

TECNIMAP ZARAGOZA 2010. COMUNICACIÓN:

EI DOCUMENTO, EXPEDIENTE Y ARCHIVOS ELECTRÓNICOS. BUENAS PRÁCTICAS

Resumen

Esta ponencia está basada en la Guía para la aplicación de la Ley 11/2007 en materia de gestión de documentos electrónicos, expediente electrónico y archivo electrónico. Y da un repaso a los conceptos aplicados en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y al cumplimiento de la misma, en los aspectos referidos a esta materias.

Autor: Montaña Merchán Arribas
Directora de la División de Proyectos de Administración Electrónica.
Montana.merchan@map.es
Coautores: Carlota Bustelo Ruesta
Elisa García-Morales

LA LEY 11/2007

A partir del 1 de enero el ciudadano puede hacer efectivo en la Administración General del Estado el derecho que le otorga la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de relacionarse con las Administraciones Públicas mediante medios electrónicos y a exigir a las mismas la realización de los trámites telemáticamente. Este reconocimiento no sólo implica que la administración tiene que adaptarse a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también debe adaptar a la nueva realidad sus formas de actuación internas y sus procedimientos.

Muchas de las intervenciones que el ciudadano realiza con la administración, bien por una necesidad bien por una obligación, están asociadas a un procedimiento administrativo¹. Los procedimientos de la Administraciones Públicas se soportan principalmente en documentos que recogen solicitudes, certificados, actuaciones, resoluciones administrativas, etc.

A medida que las tecnologías se han introducido en la gestión de los procesos y la administración electrónica se implanta, se han generado documentos en soporte electrónico y también se han desmaterializado y/o deslocalizado. De manera, que la información se puede encontrar en formato archivo o en múltiples bases de datos o en registros administrativos dispersos. En este contexto el foco que ha caracterizado tradicionalmente al documento se traslada del continente al contenido.

Junto con los documentos electrónicos aparece la necesidad de la firma electrónica y la exigencia de resolver qué se va a hacer con ellos, cómo se van a gestionar, qué criterios se utilizarán para archivarlos, cómo formar el expediente electrónico, cómo firmar documentos y múltiples cuestiones alrededor de la validez de los documentos firmados.

¹ Que es el cauce formal de la serie de actos en que se concentra la actuación administrativa, para la realización de un fin Ley 30/92, de procedimiento administrativo común.

La LEY 59/2003 de 19 de diciembre de 2003, de firma electrónica, abrió la posibilidad de generar documentos electrónicos con la misma validez jurídica que el documento en papel. Sin embargo, algunas cuestiones todavía poco claras como el intercambio de la firma o su conservación a largo plazo, han frenado la sustitución del soporte en papel por el electrónico y se sigue gestionando en papel aunque la solicitud sea electrónica.

A esta Ley se suman otras normativas que apoyan el desarrollo de la Administración electrónica, como son las de registro telemático, facturación telemática, notificaciones, etc. Pero es la Ley 11/2007 la que impulsa a que el documento electrónico adquiera verdadera carta de naturaleza. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, establecerá la forma de intercambiarlos.

CONCEPTOS

Como primer punto revisaremos los conceptos que se manejan en el documento y expediente electrónico.

EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

El documento electrónico está definido en la Ley 11/2007 como: *Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*²

La Ley establece que las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos documentos administrativos siempre que incorporen firmas electrónicas en alguna de modalidades recogidas en el Ley. La consideración de documento público administrativo viene dada en el artículo 46 de la LRJAP, siendo éstos *“los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas.”*

Los documentos electrónicos, deberán cumplir los requerimientos que se establecen en el art. 1 de la LAECSP: *asegurando la **disponibilidad**, el **acceso**, la **integridad**, la **autenticidad**, la **confidencialidad** y la **conservación** de los datos...* Hay que tener en cuenta que la autenticidad e integridad de los documentos deberán poder ser demostradas, en los casos que se requiera, ante los tribunales y organismos supervisores.

EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación pueden incitar a prescindir del expediente administrativo en tanto que aparece la dispersión física y desmaterialización de los documentos que tradicionalmente lo han integrado. Sin embargo la función administrativa está basada en el concepto de expediente.

