

# **LA LEGISLACIÓN SOBRE INTEROPERABILIDAD EN ESPAÑA: UN MARCO CON VOCACIÓN EUROPEA**

Alejandro Delgado Gómez

Ayuntamiento de Cartagena (España)

## **0. Introducción**

En términos generales, entendemos por interoperabilidad “la capacidad de una aplicación/sistema para comunicarse o trabajar con otro”. Se trata de un concepto que se encuentra ligado a algunos otros, como el de compatibilidad, que es “la capacidad de diferentes dispositivos o sistemas (por ejemplo, programas, formatos de fichero, protocolos e incluso lenguajes de programación) para funcionar unidos o para intercambiar datos sin modificación”; o el de plataforma cruzada: “la capacidad del software o del hardware para funcionar de manera idéntica sobre diferentes plataformas; facilitada por la adopción de productos y formatos de fuente abierta”<sup>1</sup>.

Los beneficios, por tanto, de ser interoperables parecen claros: desde la simplificación tecnológica y administrativa hasta la reducción de costes, pasando por un mejor servicio a la ciudadanía. Es por ello por lo que el legislador español se ha ocupado de regular con detalle la interoperabilidad, para obtener de su aplicación los mejores frutos administrativos, tecnológicos, económicos y sociales.

En la presente exposición nos aplicamos a describir las medidas normativas que el Derecho administrativo español ha emprendido en los últimos años en este sentido, dejando fuera del alcance de ésta los esfuerzos de otros poderes, como el Judicial. En su conjunto, constituyen un marco exhaustivo y orientado hacia la integración en el Espacio Económico Europeo, cuyas directrices se están cumpliendo de manera diligente al nivel de la Administración General del Estado, no tanto al de otras administraciones.

## **1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad y las Normas Técnicas de Interoperabilidad que lo desarrollan**

---

<sup>1</sup> InterPARES 2 Terminology Database. URL: [http://www.interpares.org/ip2/ip2\\_terminology\\_db.cfm](http://www.interpares.org/ip2/ip2_terminology_db.cfm) (Consulta: 2-10-2016)

En España, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica constituyeron dos hitos que codificaron, respectivamente, el entorno de seguridad y de interoperabilidad en todas las administraciones públicas españolas. Su eficacia queda demostrada por el hecho de que la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, no sólo no los deroga, sino que los refuerza en su articulado, siendo imperativo su cumplimiento<sup>2</sup>.

En lo que concierne al Esquema Nacional de Seguridad, se trata de un documento muy cerrado en el que ya quedan establecidas las condiciones que deben satisfacer los entornos de seguridad de las administraciones. Por contraste, el Esquema Nacional de Interoperabilidad remite en alto grado a posteriores Normas Técnicas de Interoperabilidad, promulgadas ya todas ellas bajo la fórmula de la Resolución, es decir, también de obligado cumplimiento. El motivo es fácil de explicar: las tecnologías evolucionan muy rápidamente, de tal modo que la normativa que las regula también tiene que evolucionar al mismo ritmo; pero en la burocracia española modificar un Real Decreto es un proceso muy largo, mientras que modificar una Resolución resulta razonablemente ágil. De aquí que, en previsión de más que probables cambios, se buscara un mecanismo ágil de publicación y cambio.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad identifica como finalidad del mismo “la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia”.

De igual modo, define la interoperabilidad como 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”; e identifica en ella tres dimensiones, en su articulado, y una cuarta, en su glosario:

---

<sup>2</sup> Todas las referencias legislativas que se citan en la presente exposición han sido compiladas en el *Código de administración electrónica*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2016. URL: [https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=029\\_Codigo\\_de\\_Administracion\\_Electronica](https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=029_Codigo_de_Administracion_Electronica) (Consulta: 2-10-2016)

- a) Interoperabilidad organizativa: “es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan”.
- b) Interoperabilidad semántica: “es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación”.
- c) Interoperabilidad técnica: “es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga”.
- d) Interoperabilidad en el tiempo: “aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas; se manifiesta especialmente en la conservación de la información en soporte electrónico”. En el contexto del presente Congreso, resulta de particular interés.

Siempre de conformidad con el texto legal, estas cuatro dimensiones pretenden dar respuesta a los aspectos que se enuncian a continuación. La interoperabilidad organizativa, a los servicios de las Administraciones Públicas disponibles por medios electrónicos y los inventarios de información administrativa. La interoperabilidad semántica, a los activos semánticos. La interoperabilidad técnica, a los estándares aplicables, a las infraestructuras y servicios comunes, a las comunicaciones de las Administraciones Públicas, a la reutilización y transferencia de tecnología, a la firma electrónica y certificados, y, también de particular interés en el presente contexto, a las condiciones para la recuperación y conservación de documentos.

