

Un nuevo marco jurídico dibuja el futuro del documento electrónico.

Gerardo Bustos Pretel

Subdirector General de Información, Documentación y Publicaciones.
Secretaría General Técnica. Ministerio de Economía y Hacienda.

Resumen:

Se aborda el nuevo marco de la administración electrónica para los documentos desde tres ópticas. La primera, con un recorrido a la evolución histórica de los documentos en función de los soportes. La segunda, analizando la respuesta genérica de la Administraciones Públicas a la nueva revolución tecnológica. La tercera, la respuesta específica de la Administración en lo que concierne a un nuevo marco jurídico con la Administración electrónica como eje principal, para hacer perfectamente compatible el derecho al uso pleno de la Administración electrónica con las máximas garantías

Palabras clave: Administración General del Estado. Administración electrónica. Documento administrativo. Expediente administrativo. Archivo electrónico. Derecho administrativo electrónico

Abstract:

The new framework of the e-Administration for the public records is approached from three perspectives. The first view point looks into the historical development of the record's means of support. The second, analyzes the overall opinion of Public Administration with regards to the technological revolution. The third, with regards to the specific solution within a new legal framework with e-Administration as the principal core, with the aim to combine the civil rights to all public within the e-Administration with maximum guarantees.

Keywords: General Administration of State, Electronic Administration, Administrative Document, Administrative Proces, Electronic File, Administrative Electronic Right

Un nuevo marco jurídico dibuja el futuro del documento electrónico.

Gerardo Bustos Pretel

Subdirector general de Información, Documentación y Publicaciones.
Secretaría General Técnica. Ministerio de Economía y Hacienda.

1. Echando la vista atrás.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 49, considera documento a “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos”. La definición legal es un punto de partida conveniente, antes de adentrarnos en el recorrido histórico de los medios que han servido de soporte a libros y documentos.

1.1. En el origen.

Los libros y documentos han recorrido un largo trayecto a lomos del papel. Los chinos inventaron el papel en el 105 a.C. En el siglo VIII los árabes consiguen hacerse con la fabricación del invento, y de su mano llega a Europa, que establecen el primer molino de papel en Valencia en 1150.

También a China le corresponde la invención de la imprenta de tipos móviles; se utilizaban planchas de metal, madera, piedra y barro cocido. En torno al año 972 se imprimió un canon budista, y en el año 1000 las historias dinásticas. En el mundo occidental la invención de la imprenta se atribuye a Johann Gensfleisch de Gutenberg durante la década de 1440 al 1450. Su uso cobró una velocidad que en algunos aspectos nos recuerda a la velocidad de implantación de las actuales nuevas tecnologías. Al llegar el siglo XVI al menos unos veinte millones de libros habían sido ya impresos. La imprenta se difundió de un modo rápido por toda Europa.

La imprenta no tardaría en ser adoptada para usos administrativos y burocráticos, sobre todo para la difusión de disposiciones y mandatos de carácter general (ordenanzas, formularios concediendo autorizaciones al portador que eran impresos a falta del nombre del beneficiario y de los elementos de validación, bandos, edictos, etc.). Su avance también va ligado al incremento de la educación entre las clases sociales, ya que cada vez son más los que al menos saben leer; si bien es cierto que la cifra de los que saben escribir le va a la zaga.

A lo largo del siglo XIX la imprenta adquiere tal grado de evolución técnica para producir libros y documentos, con independencia de que estos últimos fuesen públicos o privados, que el acceso a los mismos dejó de ser exclusivo de una minoría. Rotativa, estereotipia, linotipia, son distintas etapas de mecanización. Avanzada la segunda mitad del siglo XX, la electrónica sustituye a la mecánica. Aparecen nuevos procedimientos de impresión: el heliograbado, el huecograbado y el "offset". La composición mecánica o linotipia ha desaparecido en favor de la fotocomposición.

Los efectos del desarrollo de las técnicas de impresión se hicieron notar en mayor medida en el mundo del libro y de colección y conservación, dando lugar a un nuevo concepto de biblioteca. En un sentido moderno, conviene recordar que fue precisamente la imprenta la que posibilitó la creación de grandes bibliotecas. Fernando Colón (1488-1539) se erigió como el primer gran bibliógrafo de la España moderna. Su biblioteca fue la primera biblioteca europea renacentista creada tras la expansión de la imprenta y nació precisamente con el objetivo de la totalidad. Durante tres décadas, el hijo de Cristóbal Colón se dedicó personalmente a buscar los libros, a escogerlos y catalogarlos, siguiendo un sistema innovador para el periodo que él mismo ideó, y a reunirlos en un edificio construido ex-profeso que abrigaría no sólo su biblioteca sino también sus otras colecciones.

Los Austrias gobernaron sus vastos dominios gracias al uso del papel como instrumento para la transmisión de órdenes de una burocracia cada vez más compleja y eficiente. La evidencia de la importancia que tal sistema de gobierno tenía para ellos queda patente en la creación del gran Archivo Real de Simancas.

A su llegada a España, los Borbones prestaron una gran atención a la organización de bibliotecas públicas. Merece la pena destacar la Real Biblioteca, que pasó a ser de uso público por el decreto de 2 de enero de 1716. Junto al crecimiento y expansión de las bibliotecas en los últimos siglos, conviene señalar la repercusión de los avances tecnológicos. La colección o fondo bibliográfico de una biblioteca está constituida por toda clase de documentos, fundamentalmente libros; pero también otros como publicaciones periódicas, manuscritos, música impresa, materiales cartográficos o gráficos, etc. se han añadido en las últimas décadas, con empuje desmedido, los archivos y documentos legibles por ordenador, etc. La misma importancia darán a la burocracia, creando las bases de una centralización administrativa, las secretarías de Estado y del Despacho Universal (en realidad, los precedentes de los actuales departamentos ministeriales). Sus reformas administrativas y económicas, el desarrollo de los efectos bienhechores de la Ilustración serán sólo posibles gracias al uso del escrito, de la imprenta en la Administración y a que valoran los archivos tanto como en su momento lo hicieron los Austrias.

Esta parada en la historia del documento, en general, y en el libro, de manera especial, no ha pretendido otra cosa que resaltar la idea central en el planteamiento de partida de este artículo: durante siglos hemos "estado" en el papel. En ese tiempo los avances tecnológicos han perfeccionado tanto el documento como el libro, siempre dentro de

las coordenadas de imprenta y papel. Ahora la tecnología e Internet están alterando de forma decisiva la idea del libro, la actitud de la industria editorial y los hábitos del lector, por un lado, y del documento oficial, su difusión y conservación, por otro.

1.2. En plena transición: tiempo de coexistencias.

El actual es un momento de transición. El papel convive con los nuevos soportes electrónicos, sin que esté aún claro el puente al futuro. La tecnología de producción del libro está siendo sustituida por procedimientos informáticos. Bases de datos bibliográficos ponen a disposición de los interesados ingentes cantidades de información. Grandes archivos, inmensas bibliotecas o exhaustivas enciclopedias no requieren más espacio que un CD, de fácil y rápida actualización.

El libro se ha convertido en un mecanismo de difusión de numerosos documentos oficiales que antes sólo podían ser conocidos dentro de los cenáculos de la Administración y ante los que el ciudadano quedaba al margen de ellos. Pensemos que la eclosión del uso de la imprenta por la Administración llega con el constitucionalismo, uno de cuyos principios es la publicidad y la transparencia administrativa, cuando a partir de 1810 se deciden publicar las actas de sesiones parlamentarias. Paralelamente, comienzan a publicarse colecciones de documentos oficiales: Colección de Decretos, Guía de Hacienda, Colección Legislativa de España, boletines provinciales, de Ventas Nacionales.

La culminación máxima de este proceso llegó en 1844, cuando la Gaceta de Madrid es confirmada como órgano oficial para divulgar las leyes de la Nación y los decretos del Gobierno. Este momento debe ser considerado como el punto crucial en la adopción por parte de los poderes públicos de las técnicas de impresión modernas. Hoy día los libros oficiales cumplen un papel fundamental en el acercamiento del ciudadano a la Administración y sus procedimientos mediante guías y compilaciones normativas oficiales, informes, dictámenes y doctrina. Por otro lado, nos encontramos con la publicación de memorias instituciones que contribuyen a conocer en qué manera funcionan nuestras instituciones. Sin ir más lejos, observemos a título de ejemplo en este sentido la memoria anual que publica la Administración Tributaria del Estado.

