

Enl@ce: Revista Venezolana de Información,
Tecnología y Conocimiento
ISSN: 1690-7515
Depósito legal pp 200402ZU1624
Año 5: No. 2, Mayo-Agosto 2008, pp. 31-45

Cómo citar el artículo (Normas APA):
Sabés, F. (2008). Los documentos y archivos. Una necesaria
revisión histórica para afrontar el reto de la
e-administración pública. *Enl@ce Revista Venezolana
de Información, Tecnología y Conocimiento*, 5 (2),
31-45

Los documentos y archivos. Una necesaria revisión histórica para afrontar el reto de la e-administración pública

*Fernando Sabés Turmo*¹

Resumen

La transformación de la administración tradicional hacia la e-administración tiene importantes consecuencias en diferentes ámbitos, entre ellos, en los documentos y los archivos. La creación del documento y del archivo electrónico pone en duda muchas de las características que deben cumplir cualquier documento o archivo en papel. El repaso histórico a la creación, conservación de documentos y archivos y a los cambios o problemas que generan la aparición de la Administración Electrónica será objeto de estudio en este artículo. El trabajo se centra en una revisión histórica de ambos términos hasta llegar a la transformación telemática. El análisis se realiza en el ámbito español por lo que las definiciones de archivo y documento electrónico se tomarán de Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, una de las normas aprobadas para impulsar la e-administración en España. De todos modos, apuntar que la apuesta por la e-administración cambia sustancialmente la definición histórica de documento y archivo porque aspectos como la autenticidad, unidad, conservación pueden estar en entredicho en la nueva era digital.

Palabras clave: archivo electrónico, documento electrónico, administración electrónica, digitalizar, España

Recibido: 22-01-08 Aceptado: 28-04-08

¹ Doctor en Comunicación. Profesor del Departamento de Periodismo y Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de Periodismo y de Publicidad y Relaciones Públicas en la Universidad San Jorge de Zaragoza. Autor de los libros: *La radio y la televisión local en Aragón* (2002), *Los medios de comunicación y los jóvenes en Aragón* (2005) y *La eficacia de lo sencillo. Introducción a la práctica del periodismo* (2006). Correo electrónico: fernando.sabes@uab.es

Documents and Files. A Necessary History Revision to Meet the Public e-administration Challenge

Abstract

The transformation of traditional Government towards eGovernment bears noteworthy consequences in several areas, as in documents and files. The creation of electronic documents and files shades doubt over many requirements of hard-copy documents or files. This paper will analyse the historical reviews of creation and conservation of documents and files, as well as the changes and problems brought about by the emergence of eGovernment. This research will present a historical overview of both terms until the arrival of telematic transformation. Since this analysis will be carried out in Spain, definitions as for document and file will be those approved by the Bill 11/2007, 22nd June, of citizen's e-access to Public Services, one of the many bills passed as to launch eGovernment in Spain. In any case, favouring eGovernment brings about a substantial change in the historical definition of document and file, as issues such as authenticity, unity, preservation... may shed doubt on the new digital era as a whole.

Key words: Electronic File, Electronic Document, eGovernment, Digitalize, Spain

Introducción

La implantación de la Administración Electrónica en las administraciones públicas supone un importante reto para las propias instituciones, pero también para los ciudadanos que deben utilizar estos nuevos recursos que se ponen a su disposición de forma telemática, con el fin de transformar las tradicionales relaciones presenciales a nuevas formas virtuales a través de las tecnologías de la información y de la comunicación. La optimización y la democratización de la gestión es uno de los aspectos que, a priori, justifican la creación de esta nueva forma de comunicación entre administración y ciudadano.

En el caso español, pese a que históricamente ya se habían tomado medidas para ir adaptando los procedimientos administrativos a esta

situación que se avecinaba, la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, supone el paso definitivo (a nivel legal) para la implantación de la e-administración en el país, fijando el 31 de diciembre de 2009 como fecha límite para el establecimiento en las instituciones públicas españolas de estos servicios telemáticos para su relación con los ciudadanos, aunque es cierto que la propia Ley reconoce la dificultad para llegar a la fecha establecida y lo supedita a los recursos existentes.

No obstante, no es la primera norma aprobada en España que encamina la gestión de las Administraciones Públicas a través de herramientas telemáticas. La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permitió la aplicación de las técnicas y medios electrónicos,

informáticos y telemáticos por parte de la administración para desarrollar su actividad y a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones Públicas cuando fuese compatible con los medios técnicos de que dispongan.

