

## Al final del camino El archivo electrónico

**El archivo electrónico es el final del camino de todo expediente electrónico. Un recorrido que debe abordar problemas de carácter tecnológico, normativo y cultural. Numerosos tramitadores y gestores documentales previos al ENI no contemplan el archivo definitivo. Pero más preocupante aún es el hecho de que, incluso tramitadores y gestores documentales adecuados ya al ENI, terminan con la resolución del trámite sin concebir el archivo final como una necesidad. Eso exige un profundo cambio cultural, al que seguramente ayudará el hecho de contar con una aplicación al servicio de todos de archivo definitivo, como es Archive.**



**GERARDO BUSTOS**  
Subdirector general de  
Información,  
Documentación  
y Publicaciones.  
Secretaría General  
Técnica.  
Ministerio de Hacienda  
y Administraciones  
Públicas.

Generalmente al abordar el documento, expediente y archivo electrónico pensamos que nos enfrentamos a una dificultad de tecnología. Ello es cierto, pero no es ésa la principal dificultad. El obstáculo más complejo es el cultural. Las tres patas necesarias para abordar el documento electrónico son la normativa, la herramienta tecnológica y el sentido cultural. Y ha de hacerse desde una triple colaboración y enfoque: archivístico, informático y gestor.

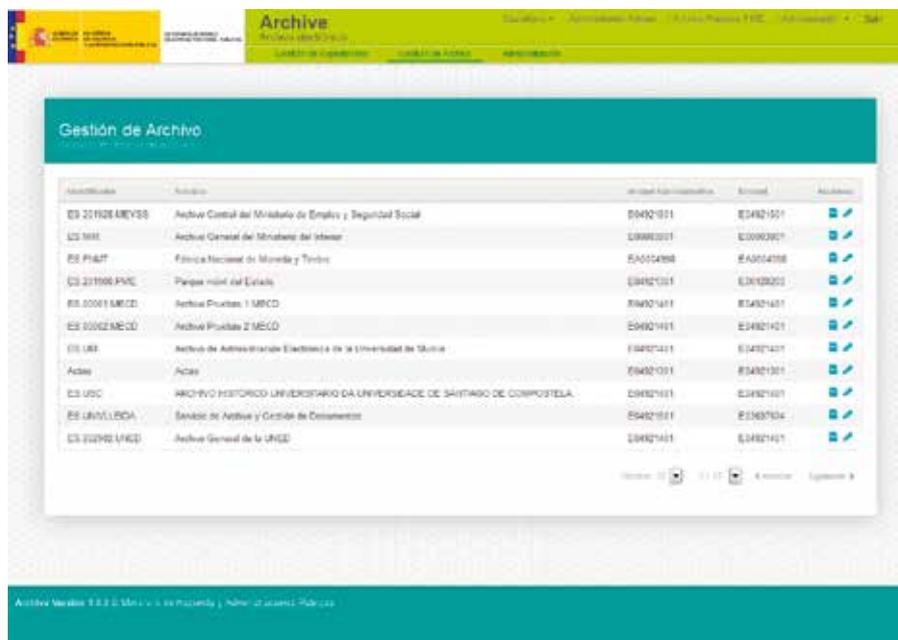
Hemos ido resolviendo los problemas según se presentaban y creando herramientas. Las bases de datos y los tramitadores y gestores documentales, más o menos avanzados, nos han resuelto los problemas de la administración electrónica, desde su prehistoria hasta hoy. Lo cierto es

que el problema aparentemente mayor, el desarrollo de aplicaciones, se ha abordado antes que los demás.

### Aplicaciones informáticas

Mucha gente se escandaliza con la afirmación, pero no me canso de repetir que estamos perdiendo patrimonio documental. En frase rotunda: estamos perdiendo los papeles (virtuales). Ésa es una realidad que conviene conocer, reconocer y aceptar en toda su dimensión, al menos para poder decir: vamos a hacer todo lo posible por dejar de perder patrimonio documental. Y actuar en consecuencia.

Antes de la aprobación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) se han puesto en marcha numerosos tramitadores y gestores documentales. La tendencia de



**FIGURA 1. Pantalla de Archive mostrando diferentes centros gestores de archivos**

estas aplicaciones ha sido la preocupación por gestionar y llevar a buen puerto el trámite, pero generalmente olvidando el archivo y recuperación posterior del documento. Lo más grave es que sigue habiendo desarrollos de aplicaciones de tramitación y gestión documental que consideran que el final de su tareas es la tramitación, no el archivo final del expediente. Aquí radica el problema cultural.

### Cultura de archivo electrónico

Hay un antes y un después de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Sin embargo, el problema cultural con respecto al archivo electrónico se ha constatado incluso después de la entrada en vigor de la ley 11/2007. Esta ley ha impulsado notablemente la administración electrónica en las Administraciones Públicas españolas. Pero ese impulso se ha centrado mayormente en servicios aparentemente más prioritarios por su relación directa con el ciudadano, como pueden ser el registro electrónico, trámites, servicios directos, etc.