Probablemente el salto más notorio a nivel popular lo está representando el propio libro. El *libro-e*¹ está de moda a nivel profesional; actualmente no hay feria profesional que se precie donde este nuevo formato no se convierta en la estrella. Los expertos del sector están apostando en esta dirección e incluso la prensa escrita empieza a subirse a este carro, en algunos casos incluso con modelos propios. Para la mayoría de expertos el avance digital es imparable, y en pocos años la nueva generación de libros electrónicos revolucionará el mercado editorial. La Administración también está siguiendo esa vía para editar libros cuya existencia responde al cumplimiento de normas específicas.

1. Al libro electrónico se le conoce principalmente como *e-book*, pero también como *ecolibro*, *e-libro*, *libro-e*, etc. A lo largo de este artículo se va usar la expresión *libro-e*, entendiéndose que sería la expresión más correcta en castellano y que aún estamos a tiempo de contribuir modestamente a su consolidación.

Según los ISBN's² concedidos, en 2007 la edición electrónica aumentó un 88'2 % con respecto al año anterior. La evolución de los últimos años habla por sí sola:

Ed. Electrónica	
Año	ISBN's
1998	1.513
1999	1.214
2000	2.011
2001	3.198
2002	3.317
2003	3.912
2004	4.478
2005	5.178
2006	4.318
2007	8.029
2008	8.447
2009	9.200



FUENTE: Panorámica de la edición española de libros 2008. Análisis sectorial del libro. Editado por Ministerio de Cultura. (Datos 2009, estimados.)

Sobre el futuro hay opiniones para todos los gustos, quizá porque se intuye, pero está aún sin dibujar. Todo apunta hacia un tiempo difícilmente cuantificable de coexistencias. Mientras que un soporte hace el viaje de lo residual hacia lo mayoritario, otro soporte hace el camino inverso, y en el trayecto conviven en proporciones importantes durante un tiempo sobre cuya duración no tiene mucho sentido profetizar.

1.3. El libro-e: una realidad que también puede ser el futuro del documento administrativo.

El soporte electrónico lucha contra la cultura secular que arrastra el papel. Pero el papel se enfrenta a algo mucho más complicado, como es el hecho de que las ventajas intrínsecas del soporte electrónico abocan de manera impenable al cambio de cultura. La fuerza de la racionalidad siempre se impone, y ésta es la gran baza de los soportes electrónicos. Pensemos en la posibilidad de leer o consultar un *libro-e* en cualquier sitio, sin más limitación que una tecnología volcada en nuestra comodidad: dispositivos móviles, baterías de larga duración, pantallas de contraste, bajo consumo de energía, gran memoria, pantallas de formatos tradicionales (A4 y A5), etc. O en la existencia de un archivo universal, de acceso también universal, con amplios métodos de búsqueda fácil y sin los consabidos kilómetros de estantería.

2. De "International Standard Book Number (ISBN).

El término *e-book* o *libro-e* se refiere a una obra individual en formato digital legible en pantalla (descargable, imprimible, ambas cosas o ninguna de las dos). Y también alude el término a los dispositivos utilizados para leer libros en formato digital. Para esta forma de lectura existe gran variedad de soportes capaces de acceder a un libro en versión digital: ordenador de sobremesa, portátil, PDA, teléfono móvil, etc.

Hasta tal punto nos encontramos en un momento de transición, que muchos denominan la situación actual del libro electrónico y todo lo que gira a su alrededor como *e-Babel*. Los expertos creen que en los próximos años la nueva generación de libros electrónicos trastocará totalmente el mercado tradicional. Ya está ocurriendo así en alguna medida. Algunos de los modelos más conocidos son “*Kindle*” de Amazon, “*eBook Reader*” (REB) de Gemstar y “*Portable Reader*” de Sony. O modelos más españoles como hay otros muchos y grandes firmas preparan otros nuevos, con precios entre 150 y 600 euros.

Estamos ante una tecnología incipiente y en pleno desarrollo. Uno de los elementos es el color. Ya se trabaja con prototipo de pantalla en color con “*tinta electrónica*”; sin duda eso supondrá un gran paso adelante en la popularización de los aparatos. “*Qualcomm*” trabaja a marchas forzadas para tener listo antes de que termine 2010 su panel “*Mirasol*”, en color, con posibilidad de leerse sin problemas bajo luz solar, soporte vídeo y todo eso apenas incide en la duración de la batería. De la misma manera, vemos como poco a poco el formato ePUB rivaliza con la exclusividad del formato pdf³ En poco tiempo, la tecnología revolucionará estos prometedores aparatos.

Las ventajas del *libro-e* son evidentes: interactividad, accesibilidad universal, versatilidad para visualizar los libros en diferentes dispositivos, bajo coste y bajo precio, etc. Los dispositivos lectores utilizan la tecnología basada en el papel o “*tinta electrónica*”, cuya principal característica consiste en que la luz no se proyecta desde la pantalla, como sucede en la mayoría de los otros aparatos electrónicos, sino que necesita de la reflexión de la luz externa para poder leer su contenido, igual que sucede con el texto impreso en papel. Se dice que esta tinta tiene un “*efecto papel*”, por la ausencia de iluminación propia y alto contraste obtenido y su bajo consumo, ya que se trata de una tecnología que sólo necesita alimentación en los cambios de pantalla.

Tal como suele suceder en momentos de transición, no hay un modelo definitivo. La gran ventaja de “*Kindle*” consiste en que permite descargar contenidos directamente mediante un módulo celular; pero es un modelo cerrado, porque el software del libro sólo puede comprarse en Amazon y leerse con “*Kindle*”. En cambio, Sony ha optado

3. PDF, “*portable document format*”, en español “formato de documento portátil”. Es un formato de almacenamiento de documentos desarrollado por la empresa Adobe Systems.

ePUB, “*electronic publication*”, es un formato estándar para libros electrónicos creado por el “*International Digital Publishing Forum*” (IDPF). Es un formato redimensionable, es decir, en un libro digital ePUB se marca el contenido, pero no se delimita su formato, que se adapta a las diferentes pantallas de los múltiples lectores de libros electrónicos del mercado.

por un formato abierto: todos los libros electrónicos funcionan en todos los aparatos. La mayoría de los modelos que se están desarrollando son también en formato abierto.

Además de los detalles técnicos, sobre los *libros-e* quedan muchos aspectos por cerrar, como la forma de los dispositivos y la rigidez de la seguridad anticopia. Para proteger los derechos de autores y editores, algunas compañías de software, como Microsoft o Adobe, han creado sistemas llamados DRM⁴. Son sistemas compuestos por *software* y *hardware* certificados que permiten controlar el número de copias (portapapeles, impresión, etc.) de una publicación para su distribución segura por Internet.

Y si algo bendice esta tecnología, ello es que la Agencia Internacional del *International Standard Book Number (ISBN)* reconoce los *libros-e* como sujetos a ISBN.

El cambio de rumbo seguramente lo va a marcar el estudiante que diga adiós a la mochila cargada de libros y cuadernos. El estudiante “moderno” acudirá a clase con un solo “libro”, imaginemos que es un *libro-e*, conteniendo todos los libros de texto, de apoyo y de apuntes. Y lo que es más importante: ese estudiante representará en sí mismo un cambio de rumbo sobre lo que supone la actual cultura de adultos.

La propia realidad ha elegido ya su rumbo. Algunos datos lo dejan meridianamente claro, sobre todo en el sector del libro. El mercado americano probablemente nos está anticipando lo que viene. Según datos del “*International Digital Publishing Forum (IDPF)*”, citados por Francisco-Javier García-Marco⁵, las ventas de libros electrónicos se han sextuplicado entre 2002 y 2008. En términos de venta, han pasado de 10’1 millones \$ en 2004 a 31’8 millones \$ en 2008.