Esa previsión, junto con la de la informatización de registros y archivos del artículo 38 de la misma Ley en su versión originaria y, especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001 de 27 de diciembre al incorporar la creación de registros telemáticos apertura el paso a la utilización de estos medios para relacionarse con la administración. Simultáneamente, la misma Ley 24/2001 modificó el artículo 59 permitiendo la notificación por medios telemáticos si el usuario lo hubiese señalado o consentido expresamente. Tampoco hay que olvidar, los cambios llevados a cabo en la Ley General Tributaria para desarrollar las notificaciones telemáticas, así como el artículo 96 de la nueva Ley General Tributaria de 2003, que prevé expresamente la actuación administrativa automatizada o la imagen electrónica de los documentos.

Uno de los retos a los que se enfrenta esta nueva posibilidad que se abre de relación de los ciudadanos con la administración pública de forma telemática es el archivo de los documentos y como conseguir que éstos sigan teniendo la validez con la que cuentan en la actualidad el del soporte en papel, los cuales permiten comprobar, sin demasiados problemas, su autenticidad y también el hecho de que puedan ser únicos, aspectos que podrían ponerse en entredicho, en algunos casos, con la implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Estos elementos llevan, incluso, a poner en duda algunos de los sistemas por los que, sin ir más lejos apuesta la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, como son el Documento Nacional de Identidad Electrónico o la propia Firma Electrónica. De hecho, se plantea la necesidad de garantizar la seguridad del documento y su permanencia en el tiempo.

Los cambios en la definición tanto de documento como de archivo con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación serán aspectos que se estudiarán. Todo ello, se abordará desde una perspectiva histórica y vinculada a su rol en las administraciones públicas. El análisis del valor del documento en la nueva e-administración que se está implantando en España será analizado en la investigación.

La evolución del documento: valor legal

En el día a día y en nuestro lenguaje, tanto hablado como escrito, el ratio de la palabra 'documento' es uno de los más elevados. Pero no siempre sabemos o somos conscientes del significado y significante de dicha palabra. En sentido, amplio y genérico se puede entender por documento cualquier cosa que nos dé noticia de algo que haya sucedido en el pasado próximo o más distante. Vale por documento, pues, una hoja escrita, una piedra tallada, una grabación, una película, etc. En este sentido amplio, el concepto de documento puede identificarse con el de fuente de conocimiento e información. La Ley del Patrimonio Histórico Español (25 de junio de 1985) define el documento,

como toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en un soporte material, incluso el informático.

Se puede atribuir los orígenes de los documentos a los de la escritura, mediado el cuarto milenio A.C., desde las monarquías surgidas en Asia anterior hasta el Bajo Imperio Romano, pasando por las civilizaciones egipcias y griega, se tiene constancia no sólo de documentos, sino de fondos documentales organizados. Hablar de documentos, archivos y su documentación es hacer referencia a la organización social de la humanidad desde los inicios de la escritura (Escobar, 1988).

Se puede hacer un primer acercamiento al concepto de documento como aquello que proporciona noticia escrita de un acontecimiento.

Aproximándose a la definición desde un punto de vista histórico, se puede llamar documento a la materialización por escrito de hechos y acontecimientos de la vida y del tráfico jurídico-económico, en virtud del cual se crea, se modifica o se extingue una determinada situación jurídica. Y en sentido más restringido, se entiende por documento el escrito en el que se constata y recoge un acto o negocio, por el cual se crea una situación jurídica nueva o se modifica o extingue una existente.

Partiendo de las civilizaciones griegas y romanas, los documentos y los archivos cobran una doble utilidad administrativa y jurídica. Las administraciones los conservan como fuente de información para su gobierno. Así, el derecho, especialmente el romano, establece el valor probatorio

del documento escrito. En ambas civilizaciones, se contempla el principio de autenticidad documental y su consiguiente valor legal, ambos garantizados por procedimientos administrativos. (Bautier, 1961).

Como señala Lodolini (1990), “los documentos eran creados y conservados por necesidades de gobierno y de administración; la gestión del poder y la gestión de los documentos estaban estrechamente ligados”.

Decimos valor legal, autenticidad, pero ¿qué se quiere decir con esto? ¿Qué es autenticidad de un documento y cuál es su valor legal?

Auténtico significa documento autorizado o legalizado, reuniendo los requisitos legales para que haga fe pública, y original es el primer documento directamente otorgado por las partes en virtud de su voluntad de crear un negocio jurídico o no jurídico, cumpliendo todos los requisitos legales previstos y cuya forma material queda inalterable para lo sucesivo. En las civilizaciones antiguas, la autenticidad de los documentos y su valor legal venía dado por el lugar de conservación, es decir, los documentos en los archivos públicos eran auténticos y los privados alcanzaban tal categoría cuando eran custodiados en aquellos. La finalidad que se persigue con la redacción de un documento, es la constancia por escrito de un determinado negocio jurídico. Esta muestra por escrito puede venir determinada y exigida por la Ley o puede ser resultado de la voluntad de los otorgantes del negocio.

