas de difusión, comúnmente valoradas como secundarias (en comparación con la de garantizar los derechos de los ciudadanos, por ejemplo) pero que están llamadas a formar una parte importante en una sociedad en la que la inmediatez y el acceso son elementos primordiales.

6. FUENTES

Gobierno de España. *Portal de Administración Electrónica*. Disponible en: <https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.W-kY2Z-NKjIU>.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>>.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>>.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>>.

Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10048>>.

Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares. Disponible en: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13501>.

Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración. Disponible en: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-10146>.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>>.

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. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1330>>.

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. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>>.

Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>>.