El libro-e no es un instrumento ajeno a la política de difusión de documentos oficiales y ya se están haciendo experimentos en ese sentido. Pongamos como ejemplo los proyectos de Presupuestos Generales del Estado, que se elaboran anualmente. Nos referimos a ellos particularmente por tratarse de un documento de archivo que técnicamente son procesados como documentos bibliotecarios. Aquéllos tienen el honor de haber sido el primer documento en ser generado totalmente electrónico a partir de una aplicación de software en la Administración General del Estado española, como resultado de un procedimiento automatizado y un proceso de recolección de datos procesados –el presupuestario–, establecido a mediados de los años ochenta del siglo XX. Ahora vemos como anualmente el proyecto anual de Presupuestos generales del Estado se entregan por parte del titular de Economía y Hacienda al presidente de las Cortes cada mes de septiembre.

Se ha pasado de entregar un documento, original múltiple, formado por un elevado número de volúmenes con un peso medio de 66 kilogramos, a entregar una memoria flash de tamaño tan pequeño que cuesta encontrarlo hasta en el bolsillo. No debería

4. DRM, de *Digital Right Management*.

5. “*El libro electrónico y digital en la ecología informacional*”, de Francisco-Javier García-Marco, en el volumen 17, nº 4 de “*El profesional de la información*”.

extrañarnos que dentro de pocos años los proyectos de Presupuestos se entreguen en un libro-e. Sobre todo si tenemos en cuenta que es mucho más cómodo de manejar de forma autónoma, y que pronto contarán no solo con color, sino con capacidad de realizar operaciones que hoy día sólo podemos permitirnos hacer con un ordenador personal.

1.4. La nueva biblioteca, espejo del nuevo archivo.

La vieja idea de la biblioteca como un lugar físico de almacenamiento, búsqueda y consulta de libros ha visto caer sus muros a los pies de nuevas tecnologías que han ampliado enormemente su horizonte. La colección sigue estando en la base del servicio al usuario, pero ahora lo hace bajo un concepto mucho más amplio, poniendo a disposición del usuario documentos que no siempre son físicos. El impacto de las nuevas tecnologías influye en todas las partes del proceso: selección, adquisición, catalogación, difusión y preservación de las colecciones que mantienen las bibliotecas.

Poco a poco no hay biblioteca que se precie que no se deje mecer en la corriente de las nuevas tecnologías. Para una biblioteca no estar en la red equivale a no existir, pero tampoco basta con estar en Internet. Hay que contar, sobre todo, con buen posicionamiento en los buscadores. Internet posibilita actuaciones impensables, novedosas e imaginativas que hace sólo unos años ni nos habríamos planteado. Un caso es el de los blog o cuadernos de bitácora. Son “*patios*” que permiten desarrollos del tipo de taller o club de lectura, preparatorio de reuniones, etc.

La gran revolución de la biblioteca es la digitalización, lo que viene a suponer una biblioteca sin fronteras. Éste es un proyecto de alcance europeo. La Comisión Europea, en su comunicación “*i-2010 bibliotecas digitales*”, de 30 de septiembre de 2005, propone precisamente la creación de una Biblioteca Virtual Europea, que tendrían fundamentalmente el objetivo de “*hacer accesible a todos los países, a través de la red, el rico y diverso patrimonio de las bibliotecas europeas*”.

Un proyecto importante en este sentido lo representa la denominada “*EU Bookshop*”, la biblioteca digital creada por la Unión Europea: unos 110.000 ejemplares editados desde 1952 están disponibles para su descarga gratuita. Nada menos que unos 14 millones de páginas en pdf a disposición libre y gratuita de los ciudadanos.

El proyecto tiene un curioso origen. En 2007 la Oficina de Publicaciones de la UE puso en marcha un servicio de PDF a la carta. Consistía en que los ciudadanos podían pedir que se escanearan de los archivos de la Oficina cualquier publicación de documentos oficiales que necesitara. La demanda alcanzó tales niveles, que a los seis meses este servicio estaba colapsado. Una vez más, en el marco de este rápido desarrollo tecnológico, la realidad superó la previsión, y la Oficina de Publicaciones de la UE optó por escanear a nivel industrial los volúmenes de informes oficiales custodiados en su archivo. Ese ha sido el resultado: una biblioteca electrónica, o quizá

más exactamente, un repositorio electrónico, con más de 14 millones de páginas en formato PDF optimizada para la web y abierto gratuitamente al público.

Los grandes proyectos universales no se harán esperar. En los cursos de verano de 2008 de la madrileña Universidad Complutense, Ben Burell, manager de *Google Book Search Library Partnership*, explicaba su objetivo de “digitalizar todos los libros del mundo y hacerlos accesibles a toda la sociedad”. La digitalización que propone Google permitirá buscar cualquier libro en la red, descargarlo si el autor ha dado el consentimiento o averiguar en qué bibliotecas se encuentra. Además, ofrecerá un servicio denominado ‘*My library*’, en el que cada usuario podrá elegir sus libros favoritos y tener su propia colección digital.

Como todos saben bien, los archivos no son ajenos a estos procesos y, a nivel de documentos históricos, se están desarrollando proyectos similares que responden a idénticas fuentes de inspiración.

2. La Administración se sube al carro.

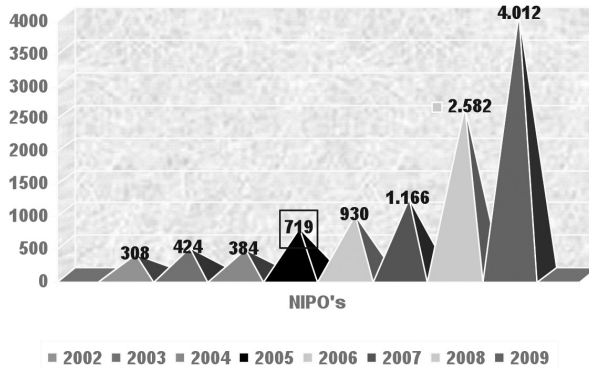
La gran respuesta de la Administración ha sido y está siendo la jurídica, y aún queda mucho terreno por andar en ese sentido. Bajo este panorama de la sociedad, un reflejo claro de la respuesta administrativa lo representa la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (LAECSP)⁶. Encierra por sí misma un cambio en la cultura de trabajo de las funciones horizontales. La LAECSP incorpora las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al procedimiento administrativo común. El reto a partir de este momento es ver como se van a desarrollar tecnológicamente las aplicaciones que permitan instruir tales procedimientos, así como articular la conservación y recuperación de esa información.

Pero no deja de ser sintomático el grado de entusiasmo con el que la Administración está abrazando las nuevas tecnologías, con lo que eso tiene de importante en cuanto a modelo inevitablemente a imitar y en cuanto a impulso en el proceso social de implantación de las nuevas tecnologías. Con todas las reservas necesarias, teniendo en cuenta que hablar de la Administración supone hablar de tres Administraciones (General del Estado, Autonómica y Local) y de muchas filosofías y planteamientos, veamos algunas muestras del quehacer administrativo en torno a los documentos en el marco de estos nuevos mundos.

6. Dado que se trata de una normativa que se cita con frecuencia en este artículo, en adelante abreviaremos su denominación, sustituyéndola por la de Ley de Acceso Electrónico. También usaremos sus siglas en alguna ocasión.

2.1. Las ediciones oficiales.

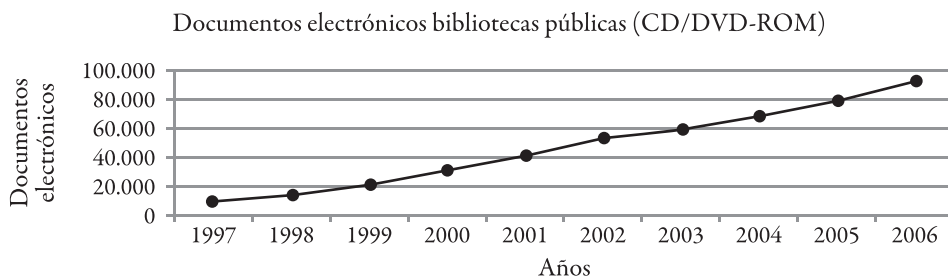
En materia de libros, se están produciendo avances de vértigo. Basta ver la evolución de las publicaciones oficiales de la Administración General del Estado (AGE), en cuyo marco las 308 publicaciones electrónicas de 2002 han pasado a ser 2.582 en 2008. La previsión para 2009 es superar los 4.000. Los programas editoriales de los Ministerios y sus organismos constituyen una buena muestra de la progresiva implantación de las publicaciones electrónicas. El gráfico con los datos relativos a la evolución de los NIPO's⁷ de publicaciones electrónicas concedidos habla por sí solo.