Debido a esta conveniencia de dejar escritos los actos, la producción de documentos conllevó a

que su redacción se ajustara a determinadas reglas y cánones, con objeto de que similares negocios jurídicos se plasmaran en iguales documentos y que cada categoría de estos documentos se construyera en idéntica forma. Cada período histórico, cada reinado o poder político, etapa político-social, etc., genera una determinada producción de documentos, objeto de estudio de la ciencia diplomática.

Retomando la evolución histórica, la caída del Imperio Romano supuso la decadencia del documento escrito por toda Europa, ya que el derecho germano se fue superponiendo al romano. Mientras que éste basaba el valor probatorio en el documento escrito, bajo el influjo germánico se imponía el procedimiento oral y la prueba testimonial (García, 1980). A ello hay que añadir, el descenso general del nivel cultural debido al proceso de ruralización.

Según Millares (1971), la Alta Edad Media, trajo una serie de características de especial relevancia. Por un lado, se produjo una indeterminación entre el mundo bibliotecario y el archivístico (entre los libros y los documentos) a través de la regla benedictina que a comienzos del siglo VI incluía ambos trabajos en las actividades propias del monacato. La igualdad de técnicas, llega a tal punto que los documentos de archivo adoptan el formato códice (o libro, anteriormente en rollos), planteamiento que se mantiene durante siglos. Por otro lado, la tradición administrativa romana se conserva únicamente en la cancillería pontificia. Desde el siglo IV, aunque sea de forma irregular, se mantiene el registro de documentos.

Si durante la etapa alto medieval, el documento experimenta un acusado estancamiento, el

siglo XII representa un hito, ya que supone la recuperación del derecho romano y del procedimiento administrativo inherente. El mundo europeo revive, de esta forma, el acto documentado como fundamento de su organización jurídico-política (García, 1980).

Los documentos públicos evolucionaron hacia una simplificación diplomática y de procedimiento administrativo; aumentó el número de documentos corrientes; los servicios administrativos se especializaron por áreas de competencia lo que produjo un mayor volumen documental y se recuperan las técnicas en desuso como el registro y la aparición del expediente administrativo. En este período, la autenticidad del documento (desaparecida ya la noción de archivos públicos) estaba en función de ciertas formalidades diplomáticas tales como la redacción, la autoridad de procedencia y el sello, como representación física y notaria de la autoridad que lo expedía.

A lo largo de los siglos XIV y XV, los poderes se centralizan, los órganos administrativos se especializan en sectores, se crean fondos documentales diferenciados, se forman los archivos de la Corona, los entes locales emergen con documentos propios y volumen creciente, los archivos eclesiásticos se perfilan como redes potentes y estructuradas y los archivos privados se van formando poco a poco.

Pero, sobre todo, el siglo XV se caracteriza por uno de los mayores inventos de la historia, la imprenta. El tipo móvil de Gutenberg, fue la base del arte de imprimir hasta el surgimiento de nuevos sistemas, ya en siglo el XX. El libro impreso se insertó en dos etapas cruciales de la historia, la Edad Media que termina y el Renacimiento, re-

cogiendo de una y de otra las manifestaciones del pensamiento preferidas de los estamentos sociales que a cada una de ellas representa: el monacato y al clero culto, por un lado, y al hombre de letras, por otro.

Como última fase, en esta panorámica histórica, se encuentra el período que abarca desde el siglo XVI hasta la Revolución Francesa. Tal vez, la principal característica sea la organización de los archivos del Estado.

España es la primera, a comienzos del siglo XVI en crear un modelo que se extendiera a otros países a lo largo de ese siglo y del siguiente. Se inició a finales del siglo XV en 1489, cuando los Reyes Católicos ordenaron la concentración de sus archivos en la Cancillería de Valladolid (Casanova, 1966).

Más tarde, Carlos V en 1545, ordena transferir la documentación del reino castellano al castillo de Simancas, donde Felipe II finalizará la concentración definitiva de los archivos procedentes de todos los consejos, audiencias, cancillerías, tesorerías, secretarías, etc. del Estado. Este proceso no se verá consagrado hasta 1588 con la aprobación del Reglamento para el Gobierno del archivo de Simancas.

Este salto tan importante en la concepción de los documentos y los archivos, se debe al hecho de que los dirigentes son conscientes de su importancia para el gobierno y la administración. A partir de este momento, arranca la segunda característica la concepción de los archivos como fuente de poder. Surge la conciencia de los documentos como instrumentos de información, precisa y ne-

cesaria para el ejercicio del poder interno y externo, para la afirmación de los derechos del Estado.