La LAECSP establece el concepto de exp. electrónico en el art. 32, como *el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan*. Esto significa que el expediente administrativo está vinculado al procedimiento y que puede estar constituido por “documentos” de muy diversas características:

- objetos tales como los conceptualizamos en el mundo en papel –PDF, Word, etc.
- datos estructurados: en bases de datos, en formato xml

² Esta definición se mantiene sin cambios en la Ley 56/2007 de 28 de diciembre de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

- informaciones asociadas a los documentos: datos o metadatos, firmas, sellos de tiempo, registros de transmisión...
- documentos electrónicos gráficos, audiovisuales, sonoros...
- diligencias relativas a la presentación de pruebas en soporte electrónico

La gestión y formación de los expedientes electrónicos y los documentos asociados al trámite son elementos claves para hacer posible la adaptación a la Ley.

LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS EN LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Según el procedimiento común que describe la Ley 30/92, la administración debe recibir documentos, tramitar, resolver y notificar. Las solicitudes y documentos se reciben en registros, en el transcurso de la gestión puede ser necesario intercambiar datos entre organismos u otras administraciones, sobre todo si se evita pedir al ciudadano datos que la administración ya posea. Finalmente recibe una notificación con la resolución del procedimiento y, como última fase administrativa, se archiva el expediente.

Durante las fases de tramitación del procedimiento se gestionan documentos electrónicos y se forma el expediente, veamos cómo se tratan en cada fase.

RECIBIR DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Todo procedimiento se inicia, ahora, mediante la presentación de los correspondientes documentos ante el organismo competente bien en el registro presencial o en el electrónico.

La administración suele exigir que las solicitudes sean firmadas por el ciudadano, para ello puede utilizar alguno de los sistemas de firma descritos en la Ley 11/2007: la firma electrónica incorporada en el DNI electrónico o los sistemas de firma electrónica avanzada u otros sistemas de firma electrónica, como las claves concertadas en un registro previo.

Esto plantea dos cuestiones ¿qué formato de firma se utiliza y qué formatos de documentos se admiten?.

En el primer caso la Política general de firma electrónica basada en certificados establece una estructura normalizada del documento electrónico en relación con la firma electrónica para facilitar la interoperabilidad de estos documentos. La propuesta recogida en la política es la utilización de firmas XAdES de un único fichero que contenga el documento original codificado en base64 (excepto si el formato del documento original fuera XML) y las firmas, en el que lo firmado y la firma se encuentran al mismo nivel XML (se exceptúa la factura electrónica).

En el segundo caso, en las normas técnicas del ENI se establecen las condiciones generales sobre los formatos de fichero de referencia a admitir por las plataformas de relación electrónica de la Administración pública estatal con los ciudadanos y con las Administraciones públicas, para facilitar su interoperabilidad, sin perjuicio de que cada organismos pueda admitir otros formatos de acuerdo con las necesidades específicas que en cada caso se planteen.

En los procedimientos que así lo establezcan se utilizará una marca (o sello) de tiempo que garantiza el momento exacto en que esta firma se produce. La plataforma @firma resuelve tanto la firma como el sellado de tiempo si se necesita. Además VALIDE es una aplicación web que facilita al ciudadano un sistema para firmar cualquier documento o verificar la firma de algún documento que se le haya proporcionado.

Es en esta fase en la que se deben incluir los metadatos de registro: nº de registro, datos del remitente, y la fecha y hora (marca de tiempo) en que el documento se recibió en el registro.

Igualmente se pueden asociar otros metadatos como el procedimiento, el organismo competente, la serie documental, la identificación unívoca, etc.

Caso de referencia: DOKUSI

El proyecto DOKUSI, Sistema de Gestión Documental con Archivo Digital del Gobierno Vasco se enmarca estratégicamente en la Infraestructura PLATEA (Plataforma Tecnológica para la Administración electrónica) que consta de una infraestructura de integración, una infraestructura de tramitación telemática, infraestructura de presencia en Internet e infraestructura de gestión documental. En ella se ha definido un modelo conceptual que constituye una propuesta de gestión documental corporativa del Gobierno Vasco.

Los documentos entran por registro de entrada en la Administración y, desde ese momento, se les definen una serie de atributos que perviven hasta finalizado su ciclo de vida. El modelo interrelaciona los procedimientos de cada unidad con sus correspondientes series documentales, éstas a su vez con los expedientes producidos, en los que se incluyen los documentos. Para ello se ha definido una tipología documental y un cuadro de clasificación comunes que son atributos obligatorios para todos los documentos.