Otro tanto puede decirse de las bibliotecas públicas. A título de ejemplo, veamos la evolución de las publicaciones electrónicas en la red de bibliotecas públicas de la AGE.

Documentos electrónicos	
Bibliotecas públicas	
Años	Documentos
1997	7.025
1998	12.875
1999	19.473
2000	30.877
2001	39.939
2002	53.203
2003	58.551
2004	69.560
2005	79.103
2006	92.591

7. Número de identificación de publicaciones oficiales. Cada publicación oficial debe estar incluida en programa y no se edita hasta contar con el NIPO, que lo otorga caso por caso el Ministerio de la Presidencia.



FUENTE: “*Estadística 2006 Bibliotecas Públicas del Estado*”, editado por el Ministerio de Cultura. 2008.

También en materia de archivos la Administración empieza a desarrollar también interesantes proyectos. Destaca el Portal de Archivos Españoles (PARES)⁸, puesto en funcionamiento por el Ministerio de Cultura. Se trata de una plataforma informática de trabajo a la red de los once archivos estatales gestionados por el Ministerio de Cultura, que suponen la gestión de unos 250 km. de documentación.

3. Una nueva cultura llama a la puerta.

El recorrido anterior no persigue otra cosa que ver la evolución del documento, aunque en buena medida hayamos centrado el recorrido en una manifestación clásica y altamente arraigada en la cultura actual: el libro, cuya difusión gracias a las TIC ha encontrado muchos menos obstáculos que los documentos oficiales y administrativos. Esa evolución se enmarca en las nuevas tecnologías, poniendo de manifiesto que asistimos a una revolución silenciosa, constante e imparable del documento. El reto ahora es desarrollar las herramientas, jurídicas y de todo tipo, que nos permitan dar al nuevo documento y a la nueva cultura el tratamiento adecuado.

La evolución que hemos visto centrada en el documento y sus soportes, de la mano de la tecnología, es similar a la experimentada en los últimos tiempos en numerosas actividades del ser humano. En las últimas décadas hemos visto grandes avances tecnológicos, de desarrollo ágil y capaces de generar por sí mismos profundas modificaciones en los comportamientos y usos sociales. Similar a lo ocurrido con el automóvil, el ordenador y el teléfono móvil.

Todos los indicios apuntan en estos momentos en la dirección de prever una gran revolución de la mano del documento electrónico en su más amplia definición, lo que

8. Para ampliar información: <http://pares.mcu.es>.

conllevará cambios como la burocracia electrónica, el archivo electrónico o el libro electrónico, de profundas consecuencia en la vida administrativa, la conservación del patrimonio cultural, la enseñanza y la cultura bibliográfica, etc.

En el caso del libro, podría anticiparse que a pesar de las dificultades es previsible que con dispositivos cada vez más evolucionados, iniciativas editoriales más acordes con la realidad social y tecnológica y la adaptación de los lectores al uso del libro electrónico, se impondrá una transformación que puede ser tan decisiva y revolucionaria en su día como la que se produjo con la invención de la imprenta.

De la misma manera, la progresiva implantación de tramitaciones burocráticas basadas en la electrónica va a dibujar una relación diferente de los ciudadanos y las Administraciones. También van a generar una nueva manera de conservar el patrimonio documental que se irá generando.

4. La respuesta de la Administración: nuevo marco jurídico.

Hemos visto como la Administración se ha subido al carro de las nuevas tecnologías desde el plano de un usuario cualificado, como es. Así lo demuestra el entusiasmo con el que aborda el uso de nuevas tecnologías en materia de libro y documentos. Incluso ha habido una respuesta estructural de la Administración, que ha puesto en marcha unidades encaminadas a impulsar el proceso informático. Existen estructuras como un llamado Ministerio de Ciencia e Innovación, una Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica o en cada ministerio unidades que se denominan Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Pero sin duda la respuesta más valiosa de la Administración es la que implica la necesaria adecuación del marco normativo español a esas nuevas tecnologías y al progresivo uso que hacemos de ellas.

Desde la esfera jurídica, la implantación de las TIC en la Administración viene de lejos. Tanto es así, que a veces podemos pensar en los legisladores de 15 ó 20 años atrás como en unos intuitivos con ciertas dosis de visionarios. La previsión de la informatización de registros y archivos aparece consagrada en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC). Especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones.

Con más rotundidad, la Ley de Acceso Electrónico es una apuesta por la modernización, racionalización y mejora de la Administración. Con tal fin, crea el marco jurídico necesario para la adaptación de sus procedimientos de actuación a las posibilidades que ofrecen las TIC.

La Ley de Acceso Electrónico define que *“un documento electrónico es una información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en soporte electrónico y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”*. También aclara en su artículo 32, que *“el expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan”*. Más adelante puntualiza que *“el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante”*. Y aún más: *“la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico”*. Y en su artículo 31.1: *“Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas”*.

El concepto de documento administrativo electrónico se restringe a los procedimientos que se inician, tramitan y resuelven en ese soporte. La Ley de Acceso Electrónico plantea, aunque no de forma clara, la posibilidad de conservación, y mantiene el principio de unidad del expediente administrativo electrónico. Añadamos a eso la posibilidad abierta por la Administración de trasladar a soporte electrónico documentos preexistentes en papel.

4.1. Precedentes jurídicos.

La Administración ya se ha colocado del lado del impulso a la tecnología. En materia de expediente electrónico, archivo y conservación documental, hay una primera fase imprescindible que es la regulación normativa de todos los procesos, y ése es un camino en que se han dado importantes pasos, algunos de los cuales vienen de lejos.

Veamos un fugaz repaso por el árbol jurídico en sus diferentes competencias:

- El procedimiento administrativo y archivo de la documentación de los actos administrativos en soporte electrónico se contempla en:
 - Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, particularmente su artículo 45.
 - Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
 - Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
 - Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica
 - Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

-
- El acceso a los datos contenidos en los actos administrativos en soporte electrónico aparece recogido en:
 - Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de normas reguladoras de la protección de datos de carácter personal.
 - También en la mencionada Ley 30/1992.
 - La conservación de los documentos en soporte electrónico se regula por:
 - Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; norma que regula con carácter general la conservación no sólo de documentos administrativos en soporte electrónico, sino en cualquier otro existente o que pudiera existir en un futuro. De todo su desarrollo reglamentario el que incide en el campo de los documentos electrónicos es el 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.

Todas las normas citadas afectan por igual a los tres aspectos básicos de la vida del documento: archivo de la documentación, acceso y conservación.

- Otras normas que deben ser tenidas en cuenta por lo que puedan afectar al documento público administrativo en formato electrónico son:
 - Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
 - Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información.

Sin duda alguna, de todas las leyes enunciadas hay dos que han supuesto por sí mismas un claro avance hacia la Administración electrónica. Por un lado, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En sus artículos 38, 45, 46 y 59, principalmente, ofrece un marco jurídico general de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a las funciones administrativas. Téngase en cuenta que hablamos de una Ley que entró en vigor nada menos que en 1992, hace la friolera de 17 años.

Por otra parte, tenemos el avance que supuso la promulgación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Recogió por primera vez la automatización de la actuación administrativa o la obtención de imágenes electrónicas de los documentos con idéntica validez y eficacia que el documento origen.

4.2. El documento electrónico.

Antes de adentrarnos en el gran salto jurídico dado por la Ley de Acceso Electrónico, vamos a sumergirnos en la definición de documento y expediente electrónico en el marco de las nuevas coordenadas de la administración electrónica. Señalemos, de partida, que como veremos más adelante, la definición de documento electrónico dada por la Ley de Acceso Electrónico es perfectamente compatible con la establecida, en el artículo 49.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que oficializa un concepto de documento muy amplio y que es el punto de referencia obligada para toda la normativa posterior:

«1. Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones.

2. Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios».

Posteriormente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, contribuye a enriquecer el concepto de documento electrónico, al incorporarlo a los procedimientos, especialmente en sus artículos 45 y 46.⁹ Realmente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no da una definición de

9. «Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por éstas u otras Leyes.

Artículo 46. Validez y eficacia de documentos y copias.

1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.

2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

documento. En lugar de eso, se atiene a lo dicho por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Lo que hace es resaltar las condiciones y requisitos formales que deben reunir los documentos emanados de la Administración para que los actos administrativos que se contienen en dichos documentos sean considerados válidos, estableciendo para ello el concepto de «*documento público administrativo*».

Ese concepto se ve claramente reforzado por los requisitos exigidos por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para que los documentos públicos administrativos tengan valor probatorio ante los órganos judiciales a efectos de que sirvan de prueba en caso de celebrarse un proceso. En su artículo 317, puntos 5.º y 6.º, establece los requisitos probatorios de los documentos públicos. En los artículos 318 a 320 enfatiza los requisitos que todo documento público debe cumplir para no perder su valor probatorio.¹⁰

Paralelamente a las normas citadas, han sido aprobadas otras que regulan específicamente el uso de los datos contenidos en ficheros electrónicos, tanto públicos como privados; también crean las garantías de autenticidad de los documentos

3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.

4. Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».

10. «Artículo 317. Clases de documentos públicos.

A efectos de prueba en el proceso, se consideran documentos públicos:

(...)

5º Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones.

6º Los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones públicas o de otras entidades de Derecho público, sean expedidos por funcionarios facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de aquellos órganos, Administraciones o entidades».

«Artículo 318. Modo de producción de la prueba por documentos públicos.

Los documentos públicos tendrán la fuerza probatoria establecida en el artículo 319 si se aportaren al proceso en original o por copia o certificación fehaciente o si, habiendo sido aportado por copia simple conforme a lo previsto en el artículo 267, no se hubiere impugnado su autenticidad.

Artículo 319. Fuerza probatoria de los documentos públicos.

1. Con los requisitos y en los casos de los artículos siguientes, los documentos públicos comprendidos en los números 1º a 6º del artículo 317 harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella.

2. La fuerza probatoria de los documentos administrativos no comprendidos en los números 5º y 6º del artículo 317 a los que las leyes otorguen el carácter de públicos, será la que establezcan las leyes que les reconozca tal carácter. En defecto de disposición expresa en tales leyes, los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos, a los efectos de la sentencia que se dicte, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado.

(...)

Artículo 320. Impugnación del valor probatorio del documento público. Cotejo o comprobación.

1. Si se impugnase la autenticidad de un documento público, para que pueda hacer prueba plena se procederá de la forma siguiente:

1º Las copias, certificaciones o testimonios fehacientes se cotejarán o comprobarán con los originales, dondequiera que se encuentren».

emitidos en soporte electrónico. La primera de ellas es la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; la segunda es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.

Por otro lado, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, crea las condiciones de seguridad y autenticidad de los documentos emitidos en soporte electrónico. Su artículo 3 se dedica a definir la firma electrónica y tipifica los documentos que pueden ser firmados electrónicamente.¹¹

11. «Artículo 3. Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente.

1. La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.
2. La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
3. Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.
4. La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.
5. Se considera documento electrónico el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente.
6. El documento electrónico será soporte de:
 - a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso.
 - b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica.
 - c) Documentos privados.
7. Los documentos a que se refiere el apartado anterior tendrán el valor y la eficacia jurídica que corresponda a su respectiva naturaleza, de conformidad con la legislación que les resulte aplicable.
8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio. Si se impugnare la autenticidad de la firma electrónica reconocida, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se procederá a comprobar que por el prestador de servicios de certificación, que expide los certificados electrónicos, se cumplen todos los requisitos establecidos en la ley en cuanto a la garantía de los servicios que presta en la comprobación de la eficacia de la firma electrónica, y en especial, las obligaciones de garantizar la confidencialidad del proceso así como la autenticidad, conservación e integridad de la información generada y la identidad de los firmantes. Si se impugna la autenticidad de la firma electrónica avanzada, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se estará a lo establecido en el apartado 2 del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
9. No se negarán efectos jurídicos a una firma electrónica que no reúna los requisitos de firma electrónica reconocida en relación a los datos a los que esté asociada por el mero hecho de presentarse en forma electrónica.
10. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, cuando una firma electrónica se utilice conforme a las condiciones acordadas por las partes para relacionarse entre sí, se tendrá en cuenta lo estipulado entre ellas.

Artículo 4. Empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas.

1. Esta ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares.

Las Administraciones públicas, con el objeto de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos. Dichas condiciones podrán incluir, entre otras, la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo. Se entiende por fecha electrónica el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados.

2. Las condiciones adicionales a las que se refiere el apartado anterior sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate y deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

5. La Ley de Acceso Electrónico, el puente al futuro.

El punto de partida de un nuevo planteamiento lo constituye, sin duda, la mencionada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En dicha ley se define qué es el documento electrónico, pero no lo hace de forma aislada, sino en el contexto concreto de las Administraciones Públicas. Y, de forma especial, lo define en el contexto de la Administración General del Estado, adaptando el uso de las posibilidades que hoy día ofrecen las TIC a los procedimientos administrativos, tanto el general como los especiales.

Vamos a partir de la definición de documento electrónico establecida por la Ley de Acceso Electrónico en su anexo único. De acuerdo con ella, *«un documento electrónico es una información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en soporte electrónico y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado»*.

El objeto de la Ley de Acceso Electrónico es, entre otros, adoptar el uso de las nuevas tecnologías para la aplicación del procedimiento administrativo común regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En su artículo 41 abrió la puerta a la admisión de documentos electrónicos por los registros y a la tramitación de los asuntos con los instrumentos que las nuevas tecnologías ofrecerían en un futuro.

La Ley de Acceso Electrónico es la sanción definitiva de la introducción de las TIC en los procedimientos administrativos. Esto obliga a velar por la conservación y archivo de los actos administrativos dictados sobre soportes electrónicos. Por otro lado, esta norma y su definición de documento electrónico se complementa y perfecciona con las contenidas en algunas de las normas citadas más arriba y cuya aprobación le ha precedido en el tiempo, allanando el camino a la adopción de las TIC en el desarrollo de todos los procedimientos y servicios que competen a la Administración General del Estado.

Realmente, la ley de Acceso Electrónico desborda el papel de solución de desarrollo o consolidación de las anteriores leyes, por significar un verdadero replanteamiento de la relación entre la Administración y los ciudadanos. La Ley de Acceso Electrónico impulsa una nueva concepción al construir su regulación sobre la base del derecho

Administrativo Común. Estas condiciones serán objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan distintas Administraciones públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo.

3. Las normas que establezcan condiciones generales adicionales para el uso de la firma electrónica ante la Administración General del Estado, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas se dictarán a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Ciencia y Tecnología y previo informe del Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica.

4. La utilización de la firma electrónica en las comunicaciones que afecten a la información clasificada, a la seguridad pública o a la defensa nacional se registrará por su normativa específica».

de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos. Ésa es, precisamente, su principal novedad: impulsar una nueva concepción de esta relación a partir del reconocimiento como parte del estatuto jurídico de los ciudadanos, el derecho a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos e intereses.

Este singular punto de partida supone situar al ciudadano y sus derechos como centro de referencia de la nueva regulación que debe impulsar la incorporación de las TIC al conjunto global de las funciones administrativas, como medio de satisfacción y efectividad de dicho derecho. Pero también implica, de una manera especial, la consideración del ciudadano como portador de derechos de prestación que la Administración debe satisfacer de forma efectiva. Por ello, la Ley estableció un abanico amplio de derechos específicamente relacionados con la comunicación electrónica, con la Administración y con el estatuto ciudadano: derecho a la obtención de medios de identificación electrónica, derecho a elección del canal de comunicación o del medio de autenticación y de igualdad, garantizando la accesibilidad (autodeterminación), así como una igualdad efectiva y real entre géneros y respecto de otros colectivos con necesidades especiales y entre territorios, independientemente del canal que se utilice.