Las líneas de trabajo que en su momento se propusieron, y que aún siguen vigentes, para dar satisfacción a estos aspectos son:

- a) El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), con un escaso nivel de cumplimiento, a pesar de su obligatoriedad, de acuerdo con las encuestas de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Seguimiento del progreso de la adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad: situación a final de 2013. MINHAP, 2014. URL:

- b) El llamado Centro de Interoperabilidad Semántica (CISE), que es resultado de la dimensión semántica de la interoperabilidad, en la medida en la que “los modelos de datos ... se ajustarán a lo previsto sobre estándares ... y se publicarán, junto con las definiciones y codificaciones asociadas, a través del Centro de Interoperabilidad Semántica de la Administración, según las condiciones de licenciamiento previstas”.
- c) El proyecto de transición al protocolo IPv6, que viene forzado a nivel internacional, dado el agotamiento de las direcciones IP proporcionadas por el protocolo IPv4.
- d) La coordinación con el Proyecto europeo e-SENS (Servicios electrónicos europeos simples e interconectados), en la práctica una plataforma meramente informativa.
- e) El Inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados, que contendrá información de los procedimientos y servicios, clasificada con indicación del nivel de informatización de los mismos, así como información acerca de los interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos.
- f) El Directorio de aplicaciones para su libre reutilización, que contendrá la relación de aplicaciones para su libre reutilización, incluyendo, al menos, los datos descriptivos relativos a nombre de la aplicación, breve descripción de sus funcionalidades, uso y características, licencia, principales estándares abiertos aplicados, y estado de desarrollo.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad previstas por el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y, como dijimos, ya todas ellas publicadas, son:

- a) Catálogo de estándares,
- b) Documento electrónico,

---

[http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Esquema\\_Nacional\\_de\\_Interoperabilidad/Informe-progreso-adecuacion-eni-2013/Informe%20progreso%20adecuacion%20eni%202013.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Esquema_Nacional_de_Interoperabilidad/Informe-progreso-adecuacion-eni-2013/Informe%20progreso%20adecuacion%20eni%202013.pdf) (Consulta: 2-10-2016); Seguimiento del progreso de la adecuación al Esquema Nacional de Seguridad. MINHAP, 2014. URL:

[http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/Estrategias/pae\\_Seguridad\\_Inicio/pae\\_Esquema\\_Nacional\\_de\\_Seguridad/Informe-de-progreso-de-la-adecuacion-al-ENSfinales-2013/Informe%20de%20progreso%20de%20la%20adecuaci%C3%B3n%20al%20ENS%20-%20finales%20de%202013.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Seguridad_Inicio/pae_Esquema_Nacional_de_Seguridad/Informe-de-progreso-de-la-adecuacion-al-ENSfinales-2013/Informe%20de%20progreso%20de%20la%20adecuaci%C3%B3n%20al%20ENS%20-%20finales%20de%202013.pdf) (Consulta: 2-10-2016); Seguimiento de la adecuación a los esquemas nacionales de seguridad (ENS) y de interoperabilidad (ENI): Avances en la adecuación al ENS y al ENI por parte de todas las Administraciones Públicas. MINHAP, 2014. URL:

[http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/OBSAE/pae\\_Notas\\_Tecnicas/2015-02-nota-tecnica-ENI.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/OBSAE/pae_Notas_Tecnicas/2015-02-nota-tecnica-ENI.pdf) (Consulta: 2-10-2016)

- c) Digitalización de documentos,
- d) Expediente electrónico,
- e) Política de firma electrónica y de certificados de la Administración,
- f) Protocolos de intermediación de datos,
- g) Relación de modelos de datos,
- h) Política de gestión de documentos electrónicos,
- i) Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas,
- j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos,
- k) Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales, y
- l) Reutilización de recursos de información.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad vienen acompañadas de una Declaración de conformidad con el Esquema Nacional de Interoperabilidad, cuya obtención también es necesaria para aquellas administraciones que no quieran ver mermada su capacidad de autoordenación, muy amplia en un Estado tan descentralizado como España.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad responden a la siguiente tipología:

- a) Normas relacionadas con el documento electrónico: documento electrónico, expediente electrónico, digitalización de documentos, procedimientos de copiado auténtico y conversión, y política de gestión de documentos electrónicos.
- b) Normas relacionadas con la interconexión, las infraestructuras y los servicios comunes: protocolos de intermediación de datos, relación de modelos de datos, requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, modelo de datos para el intercambio de asientos entre entidades registrales, reutilización de recursos de información, y política de firma electrónica y certificados.
- c) Normas de carácter transversal: catálogo de estándares, y procedimiento de declaración de conformidad.