Tecnológicamente se ha diseñado un Framework de Servicios Documentales (FSD) que constituye una capa de servicios que puede utilizar cualquier aplicación. El repositorio documental es único y en él se almacenan los documentos con un Identificador único para cada objeto documental, y sus metadatos de contexto y con las garantías de seguridad e integridad requeridas. El acceso y seguridad se gestiona en las aplicaciones de gestión. Cuando se cierran los expedientes, la custodia de los documentos se transfiere al archivo central.

El **sistema de gestión de archivo** es el aplicativo a través del que se **gestionan** los cuadros de clasificación, las estructuras organizativas productoras, las tablas de valoración y los calendarios de conservación, permitiendo el acceso de la documentación transferida.

Digitalización de documentos

El ciudadano también podrá entregar documentos en papel, salvo en aquellos procedimientos en que por sus características se haya establecido la forma electrónica como única vía.

Para realizar la tramitación electrónica, estos documentos deben digitalizarse. La copia digitalizada, realizada por las AAPP, de documentos originales en papel aportados por los ciudadanos, tendrán la misma validez y eficacia, si los procesos de digitalización garantizan su autenticidad, integridad y la legibilidad del documento. La digitalización podrá hacerse de forma automatizada autenticándolas con el sello electrónico. Para cumplir con las garantías de la Ley, la imagen digital debe poder sustituir al papel en todos los casos y ante todas las instancias.

Al igual que el documento electrónico deben tener un conjunto de metadatos asociados a las mismas que permitan su identificación y contextualización.

Existen varias soluciones para la cuestión de cómo poner en marcha los procesos de digitalización y copia de documentos previstos en la LAECSP. Desde el cotejo y la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público (Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento electrónico para la compulsión de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) a la solución de homologación de software de digitalización (ORDEN EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de

facturas, contenidas en el Real Decreto 1496/2003). La digitalización también se aplica a los documentos producidos por la Administración en soporte papel.

El proceso de digitalización se tratará en las normas técnicas de desarrollo del RD 4/2010 del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Caso de referencia digitalización de la AEAT

En la metodología de digitalización certificada normalizada empleada por la AEAT, la digitalización se realiza a resolución mínima 200x200. El proceso ofrece la garantía de autenticidad, integridad y no manipulación posterior mediante la generación de un sello electrónico automático que se archiva con el documento (según resolución de 16-4 de 2004 D.G. AEAT).

De los documentos registrados en papel, se genera una carátula con un código de barras que se adjunta al documento escaneado. Los datos registrales pasan a un registro auxiliar sin imágenes, el repositorio de objetos digitales AODIT. La carátula asociada al documento garantiza la indexación inmediata, desde la captura, mediante el código de barras. También permite que el proceso de digitalización se realice bien en la oficina de registro, en las oficinas gestoras o en un centro de digitalización.

Contextualización de los documentos

Todo documento deberá estar convenientemente identificado y tener asociada la información adicional que permita su contextualización y entendimiento, tanto durante el trámite, como una vez acabado el mismo, y durante todo el tiempo que deba conservarse. Esta información adicional se conoce como metadatos. La definición del modelo de metadatos y el establecimiento de cómo se asignan los metadatos y en qué aplicaciones van a gestionarse **es una de las claves de una buena gestión de los documentos electrónicos**. Uno de los puntos a abordar es el desarrollo de esquemas de metadatos que proveen de reglas respecto a la sintaxis, semántica y obligatoriedad de los distintos metadatos.

Los tipos de metadatos que contextualizan los documentos son de distintos tipos:

- Metadatos sobre el propio documento: el título, fecha en que se crea, cuál es su formato, etc.
- Metadatos sobre el proceso de trabajo o trámite donde participa: procedimiento, número de expediente, pasos y acciones, fecha de entrada etc.
- Metadatos sobre los agentes que intervienen: interesado, autor del documento, aprobador, etc.
- Metadatos sobre la legislación o contexto legal en que se produce el documento: leyes, órdenes o procedimientos vigentes, etc.

Además de estos metadatos pueden existir otros sobre la propia gestión de los documentos: cuándo y cómo se digitalizó, en qué momento se transformó, cuándo se transfiere a un repositorio, etc.; o incluso sobre cuándo está previsto que alguna acción suceda.