Nos encontramos, por tanto, ante un profundo cambio, que no ha de verse sino como un marco jurídico que realmente ha entendido donde se ha colocado la sociedad de la mano de las TIC y, lo que es más importante, hacia donde va. Tan es así, que el legislador no ha querido dejar la aplicación de la Ley a la voluntad del gobernante, sino que ha marcado unos plazos muy concretos. La disposición final tercera de la Ley de Acceso Electrónico establece la fecha del 31 de diciembre de 2009, como límite para que los ciudadanos puedan ejercer con plenitud sus derechos por medios electrónicos en cualquier procedimiento y actividad de competencia de dicha Administración. Con toda seguridad, y a pesar de los esfuerzos de algunos Ministerios, no se va a cumplir el plazo en los términos que marca la Ley; pero no cabe duda de que la fecha, a sólo unos días de la fecha de cierre de este artículo, es la puerta que simboliza tanto el cerrojo a un mundo que se nos queda viejo a marchas forzadas, como la mirada definitiva al futuro de la mano de la tecnología digital.

5.1. Los derechos del artículo 6 de la Ley.

Como ya hemos señalado, la Ley de Acceso Electrónico encierra en sí misma un paso fundamental al convertir la Administración Electrónica en un derecho de los ciudadanos. Porque lo que realmente determina es que la Administración electrónica deje de ser algo potestativo de las Administraciones Públicas. La propia ley lo expresa muy claramente en su exposición de motivos: pretende dar el paso de sustituir el “podrán” por el “deberán”.

Independientemente de los principios y objetivos de la Ley, y de la red de normas inevitablemente destinadas a regular la nueva administración electrónica en España, es el artículo 6 de la Ley de Acceso Electrónico donde mejor se resumen estos derechos de los ciudadanos. Y, además, como se ha dicho antes, con plazo fijo, que el legislador ha querido centrar en el artículo 6.¹²

El artículo 6 de la Ley es esencial y encierra todo su espíritu cuando señala que “*se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos*”.

Pero, además, en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, los ciudadanos tienen los siguientes derechos:

- Elegir entre los disponibles el canal a través del cual relacionarse electrónicamente con la Administración.
- A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas.
- A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.
- A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos.
- A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.
- A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
- A obtener los medios de identificación electrónica necesarios.
- A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

12. La disposición final 3ª.2 de la Ley de Acceso Electrónico señala: “*En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009*”.

- A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.
- A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas.
- A obtener información necesaria por medio electrónicos en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios.

Cabe resaltar, en la materia que nos ocupa, el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en nuestras leyes.

Asimismo, hay que destacar el derecho a la no presentación de documentos. Es un derecho que proviene tanto del artículo 6.1 de la Ley de Acceso Electrónico en relación con el artículo 35 de la Ley 30/1992, como del artículo 6.2 de la Ley de Acceso Electrónico, y se concreta en el derecho de no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas. Éstas tendrán que utilizar medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados.

La posibilidad de ejercicio de este derecho está subordinada al desarrollo y puesta en práctica por parte de la Secretaría de Estado de la Función Pública de la plataforma de intermediación de datos.

También es importante resaltar, desde nuestra óptica del archivo electrónico, los derechos relacionados con la seguridad y conservación. Del artículo 6.2 de la Ley de Acceso Electrónico derivan dos derechos muy importantes. Por un lado, el derecho a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente. Y, por otra parte, la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. En este aspecto, cobra especial papel la aprobación en el futuro del Esquema Nacional de Seguridad.

5.2. El desarrollo normativo de la Ley de Acceso Electrónico.

Dado el carácter transversal de la Ley de Acceso Electrónico, la novedosa regulación que encierra lleva necesariamente a operaciones de adaptación a los distintos procedimientos y actividades. Algo que sólo puede lograrse mediante la previsión

de un sistema de regulación caracterizado por la concurrencia de diferentes niveles normativos y la colaboración entre ellos para componer un marco general, objetivo, estable y predecible compatible con la adaptación funcional y al estado del desarrollo tecnológico en esta materia.

5.2.1. El Real Decreto de desarrollo de la Ley de Acceso Electrónico.

El pasado 18 de noviembre se publicó en el *B.O.E.* el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónicos de los ciudadanos a los servicios públicos. Desarrolla la ley en lo relativo a la transmisión de datos, sedes electrónicas y punto de acceso general, identificación y autenticación, registros electrónicos, comunicaciones y notificaciones y documentos electrónicos y copias.

Incorpora una regulación específica destinada a hacer efectivo el derecho a no incorporar documentos que se encuentren en poder de las Administraciones públicas, estableciendo las reglas necesarias para obtener los datos y documentos exigidos, con las garantías suficientes que impidan que esta facilidad se convierta, en la práctica, en un motivo de retraso en la resolución de los procedimientos administrativos. Persigue la más plena realización de los derechos reconocidos en la Ley de Acceso Electrónico, intentando que no se vean dañados otros derechos fundamentales del ciudadano como el de la protección de sus datos de carácter personal.

Para completar el desarrollo de la Ley se necesitan otras herramientas, fundamentalmente de carácter técnico. Ese papel deberán cumplirlo básicamente dos instrumentos, que todavía están en fase de elaboración:

- El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), encargado de establecer los criterios comunes de gestión de la información que permitan compartir soluciones e información.
- El Esquema Nacional de Seguridad (ENS), que deberá establecer los criterios y niveles de seguridad necesarios para los procesos de tratamiento de la información que prevé el propio Real Decreto.

5.2.2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La puesta en marcha del nueva armazón jurídico en torno a la Administración Electrónica necesita una herramienta que ha venido en llamarse interoperabilidad. Da respuesta a la necesidad de asegurar la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las administraciones públicas, y facilitar la ejecución de las diversas políticas públicas, así como la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información.

La respuesta se concreta en el artículo 42.1 de la Ley de Acceso Electrónico, que es en el que se prevé la creación del Esquema Nacional de Interoperabilidad. Su objeto es el establecimiento del conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización que deberán tener en cuentas las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. Entendiendo por interoperatividad la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

Desde hace tiempo varios ministerios colaboran en la preparación de un real decreto que apruebe el Esquema Nacional de Interoperatividad. El real decreto tiene por objetivo determinar los principios básicos específicos para gestionar la interoperabilidad en las Administraciones Públicas y se establecer las condiciones para la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa. Con ese fin, aborda los aspectos generales que conforman el carácter multidimensional de la interoperabilidad, tales como los relativos a los estándares, las infraestructuras, servicios y herramientas comunes, la reutilización de las aplicaciones de las administraciones públicas, de la documentación asociada y otros objetos de información, y la transferencia de tecnología.

También deberá abordar otros aspectos más específicos en relación con los cuales la interoperabilidad es una cualidad esencial, tales como los servicios de certificación y la firma electrónica, el documento electrónico, el expediente electrónico, la accesibilidad y el multilingüismo. Sin olvidar, por supuesto, uno que nos interesa especialmente: la conservación de la información. Precisamente en lo que se refiere a la conservación de larga duración de los documentos y el aseguramiento de que los instrumentos de gestión del presente se preserven y puedan ser usados como fuentes históricas en el futuro, es donde la presencia del Ministerio de Cultura en el grupo de Ministerios que elabora el borrador de real decreto cobra una importancia especial.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad, en definitiva, persigue proporcionar criterios y recomendaciones para que las medidas informáticas, tecnológicas y organizativas y de seguridad que adopten las Administraciones Públicas garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

5.2.3. El Esquema Nacional de Seguridad.

También es el artículo 42 de la Ley de Acceso Electrónico el que contempla la creación del Esquema Nacional de Seguridad. Su objeto es el establecimiento de los principios y requisitos de una política de seguridad en la utilización de medios electrónicos, que permita la adecuada protección de la información. Para ello, igual que en el caso del ENI, desde hace tiempo varios ministerios trabajan en un borrador de real decreto que regule el Esquema Nacional de Seguridad, que tendrá que determinar la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos a los que se refiere la Ley de Acceso Electrónico.