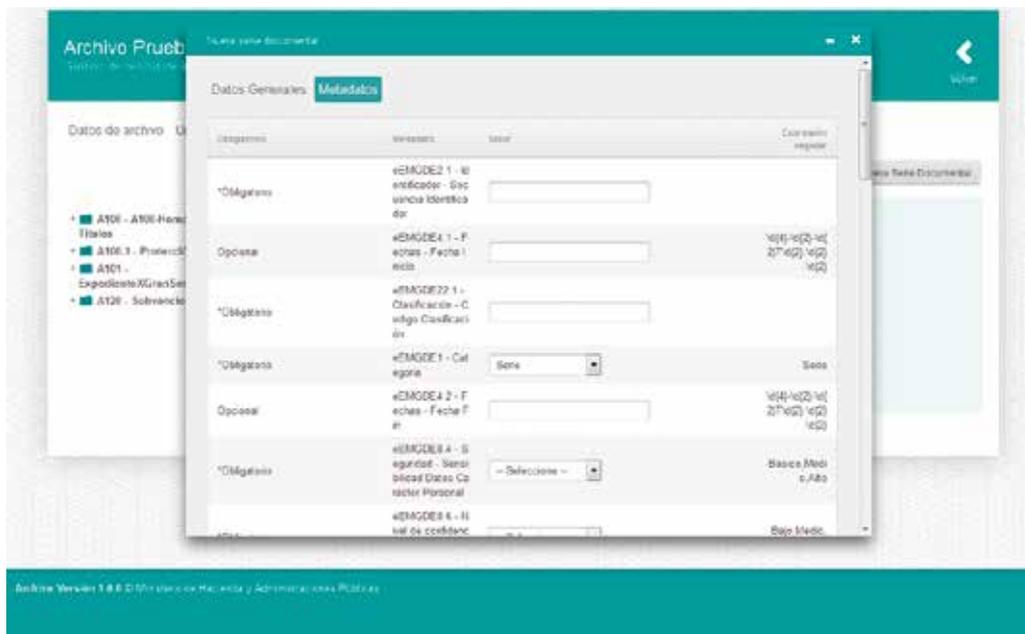
En este contexto, el archivo electrónico ha quedado relegado a un segundo plano, porque generalmente no se ha percibido como una necesidad. Sobre todo a corto plazo, porque la tecnología permite soluciones aparentemente sencillas como el almacenamiento inmediato. El problema de ese almacenamiento es que no garantiza la

conservación del documento electrónico, ni mucho menos su recuperación en el futuro. Este tipo de almacenamiento sería equivalente a que guardáramos nuestros expedientes de papel amontonados en una habitación. Con el agravante, además, de que el avance de la tecnología tarde o temprano dificultará el acceso a la documentación almacenada si no se ha previsto la compatibilidad futura del formato.

### Formatear es una cerilla

El temor reverencial a destruir un papel no se ha trasvasado a la destrucción de un documento electrónico. Es decir, el papel genera un respeto que el soporte digital no ha logrado ni por asomo. Hablamos del archivo físico sólo cuando se trata de archivo en soporte papel, como si el archivo en otros soportes escapara a las leyes de la física. Ese planteamiento da idea de que el archivo digital se contempla como algo etéreo, de manera que su desaparición no es tan visible como la desaparición de un archivo en papel.

Y junto a eso, la tremenda facilidad de la posible destrucción; basta dar al botón. Hasta el extremo de encontrarnos con anécdotas como el requerimiento técnico para formatear el ordenador de un alto cargo que deja el puesto. Como el usuario no cuenta con almacenamiento sistemático, con categorías de sus documentos almacenados, el borrado se hace sobre la totalidad. Pero realmente



**FIGURA 2. Pantalla de Archive. Campos de metadatos**

en el disco duro se mezclan cuestiones exclusivamente personales (que son las únicas que realmente podemos borrar libremente) y documentos relacionados con el trabajo que desempeñamos, de los que no somos propietarios, aunque lo creamos.

Cualquier funcionario tiene claro que no puede llevarse la mesa del despacho a casa y que tampoco puede destruir a martillazos el ordenador. Son propiedades inventariadas. Pues bien, deberemos asumir que los documentos electrónicos están en la misma consideración, son patrimonio de la administración.