Hay tratar de automatizar de la captura de metadatos, evitando cumplimentar manualmente los mismos y evitar la duplicación de datos que se encuentran en las aplicaciones corporativas. **La existencia de tipologías, serie o estructuras preestablecidas** en las que los documentos de una organización puedan ser clasificados, facilita en gran medida dicho trabajo y su posterior gestión.

Las normas ISO 23081 es una guía para comprender, implantar y utilizar metadatos dentro del marco de ISO 15489, *Information and documentation — Records management*.

Las normas ISO 23081 es una guía para comprender, implantar y utilizar metadatos dentro del marco de ISO 15489, *Information and documentation — Records management*. Otra norma recomendada es ISAD(G).

Caso de referencia: BDE

El Banco de España emprendió, en el año 2003, un proyecto de implantación de gestión documental corporativa considerado como un elemento clave para mejorar la eficiencia del trabajo interno de la organización. Se procedió a un análisis en profundidad de la situación documental de las áreas seleccionadas para el proyecto inicial, y a la construcción de un mapa documental que identificaba los documentos, sus características, establecía el sistema de clasificación, así como los atributos y requerimientos funcionales que se debían trasladar a las aplicaciones que daban soporte a la gestión documental. El repositorio documental común se articula según el sistema de clasificación funcional, que desciende desde las funciones de la organización hasta la definición de los expedientes y series documentales. Este sistema permite la herencia de los atributos desde las clases superiores hasta el nivel de documento, lo que en la práctica evita trabajo de catalogación de documentos, puesto que éstos se incorporan dentro de su clase correspondiente (expediente/función a la que pertenecen). La implantación de la gestión documental ha supuesto un gran esfuerzo de gestión del cambio y atención a los usuarios. Tras la aprobación de la Ley 11/2007 se ha producido una reorientación del proyecto hacia la adaptación del Banco a la Administración electrónica, siendo la experiencia adquirida una base sólida para lograr la adaptación en los plazos establecidos

TRAMITACIÓN CON DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Una vez que entran los documentos a través del registro, éstos se “trasladan” a la unidad encargada de su tramitación en la que también se debe garantizar la seguridad e integridad de los documentos.

Es esencial trabajar con el concepto de documento u objeto único **identificando unívocamente** el documento y evitando realizar copias electrónicas del mismo. Un punto a considerar es cuando el documento de solicitud se desmaterializa como datos en una BD, en este caso debe tenerse en cuenta que el documento original no existe pero se puede formar cuando se necesite. El documento electrónico administrativo tiene plena validez mientras que el soporte en papel queda residualmente para realizar copia de originales emitidos por medios electrónicos. La gestión documental se convierte en un elemento clave de los proyectos de Administración electrónica.

En el caso de transmisiones de datos entre organismos o administraciones, dichas transmisiones deben ser almacenados pudiendo optarse por hacer una conversión en el momento de la recepción (por ejemplo a PDF A) y gestionarlos como objetos documentales, o gestionar los ficheros XML.

Trabajar internamente con los documentos electrónicos significará:

- Impulsar a la Administración hacia la adopción real del documento electrónico, respaldando su validez a todos los efectos, mediante la adopción de los medios de autenticación más adecuados en cada caso y eliminando, en lo posible, los flujos paralelos en papel.
- Contar con los instrumentos que permitan un adecuado tratamiento de los expedientes electrónicos y de los documentos que los componen.

- Contar con las infraestructuras y herramientas tecnológicas adecuadas para la gestión de los documentos durante y después de su tramitación, y el archivo y conservación de dichos documentos con las garantías exigidas por la Ley.
- Implantar los mecanismos organizativos y de gestión del cambio necesarios para que el personal al servicio de la Administración adopte la nueva forma de trabajo.
- Definir la tipología documental, los cuadros de clasificación, las tablas de valoración y los calendarios de conservación.

Acceso del ciudadano a expedientes y documentos electrónicos.

Para facilitar el derecho de acceso a los documentos y expediente electrónicos, la LAECSP define los puntos de acceso. Los puntos de acceso electrónico, son sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos, a través de las cuales, el ciudadano puede consultar el estado de la tramitación y los documentos del expediente.