El Esquema Nacional de Seguridad deberá estar constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información. Será aplicado por las Administraciones Públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias. La finalidad del Esquema Nacional de Seguridad es la creación de las condiciones necesarias de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios.

El Esquema Nacional de Seguridad persigue fundamentar la confianza en que los sistemas de información prestarán sus servicios y custodiarán la información de acuerdo con sus especificaciones funcionales, sin interrupciones o modificaciones fuera de control, y sin que la información pueda llegar al conocimiento de personas no autorizadas. Se desarrollará y perfeccionará en paralelo a la evolución de los servicios y a medida que vayan consolidándose los requisitos de los mismos y de las infraestructuras que lo apoyan.

6. Archivos y expedientes electrónicos.

En este nuevo marco jurídico, los documentos electrónicos, archivos electrónicos y expedientes electrónicos, la conservación de la información en general, ocupan un lugar de primera importancia, como no podía ser menos.

6.1. Documento electrónico.

El artículo 29, completado con el 30 en lo que se refiere a las copias, de la Ley de Acceso Electrónico¹³ determina desde el punto de vista legal una serie de características

13. Artículo 29. *Documento administrativo electrónico.*

1. Las Administraciones Públicas podrán emitir validamente por medios electrónicos los documentos administrativos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3.ª del Capítulo II de la presente Ley.
2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.
3. La Administración General del Estado, en su relación de prestadores de servicios de certificación electrónica, especificará aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo.

Artículo 30. *Copias electrónicas.*

1. Las copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las Administraciones Públicas, manteniéndose o no el formato original, tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas con la eficacia prevista en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento.
2. Las copias realizadas por las Administraciones Públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel tendrán la consideración de copias auténticas

para el documento:

- Se reconoce el documento siempre que los documentos *“incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido...”*
- También *“incluirán la referencia temporal”*.

Estos requisitos se concretan más en el Real Decreto 1671/2009, que especifica en su artículo 41 los requisitos que deberán cumplir los documentos electrónicos para su validez:

“a) Contener información de cualquier naturaleza.

b) Estar archivada la información en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

c) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.”

Condiciones a las que añade, además, la de *“haber sido expedidos y firmados electrónicamente mediante los sistemas de firma previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y ajustarse a los requisitos de validez previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”*

Como desarrollo del artículo 29 de la Ley en lo que se refiere a la referencia temporal, el Real Decreto determina y describe la modalidad de *“marca de tiempo”* (asignación por medios electrónicos de la fecha y hora) o de *“sello de tiempo”* (similar, pero mediante la intervención de un prestador de servicios de certificación). La relación de prestadores y los requisitos serán regulados por la Administración.

Las copias electrónicas de documentos electrónicos se recogen, como hemos avanzado antes, en el artículo 30 de la Ley. Se consideran copias auténticas con eficacia plena *“siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración,*

siempre que se cumplan los requerimientos y actuaciones previstas en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Las Administraciones Públicas podrán obtener imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.

4. En los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.

5. Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora.

y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento.” Nos encontramos, por tanto, dos elementos realmente fundamentales: el contenido y la identificación del documento. Lo demás no es trascendente, hasta el extremo de que factores como el soporte del documento o su formato pueden variar sin que eso incida en la autenticidad de la copia del documento.

Complementariamente, el artículo 30 de la Ley enumera las casuísticas que pueden darse, admitiendo una clara flexibilidad en los cambios de un soporte a otro:

- Copias realizadas mediante procedimientos electrónicos por las Administraciones Públicas de documentos emitidos por las propias Administraciones en soporte papel, que serán copias auténticas si cumplen los requisitos previsto en el artículo 46 de la LRJAP y PAC.
- Digitalización (con garantías de autenticidad, integridad y conservación) por parte de las Administraciones Públicas de documentos privados aportados por los ciudadanos. Esta obtención podrá ser automatizada mediante sello electrónico.
- Las copias en papel de documentos públicos emitidos por medios electrónicos se consideran auténticas *“siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación...”*.

El Real Decreto 1671/2009 desarrolla en su artículo 43 la copia electrónica del documento y sus requisitos, apuntando algunas cuestiones novedosas muy significativas. Una de ellas consiste en dotar de *“eficacia jurídica de documento electrónico original”* a aquellas copias idénticas al original, es decir, que no implican ni de formato ni de contenido. Por el contrario, cuando hay cambio de formato, entonces tiene *“la consideración de copia auténtica”*. Por lo demás, si se cumplen los requisitos exigidos, también *“se podrán generar copias auténticas a partir de otras copias electrónicas auténticas”*.

Una de las novedades más significativas que aporta el Real Decreto es la necesidad de incluir el carácter de copia del documento entre los metadatos asociados. Ése es uno de los requisitos que debe cumplir la copia auténtica en todos los casos. Y lo debe cumplir también cuando se trata de una imagen electrónica que pretende tener la naturaleza de copia electrónica auténtica.

No menos importante es el hecho de que la Ley de Acceso Electrónico permita la destrucción ordenada (regulada por cada Administración Pública) de documentos en papel sobre los que se hayan realizado copias electrónicas auténticas. Como desarrollo de la Ley, el Real Decreto 1671/2009 especifica en su artículo 46 las garantías necesarias para que las destrucciones de documentos se lleven a cabo con total garantía para la salvaguarda del posible valor histórico, artístico o de otro carácter del documento.

El Real Decreto diferencia entre imagen electrónica y digitalización. Así, la imagen electrónica es *“el resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento en soporte papel o en otro soporte, que permita la obtención fiel de dicha imagen”*. Sin embargo, digitalización es *“el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra, del documento”*. De ahí que cuando sean realizadas por la Administración, las imágenes electrónicas tendrán la naturaleza de copias electrónicas auténticas.

Señalemos, en fin, que el Real Decreto determina en su artículo 48 los requisitos que deben cumplir los documentos electrónicos aportados por los ciudadanos. Asimismo, regula en el artículo 49 la posibilidad de que los ciudadanos obtengan copias electrónicas de documentos.

6.1.1. Metadatos.

Importante, necesario y novedoso es el artículo 42 del Real Decreto 1671/2009, dedicado íntegramente a los metadatos. En su primer punto los define expresamente al señalar que *“se entiende como metadato, a los efectos de este real decreto, cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento.”*

Y son obligatorios. Los documentos electrónicos que puedan formar parte de un expediente electrónico *“deberán tener asociados metadatos que permitan su contextualización en el marco del órgano u organismo, la función y el procedimiento administrativo al que corresponde.”* A lo que se añade el hecho de que a los documentos electrónicos deberá asociarse *“la información relativa a la firma del documento así como la referencia temporal de los mismos, en la forma regulada en el presente real decreto.”* La asociación de los metadatos a los documentos electrónicos será *“realizada por el órgano u organismo actuante”*.

El Real Decreto 1671/2009 regula cuantitativamente los metadatos, anticipando que su número mínimo lo recogerá el ENI. No obstante, se trata de un número mínimo, pero no máximo. Los órganos y organismo podrán asociar a los documentos otros *“metadatos de carácter complementario, para las necesidades de catalogación específicas de su respectivo ámbito de gestión, realizando su inserción de acuerdo con las especificaciones que establezca al respecto el Esquema Nacional de Interoperabilidad.”*

Eso sí, los metadatos complementarios podrán modificarse sin dificultad, a diferencia de los metadatos mínimos obligatorios, cuya modificación deberá ser excepcional y justificada, y sólo podrá llevarse a cabo por el órgano competente.

6.2. Archivo electrónico.

El artículo 31 de la Ley de Acceso Electrónico¹⁴ aborda el “*archivo electrónico de documentos*”. Lo primero que hace es permitir la posibilidad de que se almacenen “*por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas*”, y especifica más adelante que eso podrá hacerse “*ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo*”. Teniendo en cuenta que el avance de la tecnología a corto, medio y largo plazo invita a prever continuos cambios en este terreno, este aspecto es de suma importancia, porque implica que no estamos hablando sólo de una facilidad de gestión, sino de una garantía de futuro.