No será hasta siglos después, cuando aparece el concepto de Estado de Derecho con las sociedades modernas y democráticas, apoyado, entre otros aspectos, en la transparencia que la accesibilidad a la documentación pública confiere al ejercicio del poder.

Concepto actual de documento: implantación de nuevas tecnologías de información y de comunicación

Tras el breve recorrido histórico sobre el concepto de documento y archivo, ¿qué se entiende en la actualidad por documento? En su sentido más amplio y genérico, se puede definir al documento como objeto corporal producto de la actividad humana que sirve de fuente de conocimiento y que demuestra o prueba algo. O también, como testimonio de la actividad del hombre fijado en un soporte perdurable que contiene información (Fernández, 1997).

Si se reduce a campos más limitados, por un lado, se cuenta con documentos considerados como fuentes narrativas, artísticas, informativas y científicas, producto de la imaginación, la creación y la investigación. Y, por otro lado, fuentes documentales reflejo de las relaciones y actividades del hombre y de la sociedad, entendidas como testimonio, es decir, instrumento fehaciente, que da fe de un hecho y que prueba o justifica certeza o verdad de una cosa. Estos últimos, son los llamados documentos de archivo generalmente identificados con los documentos administrativos.

Se puede reducir el concepto de estos y dividirlos en dos clases: los de naturaleza jurídica exclusivamente, que generan derechos y obligaciones, y los de naturaleza administrativa, que no tienen naturaleza jurídica pero que son documentos testimoniales, auténticos, objetivos y, por tanto, verídicos y fehacientes.

A pesar de los milenios transcurridos desde la aparición de la primera escritura y con ella del primer documento, se observa que el concepto de documento no ha cambiado en esencia; se añaden connotaciones, características, ampliaciones, etc. a lo largo de los siglos dependiendo de la evolución o involución del hombre y sus sociedades, pero la base sigue siendo la misma.

Si bien desde mediados del siglo XX, con la revolución tecnológica de las infraestructuras de telecomunicaciones y del equipamiento informático, comenzó a variar dicho concepto es ahora, en la actualidad, cuando el cambio ya es una realidad materializada y estándar que deriva en documentos y archivos electrónicos. Lo único que no ha variado, y que parece consustancial a él, es el poder que conlleva.

Hasta la llegada de los nuevos recursos telemáticos, preocupaba una pregunta ¿se puede acceder a los documentos? ¿Cómo acceder? Pero este asunto es de aplicación en los documentos tradicionales. Cuando todavía se está razonando y solucionando este aspecto, la pregunta misma rebota para inquirir por la futura accesibilidad a los documentos electrónicos. Recordar como en Grecia surge el concepto de publicidad como atributo

propio de los archivos públicos, unido a la noción de democracia (Llansó, 1991). Esta concepción del papel de los archivos será la base, muchos siglos más tarde, del derecho de todo ciudadano a acceder a los fondos públicos, a consultar y obtener copia de los documentos.

El acceder a los archivos públicos como un derecho de los administrados es muy reciente y su aplicación práctica y efectiva es todavía mucho más próxima. De hecho, hasta la llegada de la democracia moderna, la generalidad era una accesibilidad restringida y limitada ejercida por los productores de los documentos, debido a que servían para legitimar el poder de la monarquía, nobleza, clero, etc. Cuando había disponibilidad, era sólo para minorías y siempre ocasional, nunca como el ejercicio de un derecho.

Sobre la disponibilidad de los documentos, es conveniente reseñar dos apuntes: Uno, la accesibilidad está regulada y ejercida por los productores de los documentos². Dos, el acceder dependerá de la calidad de la educación y formación del usuario.

Parece pues, que con la transformación de los documentos y archivos tradicionales a nuevos formatos telemáticos esta situación cambia y se generaliza el uso de documentos, destacando, por ejemplo, la gran cantidad de documentos y archivos que se pueden consultar en Internet. Con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, el concepto de documento es otro, nuevo y diferente. Por varias razones. Desde sus orígenes, hemos visto que el

² En la parte final del artículo se puede consultar referencias a la legislación de acceso.

documento ha tenido y tiene por el momento unas características propias que le confieren: autenticidad, unicidad, integridad, ingenuidad, objetividad, valor probatorio y legal (Bourhis, 2001).