### **Desarrollo normativo y código de la interoperabilidad**

De las tres patas del banco, cabe señalar que en la correspondiente a la regulación normativa se ha producido un claro esfuerzo. El gran punto de partida de la regulación de la administración electrónica fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Y sus tres reales decretos de desarrollo, entre ellos el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Pero de sumo interés es el tercer escalón de este desarrollo normativo, que constituye un verdadero código de la interoperabilidad. Ahí nos encontramos con una larga lista de resoluciones impulsadas desde lo que actualmente es la DTIC y correspondientes a normas técnicas de interoperabilidad sobre catálogo de estándares, documentos electrónico, expediente electrónico, digitalización de documentos, política de firma electrónica y de

certificados de la administración, protocolos de intermediación de datos, relación de modelos de datos, política de gestión de documentos electrónicos, requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales, reutilización de recursos de la información, etc. Todo ello complementado con valiosas herramientas del tipo de modelos y guías de aplicación.

He querido enumerar, para constatar una profusión de normativa técnica que sin duda facilita la implantación de la administración electrónica. La respuesta administrativa en este caso ha sido amplia y efectiva, de manera que incluso las recomendaciones han sido asumidas por la generalidad. Este marco normativo ha facilitado, además, la aplicación de planteamientos más o menos comunes, en un marco de interoperabilidad. Pocos aspectos significativos faltarían en ese amplio abanico de cuestiones técnicas de interoperabilidad abordadas, salvo la norma técnica de transferencia, en cuyo borrador ya se está trabajando.

### **Regulación archivística y archivo único**

Desde el lado de la regulación archivística general, cabe destacar el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen

de acceso. Y junto a él, el previo Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original.

La nueva asignatura pendiente en materia de regulación archivística nos llega de la mano de un novedoso “archivo único” electrónico que la ley ha introducido, pero no definido. El concepto lo ha traído la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. En su artículo 17.1 señala que “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”. Sin duda un desafío por delante para los próximos años, donde uno de las mayores esfuerzos consistirá en dibujar ese archivo único teniendo en cuenta que la custodia ya no va a estar ligada a la proximidad física, sino a la regulación y ordenación técnica del acceso al almacenamiento digital. Por lo pronto, este nuevo concepto nos obliga a pensar en digital, en lugar de limitarnos a querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.

Por el momento, lo único definido es el plazo de puesta en marcha. La ley 39/2015 entra en vigor al año de su publicación en el BOE, pero la disposición final séptima señala que las previsiones relativas al archivo único electrónico “producirán efectos a los dos años de entrada en vigor de la ley”. Es decir, en octubre de 2018. No obstante, el acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, donde se aprueba el “Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC) 2015-2020”, rebaja ese plazo y especifica que “en 2017, todos los Organismos dispondrán de un archivo electrónico único para los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”. Como paso transitorio, el segundo año de entrada en vigor de la ley establece que habrá como mucho un archivo único por ministerio.

Eso sí, lo que hay que valorar es el hecho de contar con una “Estrategia TIC” del Gobierno hasta 2020. No es muy frecuente encontrarnos, como en el caso de la “transformación digital de la AGE”, con una estrategia cuando algo está arrancando.

### ¿Qué hacer?

En los próximos meses el desarrollo reglamentario nos aclarará lo que la ley 39/2015 entiende por archivo único electrónico. Pero en el resto del proceso está claro y re-

gulado en el marco archivístico general, es decir, el tratamiento de los expedientes electrónicos como patrimonio documental que debe conservarse y que termina en el archivo electrónico.

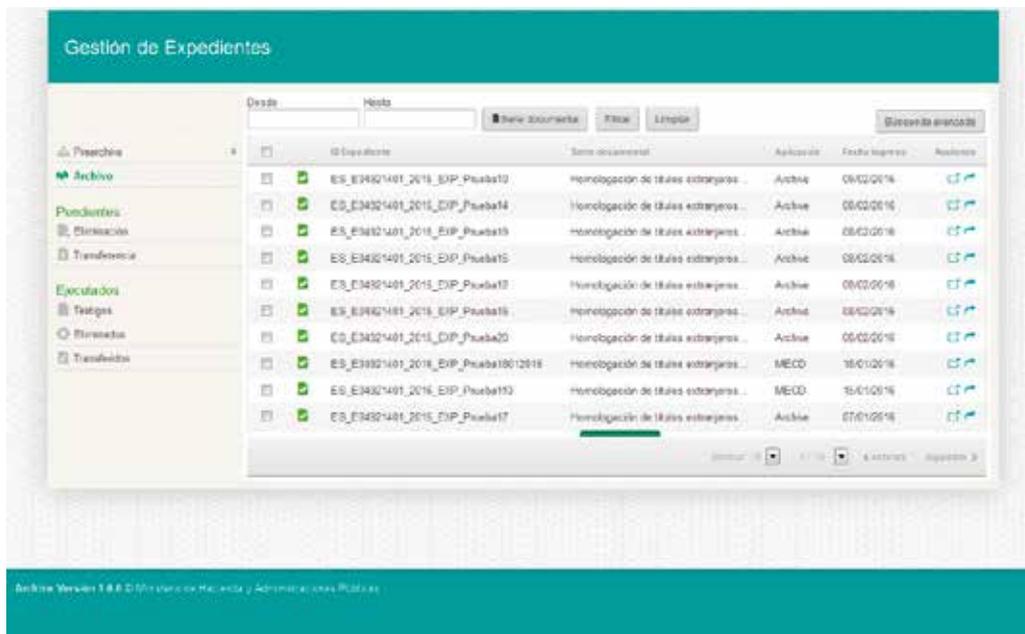
El punto de partida para abordar con buenos cimientos todo este proceso es la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos. Es una obligación legal, pero sobre todo es una herramienta tremendamente útil. La política de gestión de documentos electrónicos contiene las directrices de una organización, con distribución de responsabilidades, para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, en el marco de sus actividades.