Se pueden distinguir tres grandes bloques de documentos, con distintos requisitos de acceso a los mismos por parte de los ciudadanos a través de las sedes electrónicas u otros puntos de acceso:

- a) Documentos administrativos de carácter informativo a los que se accede sin necesidad de identificación.
- b) Documentos administrativos derivados de expedientes, a los que se podrá acceder durante el trámite y después del mismo, cuando esté autorizado e identificado.
- c) Documentos proporcionados que están en los archivos administrativos en soporte electrónico y a los que se pueda acceder telemáticamente para comprobar la autenticidad de los mismos, generalmente a través de un código de identificación.

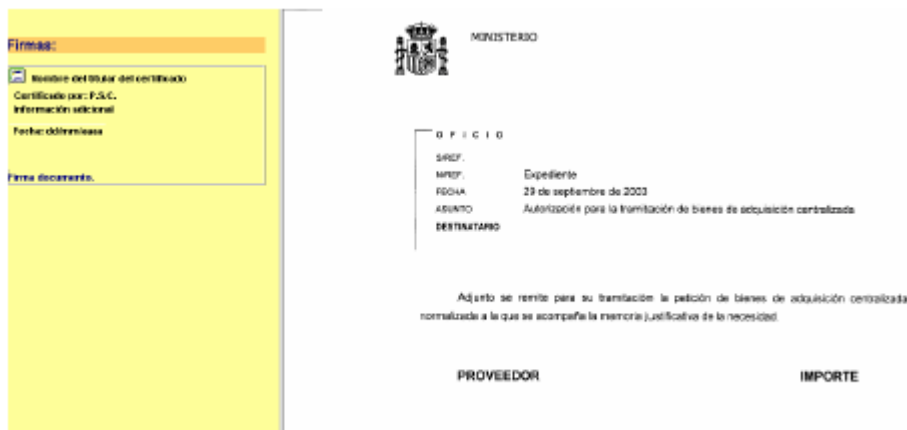
Las **copias electrónicas de documentos electrónicos** emitidos por las Administraciones Públicas o presentados por el ciudadano que, por ser idénticas al documento electrónico original, no comportan cambio de formato y contenido, tendrán la consideración de copia auténtica con la misma eficacia jurídica que el documento electrónico original. La administración debe instrumentar los mecanismos necesarios para facilitarlo de forma integrada y, cuando sea posible, asociada al expediente virtual.

Aquellas que no sean idénticas al documento electrónico original deberán incluir dicha circunstancia en los metadatos asociados a la copia y estar legitimadas por la firma electrónica conforme los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la LAECSP. Este es el caso de los datos que están en BD y no es posible obtener copia de los mismos en el mismo formato en que fueron presentados.

Las **copias en papel** de originales electrónicos cuyo autor sean las Administraciones Públicas, tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan *los sistemas la firma electrónica o códigos de verificación recogidos en los artículos 18.1 y 19 de la LAECSP*, que permitan cotejar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora.

VALIDE, la aplicación del Ministerio de la Presidencia ofrecerá a los ciudadanos y a las distintas entidades públicas la representación visual normalizada de la firma electrónica adoptada.

La **Política general de firma electrónica basada en certificados** propone una forma de visualizar la firma en pantalla:



Caso de referencia: CSV en la AEAT

La AEAT utilizan para la mayoría de sus documentos internos un Código Seguro de Verificación CSV. Las aplicaciones que trabajan con documentos que requieren firma invocan el sistema de gestión de firmantes. Previamente, el documento ha sido diseñado y se han definido los posibles cargos firmantes.

Todos los documentos generados por la AEAT irán firmados electrónicamente mediante un Código Seguro de Verificación que se imprimirá en la primera hoja de cada uno de ellos. Este Código seguro de Verificación garantiza, mediante cotejo en la sede electrónica de la AEAT, la autenticidad de los documentos. (Art. 18.1. b LAECSP). Cuando los documentos se **deben remitir a organismos** externos o a los tribunales, **se firman por la Agencia** con firma electrónica avanzada.

Formación de expedientes electrónicos

En el mundo en papel el expediente es una carpeta identificada que es el contenedor de todos los documentos del trámite. En un entorno electrónico, el acto equivalente a la apertura de la carpeta, será asignar los metadatos correspondientes al expediente, y poder asociar con vínculos indisolubles los distintos documentos electrónicos a este expediente.