Primeramente y sobre todo, con el documento electrónico es más complicado hablar de autenticidad por más que en los últimos años se haya impuesto la firma digital y la tecnología la ofrezca como solución a un gravísimo problema. Tampoco de integridad, ya que existe una desprotección, es decir, falta de control sobre la exactitud y actualización de los documentos de datos. La conservación, también puede ser un problema. Los nuevos soportes que aparecen derivados de la informática se caracterizan por ser complejos y por estar hechos de multitud de materiales diferentes que se deberá esperar para comprobar su reacción con el paso del tiempo.

Segundo, internet puede conducir a nuevas formas de colonialismo cultural por la ausencia de diversidad de información presentada. Por un lado, se publican grandes cantidades de información de todo tipo en la red, pero no es el volumen el problema, sino los programas tácitos de incorporar a las webs unos determinados contenidos de sectores y niveles de las actividades públicas, privadas, intelectuales, etc.

Tercero, son las llamadas industrias del conocimiento las que lideran las clasificaciones Web. Las apuestas comerciales proporcionan posiciones de privilegio en los buscadores y motores de búsqueda predominantes.

La publicación en Internet es sencilla pero no se organiza, estructura e interconecta la infor-

mación de forma correcta para que sea realmente visible. Además, en cuanto a los recursos en la red, existe incompatibilidad e inadaptación de los numerosos sistemas de identificación, heredados de la era de la imprenta y, por lo tanto, no concebidos para utilizar la interconexión y la potencia de cálculo del ciberespacio.

Se añade la multiplicidad e incompatibilidad de taxonomías, tesauros, terminologías, ontologías y sistemas de clasificación, vinculados a diferentes culturas, tradiciones, teorías y disciplinas. Es decir, parece que la definición histórica de documento y archivo está, al menos, en entredicho o en proceso de reflexión y cambio.

La accesibilidad a los documentos

La implantación de la e-administración debe entenderse en un doble sentido: por mejorar en la efectividad del procedimiento y por la necesidad de los ciudadanos de relacionarse con la administración pública de forma más rápida y transparente. De esta forma, el concepto de accesibilidad es fundamental para entender el proceso que se está viviendo en la actualidad.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, aplicadas a la gestión han tenido importantes repercusiones en la mejora de los servicios prestados por parte de las administraciones. Además, también han facilitado un mayor control de todos los procedimientos y una mayor vigilancia, incluso hacia la propia sociedad, tanto desde un punto de vista individual como colectivo.

La privacidad es un concepto jurídico reciente de origen norteamericano, formulado en 1890 por Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis en un artículo titulado "The Right to privacy" (Alberch y Cruz, 1999).

Desde ese momento, se ha legislado para controlar los datos personales que están depositados en archivos electrónicos. Un ejemplo de ello, en el caso de España, es la LORTAD de 1992 (Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal) en la que se habla de privacidad y no de intimidad. El primer concepto es más amplio, ya que recoge los derechos de información, accesibilidad, rectificación, cancelación, impugnación y exigencia de responsabilidades. Garantiza el *habeas data*, es decir, el derecho que tiene cualquier persona de acceder y conocer la información recogida en los bancos de datos y solicitar la modificación si ésta le causara algún perjuicio.

Desde muy temprano, las democracias se ocuparon del derecho a la privacidad. En 1970, el Estado alemán de Hesse aprobó una ley de protección de datos, estableciendo así un modelo a partir del cual el resto de los países democráticos fueron adoptando medidas legislativas que dieran orden al uso de los datos personales por medio de la informática. En el caso español, por ejemplo, se hace mención expresa en su Constitución que incorpora en el artículo 18.4 que "la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos". Una situación similar se da en Portugal.

En cuanto al derecho de acceder a la documentación pública, como ya hemos visto, su disponibilidad estaba reservada a las élites para su gestión del poder y vedada a los ciudadanos. Suecia, fue la primera en cambiar esta situación en 1776 con su *Real ordenanza sobre libertad de prensa*, que proclamaba expresamente el derecho de acceder los ciudadanos suecos a la documentación oficial.

Pero no será hasta después de la II Guerra Mundial (1939-1945), al abrirse los archivos del III Reich para investigar y difundir los crímenes de la humanidad, cuando se empieza a constituir el marco en el que se desarrollará el derecho de acceder a la información y a la documentación pública. Se va incorporando este derecho en el ordenamiento jurídico de los países democráticos, a pesar de que cada uno lo regula de manera diferente. Sin embargo, todos los estados adoptan medidas jurídicas para evitar que se ponga en peligro la intimidad de las personas, la averiguación de los delitos o la seguridad y defensa del Estado.

En Finlandia, la accesibilidad se regula desde 1951; en Dinamarca y Noruega, desde 1970; en Italia, desde 1990; y en Francia, desde 1978-1979.

