

## GESTIÓN DEL DOCUMENTO-e DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARCHIVO-E

La segunda jornada de CNIS 2016 arrancó con esta mesa ([youtu.be/cYeAIBU6AN0?a](https://youtu.be/cYeAIBU6AN0?a)) centrada en el documento y expediente electrónico, en la realidad generada por el impulso de la administración electrónica, desde un triple enfoque archivero, académico y tecnológico. Nueva realidad, nueva cultura, nuevas necesidades en la gestión del documento. Es importante abordar esta circunstancia no sólo desde la idea del trámite, sino teniendo en cuenta que el punto final del proceso es el archivo electrónico, en el marco de un concepto introducido por la nueva normativa: el archivo único. Con la preocupación de fondo que ha supuesto y sigue suponiendo la etapa de transición entre el papel y lo electrónico, como es la pérdida de patrimonio documental electrónico cuya pervivencia no se ha garantizado. Y con el baño de optimismo que supone contar con la aplicación Archive puesta al servicio de todas las administraciones públicas.

Composición de la mesa:

Moderador:

- **Gerardo Bustos Pretel.** Subdirector general de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ponentes:

- **Alfonso Díez Rodríguez.** Archivero responsable del Sistema de Información y Gestión de Archivos del Principado de Asturias.
- **José Ramón Cruz Mundet.** Profesor titular de Archivística y director del Máster de Archivística de la Universidad Carlos III.
- **Álvaro Tapias Sancho.** Licenciado en Informática y subdirector general adjunto de Estudios y Sistemas de Información en la Dirección General del Catastro.

El moderador abrió brecha, como era su papel. Empezó planteando el hecho de que en las administraciones públicas generalmente el archivo es una de esas actividades horizontales que ocupa un puesto secundario en las preocupaciones de la organización. Sin embargo, eso ha cambiado en los últimos tiempos de la mano de la administración electrónica, hasta el extremo de que cabe decir que el archivo electrónico está de moda.

Eso se debe fundamentalmente a que el archivo electrónico no presenta problemas de espacio físico (caso del papel), pero tiene una trascendencia mayor al estar ligado a una nueva cultura del trabajo. Incide en el trámite desde el primer momento, en la manera de trabajar, en la gestión del servicio. Es el final de una cadena que tiene que seguir una senda concreta de compatibilidad e interoperabilidad, y para ello hay que controlar el proceso desde el principio.

### **Expedientes electrónicos zombis**

El documento electrónico avanza a medida que supera tres obstáculos: tecnológico, normativo y cultural. Generalmente al abordar el documento, expediente y archivo electrónico pensamos que nos enfrentamos fundamentalmente a una dificultad de tecnología. Eso es relativamente cierto, pero creo que no es ésta la principal dificultad. La realidad es que antes y después de aprobarse el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) las administraciones públicas se han enfrentado a la realidad tecnológica y han impulsado numerosos desarrollos informáticos.

El obstáculo más complejo de abordar es el cultural, y la peor consecuencia derivada de ello es la pérdida de patrimonio documental. Expedientes que o bien no son compatibles o lo son pero no se ha previsto su archivo después de la tramitación, se convierten en expedientes zombis cuya recuperación en el futuro será imposible. Es una realidad que conviene conocer, reconocer y aceptar en toda su dimensión. Al menos para actuar en consecuencia y poder decir: seamos realistas, asumamos que se han perdido millones de documentos irrecuperables, pero vamos a poner los medios para que desde mañana no se pierda ni uno más.

Para ello hay que asumir una realidad clara: el expediente electrónico no termina su recorrido al finalizar el trámite, sino una vez que después del trámite se archiva.

## **Código técnico de interoperabilidad**

Desde el punto de vista normativo en materia de administración electrónica, 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. Y tras ella y su desarrollo en el segundo escalón (entre ellos el ENI y el ENS), se ha producido en nuestro país un enorme esfuerzo regulador en el tercer nivel.

Un amplio desarrollo normativo, que constituye un verdadero código de la interoperabilidad. Ahí nos encontramos con una larga lista de normas técnicas de interoperabilidad, completadas a su vez con guías de aplicación y modelos estándares. De esa forma, nos encontramos con lo que podemos denominar un verdadero código de interoperabilidad que abarca los siguientes terrenos:

Normas técnicas de interoperabilidad:

- Catálogo de estándares
- Documento electrónico
- Digitalización de Documentos
- Expediente electrónico
- 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

Eso significa la existencia para el gestor de una herramienta de normativa técnica muy valiosa a la hora de abordar la gestión del documento y el expediente electrónico. 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.

## **Política de gestión de documento-e**

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.