Hay diferentes formas de establecer los vínculos entre los documentos que forman parte de un expediente, pero el resultado debe permitir la consulta de estas agrupaciones y la seguridad de que una vez cerrado un expediente no se puede incluir un nuevo documento en el mismo. Una vez cerrado un *exp-electrónico* ya no se puede alterar. Si hubiera que hacer modificaciones lo lógico es generar un nuevo *exp-electrónico* y el cerrado se incluye como subexpediente.

La asignación de un documento a su expediente en el momento de su incorporación debe permitir mecanismos de "herencia" de metadatos y minimizar la captura manual. También puede plantearse la generación de los expedientes electrónicos a la finalización del trámite, pero exige que los documentos estén previamente identificados o catalogados.

En el transcurso de la función administrativa puede ser necesario remitir el expediente tanto a otra administración como al ciudadano. Todo documento remitido mediante un expediente electrónico tiene que poder ser cotejado en la sede electrónica del proveedor para garantizar su autenticidad frente a terceros interesados en el expediente

La LAECSP contempla la sustitución de la remisión por la puesta a disposición del expediente electrónico, con todos los efectos legales. No obstante será necesario estandarizar la formación del expediente y la incorporación del concepto de foliado (art. 32 LAECSP) lo que se traslada a las normas de desarrollo del RD 4/2010 del ENI. En este sentido el foliado queda garantizado a través de la concatenación ordenada de las huellas digitales y códigos electrónicos de los documentos electrónicos que componen el expediente.

Caso de referencia

El proyecto de remisión de expediente de la AEAT contempla la generación de un índice Electrónico firmado por la administración actuante. Este Índice garantizará la integridad del expediente y permitirá su recuperación. Antes de la puesta a disposición de un Expediente Electrónico, se genera un índice electrónico que garantice el foliado y se incluya en la puesta a disposición. Este índice es el primer documento del Expediente Electrónico y debe contener la relación ordenada de documentos incluidos en la puesta de manifiesto. El foliado queda garantizado por la concatenación ordenada de huellas y códigos electrónicos de los documentos que componen el expediente electrónico que se pone a disposición. Para todos los documentos se incluirá una descripción y el código electrónico mediante el que se facilite el cotejo en la sede electrónica del proveedor.

Al objeto de garantizar el acceso al contenido de los documentos del expediente electrónico, todos los documentos que lo compongan estarán en un formato estándar de larga duración que sea accesible mediante un navegador web (formato PDF-A conforme con ISO19005).

El proceso de remisión telemática (puesta a disposición telemática) de un expediente electrónico se llevará a cabo en 4 fase: aviso, recuperación del índice, recuperación de todos los documentos y acuse de recibo.

SALIDA DE DOCUMENTOS Y NOTIFICACIONES

En el proceso de resolución las Administraciones Públicas emiten hacia los interesados documentos que actualmente son comunicados por diversas vías. La mayoría de resoluciones se envían como notificación postal con una carta certificada con acuse de recibo y doble entrega. La LRJAP en el art. 59 exige la notificación administrativa se haga por un *medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.*

Ya que desde la perspectiva del procedimiento electrónico, estos documentos se generan y almacenan en los procesos internos en soporte electrónico, parece lógico que la remisión de estas notificaciones se haga también por medios electrónicos. El RD 209/2003 en el art. 12 recoge la posibilidad de realizar *la notificación utilizando medios telemáticos* y en el mismo RD y el art. 28. 1 de la LAECSP establece que: *“se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido sus utilización”*. La Ley también contempla la notificación por comparecencia, el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso.

Desde el punto de vista de la gestión documental, los documentos de notificación serán tratados como documentos administrativos, y los acuses de recibo, o la publicación, deberán quedar incluidos –vinculados- a sus expedientes electrónicos.

Caso de referencia: Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras,

El Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras www.notificaciones.060.es, cuyo titular es MPR y el prestador Correos, es un servicio que permite a ciudadanos y empresas recibir de forma alternativa por vía telemática las notificaciones administrativas que actualmente reciben en papel. El Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras (SNTS), está operativo desde el 4 de octubre de 2003.