En el caso de Estados Unidos, el derecho de los ciudadanos a la información es uno de los principios democráticos más destacados. Con la aprobación de la *Freedon of Information Act* (Ley de Libertad de Información) se garantizó la rápida accesibilidad de los ciudadanos a los documentos públicos en poder de los organismos administrativos sin que se necesite justificar in-

terés alguno. Se completó en 1972 con la creación del *Freedom on Information Clearing House*, en la que destaca la ayuda que proporciona a los peticionarios insatisfechos en sus demandas de información, así como ser la encargada de recopilar informaciones de difícil disponibilidad para el público en general.

Sufrió reformas en 1974 y 1976 poniendo coto a los posibles abusos de los organismos federales en cuanto a las peticiones recibidas y contestadas o no. Dado que en este país tanto la prensa como la opinión pública son muy sensibles al problema del acceder a los documentos, una contribución interesante fue la ley *Presidential Records Act*, de accesibilidad a los archivos presidenciales. No obstante, invocando a razones de seguridad, el Congreso de EEUU aprobó que el Departamento de Defensa estaba eximido de la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*), desde que en diciembre de 2005 se aprobó la Ley de Autorización de Defensa 2006 que otorga inmunidad total a los “archivos operacionales” de la Agencia de Inteligencia de la Defensa que sean requeridos invocando la *Freedom of Information Act*.

Muy diferente es el caso de Gran Bretaña, donde el secreto es el eje principal de las actuaciones de las administraciones. Como norma general y en virtud de la *Public Records Act*, los documentos son declarados públicos transcurridos 30 años desde su redacción, no existiendo ninguna ley que regule el acceder a los documentos antes de este plazo. Al contrario, las administraciones tienen todas las facilidades para resultar opacas, derivadas

de la *Official Secrets Act* que declara el dominio de la reserva. Los funcionarios tienen prohibido revelar a persona no autorizada cualquier información conocida por razones de su cargo, incluso después de cesar en el mismo o abandonar el servicio activo, aun no siendo clasificada como secreta.

La accesibilidad electrónica de los ciudadanos a los servicios públicos

Abordada la evolución histórica de los conceptos de documento, archivo/accesibilidad y apuntados algunos de los problemas que se derivan de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en este campo es conveniente apuntar una definición de derecho a la información pública que hay que indicar que es universal. “Derecho a la información en este plano relacional: Administración-Administrados, que en opinión de Braibant constituye un elemento de esa tercera generación de derechos del hombre que surgen bien avanzado el siglo XIX, después de la sucesiva eclosión de los derechos cívicos y políticos y de los derechos económicos y sociales” (Castells, 1984).

Asimismo, hay que estudiar como los com-
pila la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, es decir, la norma sobre la que gira la e-administración en España, que supone plasmar una evolución legal ya iniciada previamente con la aprobación de otras leyes como la 34/2002 de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico o la 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

De esta forma, conoceremos cuál es la aproximación a ambos conceptos que se plantea en España con la implantación de la Administración Pública Electrónica.

En esta Ley, se define qué tipo de documentos electrónicos son los válidos, como debe ser la sede electrónica, el registro electrónico, el archivo electrónico y los expedientes electrónicos, entre otros muchos elementos.

El Capítulo IV es el denominado “De los documentos y de los archivos electrónicos”. El artículo 29 recoge que las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos documentos administrativos siempre que cuenten con firmas electrónicas. Estos documentos, a la vez, deberán llevar una referencia temporal y la Administración General del Estado, es decir, la central, especificará cuáles son los entes prestadores de servicios electrónicos.

Por su parte, la regulación de las copias electrónicas está recogida en el artículo 30 de la norma. Señala que las copias que se realizan por medios electrónicos tanto por el propio interesado como por las administraciones públicas tendrán inmediatamente consideración de auténticas siempre que el original esté en manos de la administración pública y el sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento. Además, las copias de las administraciones públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos por instituciones en soporte papel tendrán consideración de auténticas. También las administraciones públicas podrán digitalizar documentos privados con valor de copia auténtica. Asimismo, las copias

en papel de documentos electrónicos también podrán ser consideradas como copias auténticas.

El archivo electrónico de documentos, está regulado por el artículo 31 de la Ley y establece que se podrán almacenar por medios electrónicos todos los documentos utilizados por las administraciones públicas garantizando la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación.

El último artículo del capítulo, el 32, hace referencia al expediente electrónico que se considera como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo. Este expediente deberá tener un foliado electrónico para garantizar que contiene toda la documentación, a la vez que también se pondrá a disposición del interesado.

Como se puede observar, uno de los elementos al que continuamente se hace referencia con respecto a la descripción del documento y del archivo electrónico, es a la autenticación del mismo a través de la firma electrónica.