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 se ha elaborado por consenso y 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. Actualmente es un modelo que está sirviendo para la elaboración de sus propias políticas a otros centros públicos.

## **El archivo único**

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 los 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. De partida, lo que está claro es el plazo: en la Administración General del Estado el archivo único deberá estar implantado en octubre de 2017, y en el resto de administraciones públicas en octubre de 2018.

### **Archive, herramienta y solución**

Como dato optimista en esta situación que requiere tanto esfuerzo, cabe señalar la existencia en MINHAP de Archive, un programa de archivo adecuado al ENI desarrollado por los técnicos de la DTIC con asesoramiento funcional de los archiveros del Archivo Central MINHAP. El programa está ya en producción y a disposición de todas las administraciones públicas.

### **La provocación de ALFONSO DÍEZ**

Con la intención de provocar, Alfonso Díez se preguntaba en la mesa acerca de por qué a pesar de la tecnología y la inteligencia de desarrollo, seguimos produciendo documentos. Y además los seguimos acumulando. La respuesta en el hecho de que son el objeto de negocio del archivero, que tiene que conservar y archivar esos documentos. Y ha de hacerse así porque son objetos jurídicos con derechos y obligaciones entre partes.

Esos objetos jurídicos los fijamos ahora en un soporte electrónico y por eso muchos de ellos tenemos la obligación de conservarlos. Pero además, los documentos tienen un plus más, de patrimonio documental, de memoria del Estado de las instituciones.

Venimos del mundo físico, del papel, y estamos en esa transformación al mundo digital. Y aquí surge el argumento de que es necesario desprendernos del bagaje innecesario al desarrollar el documento electrónico, el archivo electrónico. Ese es el gran reto es desarrollar este campo desde la perspectiva electrónica y ser capaces de desprendernos de lo innecesario.

### **Falta regular el diseño del documento**

Alfonso Díez lleva su provocación a la reivindicación de la regulación de la fase de diseño del documento. Sin duda la ley 11/2007 nos ha dotado de un marco jurídico muy aceptable. Y en ese marco una de las piezas fundamentales es la de planificar nuestra actividad a través de las políticas de gestión de documentos electrónicos.

Sin embargo, aquí echa de menos unas de las fases fundamentales cuando hablamos de ciclo de los documentos, entendido desde que inician la tramitación. La norma ISO 15489 sí contempla esa herramienta, que incomprensiblemente se ha desechado en la política de gestión de documentos electrónicos. Se trata de la fase del diseño del documento.

La fase de diseño del documento es el cimiento a partir del cual vamos a poder no sólo producir documentos electrónicos de una manera eficiente y eficaz, sino también administrarlos. Y además, administrarlos anticipando una actividad muy importante que va a tener que ver con la accesibilidad y la transparencia en cuanto al uso de las informaciones contenidas en esos documentos. Contemplarían los metadatos de acceso, qué documentos van a tener restricciones con respecto a la ley, la protección de datos personales, etc.

### **Los archivos son de la ciudadanía**

En realidad, no tenemos solucionado todavía el problema de la gestión de los documentos en papel, y estamos en el documento electrónico. Nuestro problema fundamental en este sentido es desprenderse de todo ese bagaje de la cultura del papel. Tenemos los archivos por lo mismo que tenemos los registros. Y esos documentos no son de la administración, sino que son de la ciudadanía. En realidad el archivo lo sólo es el gestor de esos derechos de la ciudadanía. El problema es que aún hay gente que todavía piensa en papel y planifica en papel

### **La alianza con la tecnología de CRUZ MUNDET**

José Ramón Cruz Mundet arrancó su intervención congratulándose de la presencia cada vez mayor del mundo de los archivos en un foro de este tipo. A los archiveros nos va bien, mejor que nunca, pensando cada vez más en digital. Nuestra función ha sido siempre más bien finalista, el archivo. Las tecnologías en nuestro caso se han convertido en un poderoso aliado. Nos han puesto dentro de la administración electrónica.

A muchos les puede resultar extrañeza que los archiveros ya no sean sólo el último punto de la cadena. Precisamente las tecnologías han puesto de relieve que la gestión de los documentos, la gestión archivística, abarca todo el proceso de vida de los documentos. Ese concepto ya se ha introducido afortunadamente en la legislación sectorial.

### **Falta una ley de Archivos**

Garantizar una correcta gestión de los documentos y en el futuro la existencia de un archivo electrónico único, significa que la gestión de los documentos debe incorporarse desde el mismo momento del diseño de los procedimientos. No sólo incorporarse, sino implicación en todo el proceso de producción administrativa. Sólo así podemos organizar la conservación y preservación.