Proporciona a cada ciudadano o empresa una Dirección Electrónica Habilitada (DEH) en la que recibir todas las notificaciones y comunicaciones de las administraciones públicas. La DEH se asocia con un buzón en el que recibirá todas las notificaciones y comunicaciones de la Administración, de manera confidencial y segura. Las notificaciones electrónicas tienen **el mismo valor jurídico** que las recibidas por correo postal. La suscripción a este servicio es voluntaria y tiene carácter gratuito. Tal y como se recoge en la LEY 30/1992 de procedimiento administrativo y en LEY 11/2007, de 22 de junio, los ciudadanos tienen el derecho a elegir el lugar de notificación, incluida su DEU. Los organismos de la administración que emitan notificaciones y comunicaciones pueden hacerlo electrónicamente integrándose en el servicio cumpliendo los protocolos especificados.

EL ARCHIVO ELECTRÓNICO

La Guía para la Gestión Archivística de documentos electrónicos del Consejo Internacional de Archivos define documento archivístico como: *"...una información registrada que se produce o recibe en el marco de la gestión de una actividad institucional o personal y que engloba el contenido, el contexto y la estructura, sirviendo de prueba a la actividad que le ha dado origen"*.

No todos los documentos electrónicos producidos en el seno de las organizaciones pueden ser considerados como documentos archivísticos. La LAECSP, en el art 31, concibe el archivo electrónico, por un lado, para almacenar los documentos originados o convertidos a soporte electrónico, evitando el almacenamiento en formato papel y por otro, para la conservación de los documentos que servirán como prueba. La conservación es esencial para la defensa de los intereses de los ciudadanos a largo plazo. La Ley, además, insta tener en cuenta la seguridad de acceso y de conservación.

La Conservación se define como los "procesos y operaciones que, realizados para garantizar la permanencia intelectual y técnica de documentos auténticos a lo largo del tiempo" (UNE_ISO 15489-1 punto 3).

La conservación de la documentación administrativa es una obligación de las Administraciones, siendo esencial para el ulterior control de las actuaciones administrativas, la garantía de los derechos de los ciudadanos contenidos en los mismos, y la preservación del patrimonio documental. Para archivar los documentos electrónicos necesitaremos espacios de archivo electrónico o espacios de almacenamiento electrónico que permitan garantizar la seguridad, el acceso, la disponibilidad y la conservación de dichos documentos.

La LAECSP no establece otras previsiones específicas sobre conservación, que la remisión al Esquema Nacional de Interoperabilidad.

En papel que tiene el archivo en la conservación del los documentos electrónicos difiere el algunos aspectos del actual pero no en otros.

- Uno de estos aspectos a tener en cuenta es la obsolescencia de las tecnologías con las que se gestionan los datos y documentos y que puede hacer necesario un cambio de formato.
- Otro es el de la conservación de la firma.

- Otro de los aspectos es que, en el entorno electrónico, no es necesario mover el expediente o documento desde el almacenamiento de gestión, al archivo central y al intermedio. La misma función se realiza sin más que cambiar la propiedad y los permisos de acceso.

Para la conservación de la firma existen soluciones de firma longeva que se incluirán en la plataforma de @firma. Las condiciones que se deberán dar para considerar una firma electrónica longeva son las siguientes:

Para la conservación a largo plazo de los documentos, se están arbitrando en muchos países mecanismos para la transferencia de dicha documentación y evidencias electrónicas a repositorios gestionados por las autoridades archivísticas, que son los responsables en última instancia de dicha custodia, o incluso a entidades terceras confiables que provean de esos servicios. En otros entornos, no se plantea la transferencia sino proveer de servicios de control aplicables a diferentes repositorios distribuidos.

La conservación de los documentos hay que preverla desde el momento de su incorporación a los sistemas de gestión lo que en la práctica, significa establecer una estrategia de conservación de los documentos electrónicos: medidas organizativas y técnicas para la conservación de la información realizada de forma rigurosa y proporcionada a los riesgos. Una de estas estrategias debe basarse en utilizar normas y estándares, disponibles públicamente, de derecho y especificaciones públicas libres de royalties y patentes.

No toda la documentación que se genera tiene el mismo valor a largo plazo por ello hay que realizar el análisis y valoración de la documentación según los requerimientos establecidos (*R. D. 1164/2002, de 8 de noviembre*) y establecer una política de conservación y migración respecto a los documentos electrónicos, asignando las responsabilidades sobre la misma.

