

REPOSITORIOS DIGITALES, LOS NUEVOS DEPÓSITOS DE DOCUMENTOS

DIGITAL REPOSITORIES, THE NEW DEPOSITS OF DOCUMENTS

JOSEFINA OTHEO DE TEJADA

Subdirectora Adjunta. Departamento de Informática Tributaria. Agencia Estatal de Administración Tributaria.

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: 12/12/2018

Resumen:

Para hablar de archivo digital es necesario delimitar los conceptos de documento y expediente electrónico. En la administración española un documento electrónico está formado por el documento binario más los metadatos de contexto que permiten fundamentalmente la identificación, acceso, seguridad e integridad. Los expedientes electrónicos son agregaciones de documentos electrónicos de un procedimiento administrativo.

Los documentos pueden tener dos tipos de origen:

- Documentos generados por la administración, deben ser originales electrónicos.
- Documentos aportados por el ciudadano, si son en papel se deben digitalizar.

Todos ellos se deben archivar, junto con sus metadatos en el archivo electrónico del órgano. Un documento electrónico no es válido mientras no esté en un archivo electrónico con las garantías de seguridad necesaria y los metadatos mínimos establecidos por las Normas.

Palabras clave:

Documento electrónico; expediente electrónico; archivo electrónico; repositorio digital; metadatos

Abstract:

When talking about digital files, it is necessary to delineate the concepts of electronic documents and dossiers. Regarding the Spanish Administration, an electronic file is made up by the binary document and the metadata from the context, which allow the identification,

access, security and integrity. Electronic dossiers are aggregations of electronic documents which come from an administrative process.

These documents can have two different origins:

- Documents which are generated by the administration, which have to be originally electronic.
- Documents contributed by the citizen, which in case of being handed by paper should get digitalized.

All of them should be filed next to their metadata in the electronic files of the corresponding organ. An electronic document will not be valid while not being filed in an electronic file with security guarantees and next to the minimum metadata established by the law.

Keywords:

e-document/record, electronic dossier; electronic archive; digital repository, metadata

Para abordar el concepto de repositorio digital es necesario reflexionar sobre los conceptos de documento y expediente electrónico. Su definición se abordó por primera vez en la administración española en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos dictada como complemento a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre para fomentar el uso de las nuevas tecnologías por las Administraciones Públicas, facilitar la tramitación electrónica a los ciudadanos y agilizar la tramitación de los procedimientos. Para cumplir estos objetivos es necesario que tanto los documentos como los expedientes estén en formato electrónico y almacenados en un repositorio digital o archivo electrónico.

En su artículo 29 la citada ley introduce al concepto de documento administrativo electrónico al determinar que las Administraciones públicas podrán emitir documentos electrónicos válidos con las condiciones establecidas en el citado artículo. En el artículo 31 se cita por primera vez el archivo electrónico de documentos y se establece que deben cumplir las condiciones mínimas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. Finalmente, el artículo 32 define el Expediente electrónico como conjunto de documentos y establece que el foliado se realizará mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante. El índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos. Además, permite que la remisión de expedientes sea sustituida por la puesta a disposición.

La ley 11/2007 se desarrolló reglamentariamente mediante el Real Decreto 1671/2009 de 12 de noviembre. En este desarrollo reglamentario se avanza en la

definición de documento electrónico, expediente electrónico y archivo electrónico, así como de las características de las copias, tanto las electrónicas como en papel.

Finalmente, el Real Decreto 4/2010 de 8 de enero regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica y sus Normas Técnicas de Interoperabilidad, fundamentalmente las Norma Técnica de Documento Electrónico, de Digitalización, de Copiado Auténtico y Conversión y de Expediente Electrónico conformaron el marco legal imprescindible para el desarrollo e implantación de los repositorios electrónicos.

Posteriormente, La Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, dan un paso más allá en cuanto al uso de nuevas tecnologías y tramitación electrónica, al establecer los derechos de los ciudadanos a comunicarse de forma electrónica con la administración y la obligación de las administraciones públicas de tramitación electrónica de los procedimientos. Estas dos leyes, actualmente en vigor, consolidan las directrices establecidas por las Normas anteriores y mantienen plenamente vigente el Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus Normas Técnicas. Pero suponen un importante avance, no solo al obligar a que la tramitación interna de la administración sea electrónica y que los documentos se conserven en formato electrónico, sino al determinar la obligatoriedad de determinados colectivos de relacionarse electrónicamente con la administración. Ejemplos de ello se suceden a lo largo del articulado del capítulo I de la Ley 39/2015, como en el artículo 16 relativo a los Registros en cuyo punto 5 determina que los documentos presentados deben ser digitalizados, incorporados al expediente administrativo electrónico y devueltos los originales a los interesados. Asimismo, en el artículo 26 determina que los documentos administrativos se emitan en formato electrónico. La Ley 40/2015 en su artículo 46 obliga a que todos los documentos utilizados en actuaciones administrativas se almacenen en un archivo electrónico. Además, establece otra importante novedad, los expedientes finalizados deben ser transferidos al Archivo Electrónico Único de la Administración.