El marco técnico cuenta con herramientas que nunca habíamos soñado, pero falta cosas muy importantes todavía., Además de la presencia del archivo único en el artículo 17 de la ley 39/2015, hace falta un marco legal suficiente y adecuado como tienen otros países. Hace falta una ley de archivos. Y hace falta una ley de libertad de acceso a la información. Otros países de nuestro entorno lo han hecho, no tenemos que inventar nada.

### **Tricefalia del Estado en materia de archivos**

También falta una autoridad única competente en materia de archivos. Hasta ahora, los archivos se han ubicado en el ámbito de la cultura. Sin embargo, la normativa de desarrollo de la Ley de Patrimonio que Cultura no es suficiente y le otorga funciones al Ministerio de la Presidencia. Y la ley 39/2015 termina dando también competencias al MINHAP. No encajábamos bien en un sistema bicéfalo y ahora vamos a un sistema tricéfalo. Esto va a ocasionar más disfunciones que otra cosa.

Que decida de una vez ponerlo o bien del lado del dinero, que es Hacienda, o bien del lado de la gobernanza pública, que la presidencia. Para Cruz Mundet una muestra de esta afirmación el propio concepto de archivo único que recoge la ley 39. Ese concepto no deja de tener una visión patrimonialista, que ha heredado del archivo en papel esa misión como garante último. No encaja muy bien en la administración electrónica mantener esta división entre producción administrativa y archivo, creo que está un concepto más amplio, que es la gestión de los documentos.

La propia preservación implica anticipación. Está bien ese concepto que ha empleado Gerardo de expedientes zombies, porque la cadena de custodia no es un momento, es una cadena. un proceso. Y empieza en el mismo diseño de los documentos, comienza en el mismo momento en el que hay que incorporar los metadatos relativos a la preservación, al uso y al régimen futuro de esos documentos, una vez que se hayan creado y estén en activo. Eso no se puede quedar para el final. Porque cuando se quedan para el final en el mundo electrónico, son difíciles de gestionar.

### **La selección es una herramienta potente**

Aquí hay una herramienta muy potente, que la actividad de los archivos viene desarrollando desde hace tiempo, que es la selección. La capacidad de producir documentos se multiplica a razón del doble de la capacidad de retener. Hay mucha información que tiene el ciclo de vida muy corto, pero la preservación implica un problema crítico que es la selección. Tenemos que diseñar muy bien qué vamos a seleccionar para conservar, porque la preservación digital no es un tema sencillo y estamos muy lejos de haberlo resuelto.

En la universidad hemos hecho cálculos de costes de la preservación digital y no encontramos con que son elevados. Pero lo peor y lo más costoso sería la inacción. La Administración General del Estado parece que va por el buen camino y cabe esperar y desear que esto siga así.,

### **ÁLVARO TAPIAS y los cambios derivados del documento-e**

Álvaro Tapias comienza anunciando que su aportación a la mesa desde una perspectiva más práctica de los esquemas nacionales de interoperabilidad y del documento electrónico. La gestión de los documentos electrónicos no es sólo una cuestión teórica y una cuestión legal que hay que cumplir, sino también algo que puede cambiar organizaciones. Y hacerlas más eficientes. Ese es el caso de lo ocurrido en la Dirección General del Catastro.

Entre 2011 y 2014, la Dirección General del Catastro ha llevado a cabo el proyecto de documento electrónico. Y eso ha supuesto llevar a cabo un cambio en la forma de trabajar que tenía la organización. Ese cambio se ha basado en la gestión de documentos y expedientes electrónicos. El

Catastro ha pasado de ser una organización con cero documentos electrónicos a ser una organización que en 4 años tiene 87 millones de documentos electrónicos. Y que genera 20 millones de documentos electrónicos adecuados al ENI y que tienen el objetivo de interoperar.

### **Documentos al vuelo en el Catastro**

Álvaro Tapias recuerda las alusiones que le han precedido por parte de Alfonso y Gerardo en el sentido de pensar en electrónico, pero reconoce que eso no es fácil para una organización. La Dirección General del Catastro años atrás generaba documentos que llamaban al vuelo, que no se guardaban. Eran documentos que no se guardaban, sin contexto, que era complicado intercambiar y que no tenían posibilidades de un archivo real.

Todo lo gestionaban en papel y realmente lo que tenían en Catastro era una organización ineficiente por tiempos, inseguridad, pérdidas, etc. y cierta ineficiencia en los intercambios internos y externos. Carecían de archivo electrónico, pero también tenían muchos problemas con el archivo en papel. Lo cierto es que cada vez más el Catastro tiende a intercambiar más documentos y expedientes, y por tanto, necesitaba un cambio.