La Ley recoge la posibilidad de utilizar la firma electrónica vinculada al Documento Nacional de Identidad, pero también otro sistema de firma electrónica avanzada y otras formas establecidas por las partes.

Por su parte, las administraciones públicas deberán contar con firma electrónica, en concreto, sello electrónico y un código seguro de verificación vinculado a la administración pública. Además podrán dotar a sus trabajadores de firma para el ejercicio de sus funciones.

Reflexiones sobre archivos y documentos electrónicos

El concepto histórico de documento y de archivo cambia, sustancialmente como hemos visto, con el avance de las nuevas tecnologías. El paso de la actual documentación en papel a formatos electrónicos, comprobar su autenticidad y la del firmante, el archivo y su posterior recuperación son procesos que están, con este planteamiento, muy condicionados por la nueva definición de archivo y de documento.

El trabajo en los archivos y en los documentos, cuando hablamos de papel, estaba muy definido y con un procedimiento reglado y asumido por el paso del tiempo, consolidado y sobre el que no existían dudas sobre como ejecutarlo.

Sin embargo, esta situación cambia con la incorporación de los archivos y de los documentos electrónicos. De hecho, hay investigadores que insisten en que los documentos electrónicos son simplemente información, pero que no deberían tener la calificación de documentos de acuerdo con la definición histórica de este término (Bonal, 2002).

Uno de los aspectos que más preocupan, es la forma como se consigue comprobar la autenticidad de estos documentos electrónicos. Se ha planteado realizar a través del certificado electrónico, del cual se suscitan algunas dudas, como es que los organismos deben expedir estos certificados, y que además, siempre debe existir un tercer ente que autentifique esa firma electrónica y que garantice que no ha sido suplantada. En este sentido, es

necesario que haya una entidad emisora de confianza del certificado y, por tanto, nunca será suficiente, como sí era posible con el sistema de papel, que dos participantes puedan estampar su firma, sino que se tendrá que contar con un tercero que autentifique esa rúbrica.

Con relación a este problema de certificación, también existen dudas sobre las formas en las que se deberá garantizar que el documento electrónico no ha sido modificado. Esta situación, que al menos en teoría era mucho más sencilla en las propuestas en papel, se complica con la incorporación de la tecnología que, no obstante, busca una solución para evitar estos posibles fraudes. De hecho, en la actualidad se lleva a cabo a través de resúmenes digitales o huellas llamadas *husk* o sistemas de encriptación que impiden la modificación de los documentos en el envío entre emisor y receptor. De todas maneras, ésta es una propuesta aunque no está regulado el modo en que debe hacerse y podría adoptarse en un futuro otro método que substituyera al actual.

Asimismo, hay que valorar otro de los problemas más destacados dentro de un archivo y es su conservación. Históricamente los archivos han tenido que hacer verdaderos esfuerzos para mantener los documentos en papel sin deteriorarse. La digitalización de los documentos y archivos no resuelve este aspecto, sino que se mantienen los problemas para la conservación tanto de los soportes donde está almacenada la información, como también de las aplicaciones que se utilizan para el resguardo como la consulta posterior. Todo ello, sin olvidar la obligatoriedad de cumplir con la protección de los datos, sobre todo en las copias

que se generan de seguridad, para no vulnerar los derechos de los ciudadanos. Actualmente, el estándar utilizado es el Extensible Markup Language (XML) (habrá que ver como evoluciona la tecnología y si éste cambia) que permite la compatibilidad entre sistemas para compartir la información de una manera segura, fiable y fácil.

La recuperación de la información, alojada en un archivo requerirá que se prevea que pueda seguir reconociéndose el estándar para su lectura y consulta, al igual que también se necesitará conservar el soporte físico y que sea compatible con las nuevas tecnologías, con el fin de que sea legible por los soportes del futuro.

Conclusiones y recomendaciones

La transformación que se está llevando a cabo en la actualidad de la definición de documento y de archivo con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación es un hecho. Estos cambios, además, también están produciendo modificaciones importantes en la gestión desde el ámbito público y en la relación entre los gobernantes y las administraciones públicas con sus ciudadanos.

En el caso español se está desarrollando una fuerte inversión desde el ámbito público para poder ofrecer una verdadera Administración electrónica que garantice los derechos a los ciudadanos, un camino que, sin embargo, es todavía largo y en el que se pueden encontrar multitud de problemas antes de lograr un resultado global positivo.

De hecho, se ha legislado para que a finales de 2009 se logren los objetivos marcados para la

e-administración, aunque se es consciente de que se deberán prolongar los plazos inicialmente marcados.

En todo este sistema telemático, los documentos y los archivos serán elementos claves, como lo han venido siendo hasta la actualidad con el modo tradicional de funcionar en las administraciones públicas.