Por tanto, no es sólo un requisito legal. Por encima de eso, es una herramienta imprescindible para desarrollar adecuadamente en el marco del ENI la gestión de documentos electrónicos de una organización. El paquete de directrices y concreciones técnicas que va poner la interoperabilidad al servicio del ciudadano. Es ahí donde se determinan las especificaciones técnicas y los criterios y recomendaciones necesarios para garantizar la interoperabilidad y la recuperación y conservación de documentos y expedientes electrónicos. Si no lo hacemos así y comenzamos a desarrollar actuaciones antes de definir estas directrices comunes, estaremos fomentado la aparición de duplicidades, incoherencias y contradicciones.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) ha sido el primer departamento en contar con una política de gestión de documentos electrónicos. Ha sido una experiencia muy positiva, porque ha sentado en torno al proyecto a profesionales del archivo, las tecnologías de la información y la gestión, en un grupo de trabajo con representación de los principales centros y organismos del MINHAP, así como representantes también de la Subdirección General de Archivos Estatales (Secretaría de Estado de Cultura) y del Ministerio de la Presidencia. Y se ha trabajado por consenso, buscando soluciones negociadas en todos los casos. Cualquier camino que se quiera seguir en el tratamiento del documento electrónico está encauzado en esa política. Actualmente es un modelo que está sirviendo para la elaboración de sus propias políticas a otros centros públicos.

### Archive, herramienta y solución

En el seno del mismo equipo que ha dirigido los trabajos de la política de gestión de documentos electrónicos se creó simultáneamente un grupo de trabajo formado por archiveros de MINHAP e informáticos de la DTIC que ha puesto en marcha la aplicación Archive, ya en producción. Esta simbiosis es perfecta para lograr que el desarrollo de



**FIGURA 3. Pantalla de Archive. Gestión de expedientes**

la aplicación responda a las necesidades funcionales de un archivo.

El archivo electrónico representa el paso vivo de los planteamientos teóricos a la realidad práctica. Por eso, la existencia ya de una herramienta pública al servicio de todas las administraciones públicas permite dar respuesta desde el minuto uno a la necesidad de archivo electrónico. Esta herramienta, por lo demás, es la plasmación más real del mensaje de que el expediente electrónico termina no cuando se ha resuelto el trámite, sino cuando una vez resuelto el trámite se archiva electrónicamente con carácter definitivo.

Archive es una aplicación web de archivo definitivo de documentos y expedientes electrónicos, totalmente adecuada al ENI. Sigue el modelo OAIS de gestión de archivos, para cubrir todo el ciclo de vida de los documentos y sus fases de archivo a largo plazo. Realiza todas las funciones esenciales de un archivo, como la administración del archivo, gestión de centros de archivo, gestión de metadatos, gestión de expedientes, transferencia de expedientes entre archivos, generación de actas de cambio de custodia, gestión de la política de conservación, eliminación total o parcial, notificación de los cambios de estado experimentados por los expedientes,

### Las otras virtudes de Archive

La gestión de archive permite que los expedientes y documentos sean importados y clasificados dentro de archivos

y series documentales, pasando por diversos estados (tanto de forma automática, como manual), en función de la política de conservación asignada.

Archive se está probando actualmente a través de varios proyectos piloto. Estas primeras experiencias son realmente interesantes, porque ofrecen el test de la realidad al desarrollo realizado porque, además, están permitiendo palpar como podremos configurar en su conjunto el archivo electrónico en la Administración Pública.

A Archive hay que atribuirle necesariamente una virtud indirecta, pero mayor, si cabe. Su mera existencia hace visible un importante cambio cultural, en la medida en que pone de manifiesto la necesidad de culminar las tramitaciones electrónicas no en el final del trámite, propiamente dicho, sino en el archivo del expediente generado durante ese trámite. El expediente electrónico tramitado termina una vez que se archiva correctamente, no antes. El ciclo completo termina con el archivo electrónico, es decir, con la conservación del documento y su posible recuperación garantizando la integridad, autenticidad, disponibilidad y validez de los documentos. \*