El Catastro es una organización que está cambiando profundamente. Cada vez cuenta con menos personal y tiene a encomendar más tareas a organismos que colaboran con ellos. Al mismo tiempo, cada vez tienen que mover más rápidamente documentos y expedientes entre sus propias delegaciones. Estaba claro que tenían que acometer un cambio y gestionar y producir de una manera diferente.

### **La gestión del documento-e ha cambiado la organización**

Ese cambio el Catastro lo ha hecho a través de la gestión electrónica de todos sus procedimientos, y ha basado el ese cambio en el documento y expediente electrónicos y de acuerdo con el ENI. Naturalmente, esto exige un cambio cultural, una nueva forma de pensar, una redefinición de documentos. Y en buena medida, repensar las fases por las que pasa el documento a lo largo de su ciclo de vida.

Ese cambio de la organización es una de las consecuencias de pensar de acuerdo con el ENI, todos los metadatos, todos los sistemas de firma, el almacenamiento de todos estos documentos. Hay que invertir en acondicionar todos los sistemas de información. Hay que tener repositorios perfectamente preparados, sistemas de intercambio, sistemas de transformación del papel a lo electrónico.

### **Invertir en transformar la cultura organizativa**

Álvaro Tapias reconoce que hay que hacer también una gran inversión para transformar la cultura organizativa, para que la organización piense en digital, y de lugar a otra forma de proceder. De la misma manera, también es necesario la inversión en todo el entorno, para que sea igual que tú. Un organismo puede producir documentos electrónicos, pero necesita que los otros los reciban, los intercambien contigo, para que el modelo de eficiencia sea completo.

Las cifras en el caso de la gran transformación del Catastro hablan por sí solas. Ha pasado de no tener archivo-e, a tener 87 millones de expedientes electrónicos. Generan más de 20 millones de documentos al año. Tienen 62 millones de documentos emitidos por nuestras aplicaciones. Esos eran los antiguos documentos al vuelo que generaban. Ahora en vez de eso, 62 millones de documentos totalmente contextualizados en metadatos, a través de series. Totalmente intercambiables. Trabajan para que cada vez entre menos en papel, para que cada vez sea todo más electrónico, más eficiente para el Catastro.

Y los objetivos se van alcanzando. Cada año digitalizan más, de manera que ahora mismo tienen 22 millones de documentos de copiado auténtico. En 2015 han podido tramitar un millón y medio de expedientes totalmente electrónicos por ellos mismos o intercambiados con otro organismo. En esta línea, para 2016 quieren que todo lo que intercambiaban en papel con los tribunales económico-administrativo sea sustituido por intercambio electrónico adecuado al ENI.

### **El ENI es un camino hacia la eficiencia**

Quiere cerrar la intervención con la idea básica a transmitir, en el sentido de que el documento electrónico, el ENI, toda la normativa, no son sólo un fin al que hay que llegar o una obligación legal, sino que este camino es un medio para que las organizaciones que lo necesitan puedan aumentar su eficiencia, transformarse. Requiere esfuerzo y gran cambio cultural. Y mucho trabajo, porque

incluso con la normativa técnica existente, que es de gran ayuda, es necesario trabajarlas a fondo para adaptarlas a las particularidades de la organización.

Pero, como ocurre muchas veces con los avances tecnológico, que nos adaptamos y no entendemos como antes vivíamos sin ellos, en el Catastro ahora no entienden como antes podían trabajar de otra forma.

### **COLOQUIO FINAL**

El coloquio no dispuso de mucho tiempo, pero sí el suficiente como para introducir un tema que no había sido abordado por la mesa, como es el de las bases de datos.

A preguntas de un congresista, Alfonso Díez señaló que en su opinión las bases de datos y los datos no son competencia del archivo. La base de datos son fuentes de información para producir documento, salvo algunas muy concretas, como las de los de registros generales. Habría que ver cuales tienen repercusiones jurídicas en cuanto a la custodia de esos datos.

En opinión de Cruz Mundet, las tecnologías permiten ir más rápidos y más profundos, pero no han transformado la esencia de lo que hacemos como archiveros. En este sentido, no hay que hacer un distingo al pasar a lo tecnológico.

Finalmente, Gerardo Bustos, en este sentido, apuntó que a veces se hace un estudio de valoración y se plantea el expurgo, apoyando esa posibilidad en el hecho de que los datos estadísticos de la documentación a expurgar están recogidos en una memoria, o en una base de datos. En ese caso, esa base de datos adquiere un papel especial, porque la conservación se asienta en la documentación guardada en esa base de datos. Sin duda, eso debería regularse de alguna forma, darle un valor jurídico a esa base de datos.

**Gerardo Bustos Pretel**

Moderador de la mesa