Sin embargo, la apuesta por la e-administración en el ámbito político cambia de forma sustancial esa definición de documento y archivo porque aspectos como la autenticidad, unidad, conservación, entre otros, pueden poner en entredicho, características que eran definitorias de los archivos y de los documentos en lo que podemos denominar como la era del papel.

“La mayoría de los habitantes del mundo occidental han tenido recientemente accesibilidad a Internet y solamente durante los últimos años sus gobiernos han puesto en marcha e-estrategias (...). El próximo paso se dará probablemente cuanto toda la administración esté digitalizada, las firmas digitales están ampliamente implantadas y la mayoría de las comunicaciones entre los municipios y ciudadanos se hagan de forma electrónica” (Hansen y Hoff, 2006).

Todas estas modificaciones requieren una profunda reflexión, con el fin de valorar las posibles consecuencias que de ellas se derivan pero, a la vez, también es necesario hallar una solución tecnológica válida y perdurable para garantizar todos los derechos y deberes de los ciudadanos como se hace en la actualidad.

Probablemente, la transformación telemática de los archivos y de las administraciones se enmarca dentro de un proceso de cambio de la matriz cultural existente. Es decir, podemos pensar en que estamos en una nueva matriz cultural, que parece todavía inacabada debido a los constantes y veloces cambios que se están dando en nuestra sociedad.

En este proceso variable, no hay que perder de vista que los documentos representan la materialización de la cultura y que en la actualidad el documento electrónico ha dejado de ser documento (entendido según la definición tradicional del término) para ser información.

De todos modos, no siempre por más información de que se disponga se logra una mayor diversidad. Así, surgen preguntas tan inquietantes como ¿podemos estar seguros de las informaciones y documentos que aparecen publicados en Internet son verídicos? ¿Todos tenemos accesibilidad a las informaciones y contenidos de la red? La respuesta a ambas interrogantes es negativa y no solamente por las posibles manipulaciones inherentes a la propia red, sino por déficit de los propios usuarios. Su formación podría estar condicionada por la desinformación por saturación de contenidos y su cultura en el colonialismo cultural.

La brecha digital, no solo se da por la extensión o no de la tecnología y el uso de la misma, sino por la forma y la capacidad para conseguir una utilización que optimice las posibilidades de las mismas. La desconfianza en el uso de las nuevas tecnologías se repite, por sectores, como siempre

ha sucedido desde su aparición. El objetivo que se deben marcar las administraciones públicas es continuar con la regulación que se está llevando a cabo en la actualidad, con el fin de lograr un uso generalizado y garantista que transmita confianza entre la población.

Bibliografía

Los artículos y decretos citados en el artículo pueden ser consultados en http://boe.es/t/es/bases_datos

Alberch, R. y Cruz J. (1999). *¡Archívese! Los documentos el poder, el poder de los documentos*. Madrid, España: Alianza.

Bautier, R. (1961). Archives. En Samaran Charles (dir.). *L'Histoire et ses méthodes* (Vol. XI, pp. 1120-1166). Paris, Francia: Encyclopédie de la Pléiade.

Bonal, J. (2002). El documento electrónico y el archivo. El reto electrónico; nuevas necesidades, nuevos profesionales. *Actas de las Quintas Jornadas de Archivos Electrónicos*. Priego de Córdoba, España: Patronato Municipal Víctor Rubio Chavarri, 7-20.

Bourhis (2001). Les archives électroniques: La question de l'intégrité. *Archives*, 32 (1), 17-36.

Casanova, E. (1966). Archivística. Torino, Italia.

Castells, J. (1984). El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública. *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 10.

Constitución Española de 1978. Arts. 44, 46, 105.b.

Escobar, H. (1988). Historia del libro. Madrid, España: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

- Fernández, P. (1997). Manual de organización de archivos de gestión en las oficinas municipales. Granada, España: CEMCI.
- García J. (1980). La época medieval. En García de Cortázar, J. A. y Ruiz de Aguirre, J.A. *Historia de España Alfaguara*. (Vol. V). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Hansen, H. y Hoff, J. (2006). *Digital Governance: // Networked Societies. Creating Authority, Community and Identity in a Globalized World*. Frederiksberg, Dinamarca, Nordicom.
- Llansó, J. (1991). L'accés a la documentació a l'Estat espanyol. Una panoràmica història. *Lligat*. Vol. III.
- Lodolini, E. (1990). La gestion del documents et L'Archivistique. En Durante, C.J. (comp.): *The management of recorded information*. Paris, Francia: K.G. Saur.
- Millares, A. (1971). Introducción a la historia del libro y las bibliotecas. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.