Para cumplir con todos estos requisitos es imprescindible que las administraciones públicas realicen el análisis de sus procedimientos y elaboren planes de transformación digital para permitir que la tramitación de todos sus procedimientos se realice de forma electrónica.

Para que una organización pueda tramitar electrónicamente los procedimientos es necesario que los documentos que intervienen en cada uno de sus procedimientos estén en formato electrónico y se archiven en un archivo electrónico que cumpla al menos los requisitos establecidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico y Expediente Electrónico. Es decir, los documentos y expedientes

generados deben disponer, al menos, de los metadatos mínimos obligatorios que estas Normas técnicas determinan.

Los documentos que intervienen en un procedimiento administrativo pueden tener dos tipos de origen:

- Documentos generados por el órgano que gestiona el procedimiento
- Documentos aportados por el ciudadano, persona física, empresa u otra administración pública

Los documentos generados por el órgano que gestiona el procedimiento deben ser originales electrónicos, independientemente de que posteriormente sea necesaria la puesta a disposición al ciudadano en formato papel. El documento original electrónico debe ajustarse a la NTI de Documento Electrónico y por tanto para ser completo debe constar de al menos los metadatos mínimos obligatorios y del contenido binario. Hasta que no se asignen al menos los metadatos mínimos obligatorios el documento no es un documento electrónico administrativo válido. Para realizar una correcta gestión documental y garantizar el cumplimiento del artículo 17 de la ley 39/2015 en cuanto a autenticidad, integridad y conservación del documento, así como confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos, lo óptimo y recomendado es que una vez generado el documento se almacenen, metadatos y contenido, en el Archivo Electrónico del órgano, es decir, se considera necesario que desde el momento de la creación el documento se almacene en un repositorio documental electrónico.

Los documentos aportados por el ciudadano, persona física, empresa u otra administración pública, se capturan desde Registro, bien sea el Registro electrónico o el Registro presencial. Los documentos capturados a través del Registro electrónico son aportados a la administración en formato electrónico y por tanto no es necesario que se realice un proceso de digitalización, aunque es imprescindible realizar la asignación de metadatos y el archivo electrónico de los mismos.

Los documentos que se reciben en el registro presencial son documentos, habitualmente en papel, por lo que, en estos registros, además de realizar las funciones de registro, es necesario realizar la digitalización para obtener el documento electrónico y almacenarlo en el Archivo Electrónico con sus metadatos y contenido, tal como establece la Ley. 39/2015. El artículo 16.5 de la Ley 39/2015 obliga a las Administraciones Públicas a digitalizar todos los documentos presentados en Registro para su incorporación al Expediente Administrativo Electrónico, obligando además a devolver los originales al interesado. Es necesario por tanto que el proceso de registro en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros se adecue al cumplimiento de este artículo.

En los procedimientos administrativos puede ser necesario incluir en los expedientes documentos que se encuentran en Archivos físicos. En estos casos, en mi opinión, lo aconsejable para la correcta gestión del procedimiento, es realizar una copia del documento archivado generando el documento electrónico mediante la digitalización del papel y la asignación de los correspondientes metadatos. De esta forma se consigue la tramitación electrónica del procedimiento y el expediente se puede almacenar completo en el repositorio electrónico, lo que facilitará la tramitación posterior.

Es fundamental que se dote a las organizaciones de un procedimiento de digitalización de los documentos en papel, adecuado a la normativa, concretamente a la NTI de Digitalización, mediante el que se obtengan documentos electrónicos para almacenar en el repositorio electrónico del órgano. Solo de esta forma se puede conseguir la tramitación electrónica de los procedimientos y evitar el movimiento de papel entre los diferentes gestores del expediente.

La definición de los procedimientos, de los procesos de digitalización y en definitiva de la Política de Gestión Documental, es fundamental para disponer de un repositorio electrónico de la documentación que permita la gestión electrónica de los procedimientos, incluido el envío o puesta a disposición a otros agentes. Para el éxito del proyecto es necesario el compromiso de toda la organización, realizando la definición de forma conjunta entre los responsables de los procedimientos, de la gestión documental y de los archivos, junto con los responsables técnicos.

Con la definición e implantación de una correcta Política de Gestión Documental con su repositorio electrónico asociado se obtienen múltiples beneficios para la organización, tanto del punto de vista de la gestión, al agilizar la tramitación de los procedimientos, como desde el punto de vista del archivo ya que permite mejorar, controlar y auditar el correcto acceso a los documentos y expedientes.

Por último, el repositorio electrónico adecuado a la Política de Gestión Documental definida facilitará la transferencia de los expedientes finalizados al Archivo Único de la Administración de la que dependa el organismo.