Existe también la necesidad de mantener el valor probatorio de los documentos, o lo que también se denomina como el mantenimiento de las **evidencias electrónicas**. Este valor probatorio deberá poder ser demostrado en los tribunales cuando estos lo requieran. Los riesgos de que esto suceda son muy distintos según los tipos de documentos y esto puede determinar distintos tipos o estrategias de conservación o medios de prueba.

Conversiones y migraciones

Teniendo en cuenta la obsolescencia tanto los sistemas informáticos como los soportes electrónicos las organizaciones deben establecer métodos de migración o conversión que aseguren autenticidad e integridad de la información, con objeto de conservar los documentos a largo plazo.

Conversión y migración a veces se utilizan como sinónimos siendo diferentes:

- La migración es el proceso que permite que unos determinados datos o documentos electrónicos sean volcados a otros soportes o aplicaciones de forma que sigan estando disponibles.
- La conversión es el proceso de cambio de formato para evitar la obsolescencia y la no dependencia de la tecnología de creación.

Las tendencias actualmente más aplicadas son:

- a) Para documentos electrónicos: crear transformaciones o presentaciones de los formatos propietarios originales de los documentos. Por la gratuidad del software de acceso y la política de muchas empresas del sector de hacer abiertos sus formatos y convertirlos en normas ISO, el formato PDF(A) (ISO 19005), especialmente pensado para conservación a largo plazo, se ha convertido en uno de los más usados en las

estrategias de conservación. El PDF(A) elimina toda dependencia tecnológica de elementos externos, por lo tanto, puede ser leído fuera del contexto que lo produce. Sin embargo, el PDF(A) no alcanza a resolver la problemática de documentos complejos como por ejemplo de los planos. En cualquier caso, la ventaja del uso de formatos abiertos (ISO 32000 PDF, ISO 26300 ODF, ISO 24517 PDF(E)...) es que, al estar publicadas sus especificaciones, cualquiera puede generar una aplicación que sea capaz de leerlos.

- b) Para datos en aplicaciones: son una referencia los ficheros XML que puedan gestionarse fuera de la aplicación originaria cuando se necesiten. Esta aproximación también puede utilizarse para los metadatos que deben acompañar a cada documento.

Los nuevos documentos obtenidos tras un proceso de conversión perfectamente controlado, serán copias auténticas de los mismos y su valor probatorio podrá ser demostrado con la documentación y registros obtenidos del proceso de conversión. A estos objetos digitales se puede aplicar una huella digital a incorporar en el repositorio, que podrá ser realizada con el sello electrónico de la organización, u otro sistema de firma electrónica. Hay que tener en cuenta que lo que autentica esta huella son las conversiones, pero no el contenido, ni las firmas que acompañaban a la fuente original.

En el curso de un proceso cualquier juez podrá pedir las pruebas de cómo se ha realizado la conversión de éste documento o incluso nombrar a un "forense" que lo compruebe.

Caso de referencia: i-Arxiu

El proyecto I-ARXIU, es una plataforma técnica de base que tiene como objetivo proporcionar el servicio de archivo electrónico que CATCert ofrecerá a las Administraciones Públicas catalanas (autonómica y local), para preservar los documentos electrónicos a largo plazo, además de garantizar la autenticidad e integridad de sus contenidos, así como la accesibilidad, disponibilidad y legalidad, más allá de la obsolescencia tecnológica.

El enfoque del proyecto parte de la necesidad de dar una respuesta a la preservación segura de documentos electrónicos firmados. CATCert, en coordinación con el Grupo de Innovación Tecnológica de la Subdirección General de Archivos de la Generalitat de Cataluña, ha trabajado en la definición de un marco normativo que regule la preservación digital y en la estandarización de este modelo de archivo digital de documentos.

Esta plataforma permitirá a las Administraciones Públicas depositar cualquier objeto digital y CATCert les garantizará que el soporte no será ningún problema para su recuperación. De este modo, CATCert les permitirá afrontar al reto de preservar para el futuro, la información que genera o recibe en formato electrónico, en el ejercicio de sus funciones y actividades.

Actualmente el proyecto i-Arxiu se integra en una pieza más de las actuaciones del Consorci de la Administració Oberta de Catalunya. Se plantea el objetivo de que sea el modelo de servicio de archivo electrónico para las Administraciones Públicas catalanas. I-ARXIU prestará además servicios especializados orientados al desarrollo de estrategias de preservación, servicios de visualización asociados a un registro de formatos, y servicios de evidencia electrónico y forense/peritaje.