Eso sí, para admitir esta posibilidad deben cumplirse algunos requisitos:

- El nuevo soporte debe asegurar la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.
- Se debe asegurar la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.
- Los medios o soportes donde se almacenen documentos deben contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación.
- Asegurarán la identificación y el control de accesos y las garantías que prevé la legislación en materia de protección de datos.

El Real Decreto en su artículo 51 fija en materia de archivo electrónico los criterios de conservación en soporte electrónico, siempre asegurando la posible reconstrucción y la comprobación de firma. En el artículo 52 determina la existencia de unos períodos mínimos de conservación para los casos en que la destrucción no esté regulada en la Ley. Asimismo, abre la posibilidad de operaciones de conversión para asegurar la conservación, el acceso y la legibilidad de los documentos. Finalmente, encomienda

14. Artículo 31. *Archivo electrónico de documentos.*

1. Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.
 2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.
 3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas 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.

a los responsables de los archivos electrónicos la promoción del copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo cuando un formato deje de estar admitido oficialmente.¹⁵

6.3. Expediente electrónico.

Cuestión de máxima importancia la constituye el expediente electrónico, definido en el artículo 32 de la Ley de Acceso Electrónico¹⁶ como “*el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan*”.

Es paradójico que el legislador hable a continuación de que “*el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante*”. Es muy interesante el índice que garantiza la integridad del documento, así como la posterior aclaración de que un mismo documento puede formar parte de varios expedientes distintos.

Un salto importante lo constituye el hecho de que, en la medida en que un documento que sea necesario en diferentes procedimientos no necesitará copias electrónicas. Bastará con que esté adecuadamente archivado y vinculado a los correspondientes índices electrónicos. Esto nos lleva a otro salto muy importante, como es el de que

15. Artículo 51. *Archivo electrónico de documentos.*

1. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes deberán conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

2. La conservación de los documentos electrónicos podrá realizarse bien de forma unitaria, o mediante la inclusión de su información en bases de datos siempre que, en este último caso, consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos así como para la comprobación de la firma electrónica de dichos datos.

Artículo 52. *Conservación de documentos electrónicos.*

1. Los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos se determinarán por cada órgano administrativo de acuerdo con el procedimiento administrativo de que se trate, siendo en todo caso de aplicación, con la excepción regulada de la destrucción de documentos en papel copiados electrónicamente, las normas generales sobre conservación del patrimonio documental con valor histórico y sobre eliminación de documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

2. Para preservar la conservación, el acceso y la legibilidad de los documentos electrónicos archivados, podrán realizarse operaciones de conversión, de acuerdo con las normas sobre copiado de dichos documentos contenidas en el presente real decreto.

3. Los responsables de los archivos electrónicos promoverán el copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo tan pronto como el formato de los mismos deje de figurar entre los admitidos en la gestión pública por el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

16. Artículo 32. *Expediente electrónico.*

1. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.

2. El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda.

Este 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.

3. La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.

no será necesario remitir el expediente, sino que bastará a todos los efectos legales con la *“puesta a disposición del expediente electrónico”*.

Como señala Maximino Ignacio Linares Gil¹⁷, se consagra así la novedad recogida en su día por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En su disposición adicional tercera contempla la posibilidad, en la revisión en vía administrativa, de sustituir la remisión por la puesta a disposición.

Pero lo que realmente choca es la expresión *“foliado”*, que nos retrotrae al papel, cuando precisamente estamos haciendo el esfuerzo de sustituirlo por el soporte electrónico. Probablemente el legislador se ha hecho eco de la terminología de la legislación procesal, dejando el término existente para evitar la necesidad de interpretaciones.

El Real Decreto 1671/2009 aporta en su artículo 53 dos aspectos fundamentales a lo establecido por la Ley en torno al expediente electrónico. De una parte, fija la responsabilidad de la formación de los expedientes electrónicos. Responsabilidad que recae en el responsable que así haya dispuesto la normativa de la organización de que se trate. Si no existe tal, la responsabilidad recae en el encargado de tramitar el expediente. Por último, establece las reglas que debe cumplir el expediente electrónico objeto de remisión o puesta a disposición: tener código de identificación, foliado mediante índice electrónico y firma electrónica, sujeción al ENI, formato de larga duración de acuerdo con el ENI.¹⁸

17. *“Novedades y retos jurídicos de la Ley 11/2007, desde la experiencia del Ministerio de Economía y Hacienda”*, artículo de Maximino Ignacio Linares Gil en el libro *“La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Editado en 2009 por el Ministerio de Economía y Hacienda.

18. Artículo 53. *Formación del expediente electrónico*.

1. La formación de los expedientes electrónicos es responsabilidad del órgano que disponga la normativa de organización específica y, de no existir previsión normativa, del encargado de su tramitación.
2. Los expedientes electrónicos que deban ser objeto de remisión o puesta a disposición se formarán ajustándose a las siguientes reglas:
 - a) Los expedientes electrónicos dispondrán de un código que permita su identificación unívoca por cualquier órgano de la Administración en un entorno de intercambio interadministrativo.
 - b) El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado electrónicamente mediante los sistemas previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y en los términos del artículo 32.2 de la citada ley.
 - c) Con el fin de garantizar la interoperabilidad de los expedientes, tanto su estructura y formato como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición se sujetarán a lo que se establezca al respecto por el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
 - d) Los expedientes electrónicos estarán integrados por documentos electrónicos, que podrán formar parte de distintos expedientes, pudiendo incluir asimismo otros expedientes electrónicos si así lo requiere el procedimiento. Excepcionalmente, cuando la naturaleza o la extensión de determinados documentos a incorporar al expediente no permitan o dificulten notablemente su inclusión en el mismo conforme a los estándares y procedimientos establecidos, deberán incorporarse al índice del expediente sin perjuicio de su aportación separada.
 - e) Los documentos que se integran en el expediente electrónico se ajustarán al formato o formatos de larga duración, accesibles en los términos que determine el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

6.4. La interoperatividad.

El Real Decreto que aprobará en su día el Esquema Nacional de Interoperabilidad se encuentra aún en fase de borrador, por lo que no tiene un gran sentido abordarlo, salvo en lo que se refiere a valorar la importancia que implica su mera existencia. Asimismo, es interesante destacar que la intención del legislador es acometer aspectos tan importantes como el ciclo de vida del documento electrónico, la conservación, la disponibilidad, la seguridad, los formatos, la resolución, la garantía de imagen fiel, etc.

Tal es una de las características de la situación actual: la necesidad de poner en marcha otras muchas normas de distinto rango que completen las ya existentes. No sólo por lo que respecta a reales decretos como los de ENI y ENS, sino otras múltiples normas de rango menor como resoluciones y órdenes, encuadradas en los distintos órganos administrativos, que permitirán la puesta en marcha en cada administración de nuevas herramientas tan básicas como la firma electrónica, el registro electrónico, etc.

Podemos decir que el nuevo marco jurídico que tiende el puente al futuro no ha hecho más que empezar. Los precedentes, la Ley 11/2007 y el Real Decreto 1671/2009, son sólo el marco amplio del que partir. Su desarrollo irá tejiendo la red necesaria para completar el traje que necesitan las nuevas tecnologías.

Conclusiones.

Cabría extraer tres conclusiones básicas como síntesis de lo abordado a lo largo de este artículo:

- El documento en sus diferentes formas ha recorrido durante siglos una senda de papel, que en pocos años está sufriendo una profunda revolución con las nuevas tecnologías. Esta transformación está provocando profundos cambios en los usos y costumbres.
- La Administración se ha colocado en el primer plano de estas transformaciones con la puesta en marcha de un nuevo marco jurídico que aborde con garantías la regulación plena de documentos, archivos y expediente electrónicos.
- Queda mucho camino por recorrer en los próximos años, tanto en lo que supone la digestión de los cambios normativos que se están produciendo, como los que aún están pendientes de desarrollo, tanto a niveles sectoriales como generales.