En el marco del presente Congreso, nos resultan especialmente interesantes las correspondientes al primer bloque, que describimos brevemente en las siguientes secciones.

## **2. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico**

Según la NTI, entendemos por documento electrónico la "información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado". Sus componentes son:

- a) Contenido: el conjunto de datos en que se sustancia la información de un documento electrónico.
- b) En su caso, firma electrónica: entendiéndose por tal un conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados a ellos, que permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere, y ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
- c) Metadatos del documento electrónico: proporcionan contexto al contenido, estructura y firma de un documento, contribuyendo al valor probatorio y fiabilidad de éste a lo largo del tiempo como evidencia electrónica de las actividades y los procedimientos.

La NTI establece un conjunto de restricciones que todo documento administrativo electrónico y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente electrónico debe satisfacer:

- a) Cumplir con los requisitos de formatos de ficheros.
- b) Estar firmado electrónicamente mediante alguno de los medios previstos en la Ley 11/2007, en la actualidad derogada y reemplazada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. En ambas se recogen las modificaciones derivadas del Reglamento europeo eIDAS.
- c) Tener asociados los metadatos mínimos obligatorios de la NTI.
- d) Permitir la asociación de otros metadatos complementarios para su gestión y conservación.
- e) Permitir la integración de sus componentes en una estructura normalizada.

Por último, puesto que la NTI está orientada hacia la facilitación de las condiciones de interoperabilidad, establece también los requisitos que deben satisfacerse para intercambiar documentos electrónicos:

- a) Todo documento electrónico objeto de intercambio tendrá los componentes definidos en el apartado III de la NTI.
- b) El intercambio de documentos electrónicos se realizará mediante su envío según la estructura definida en el anexo II de la NTI, sin perjuicio de la aplicación de otras reguladas por su normativa específica.
- c) Excepcionalmente, se podrán aplicar otras estructuras para el intercambio de documentos electrónicos entre Administraciones públicas, cuando exista acuerdo previo entre las partes. En cualquier caso, si debe enviarse a un tercero, la estructura utilizada será convertida por el emisor a la estructura definida en el anexo II.
- d) Para el intercambio de documentos electrónicos, entre Administraciones públicas, en procesos de actuación automatizada:
  - a. Se utilizará preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas como medio para la transmisión.
  - b. Si el documento electrónico forma parte de un asiento registral, éste será tratado como documento adjunto al mensaje de datos de intercambio según lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales.
  - c. En caso de intercambio de documentos electrónicos entre Administraciones públicas que suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de documentos que deban conservarse permanentemente, el órgano o la entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del documento en el momento de dicho intercambio.

### **3. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico**

La definición de expediente electrónico que aplica la NTI objeto de la presente sección es la siguiente: "Conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan". Difiere en algo de la más reciente definición proporcionada por la Ley 40/2015, que incide en el hecho de que en un expediente no sólo existen documentos, sino también actuaciones, y hace más explícito el carácter ordenado

del procedimiento, de modo que es previsible que la definición que aparece en la NTI se modifique. No obstante, puesto que sigue vigente, es la que utilizamos en la presente exposición.

En lo que hace a los componentes de los expedientes electrónicos, la NTI identifica los siguientes:

- a) Documentos electrónicos, que cumplirán las características de estructura y formato establecidas en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico.
- b) Los documentos electrónicos podrán incluirse en un expediente electrónico bien directamente como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado en el primero.
- c) Índice electrónico, que garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso. El índice electrónico recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.
- d) Firma del índice electrónico por la Administración, órgano o entidad actuante de acuerdo con la normativa aplicable.
- e) Metadatos del expediente electrónico.

Los documentos electrónicos pueden incluirse en los expedientes de tres maneras diferentes:

- a) Directamente como elementos independientes.
- b) Dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, para la que no existe normativa específica de ámbito general desarrollada.
- c) Como parte de un sub-expediente electrónico, entendido éste como un expediente electrónico anidado dentro de otro.

Sin embargo, el componente fundamental de un expediente electrónico es su índice, entendido éste como un objeto digital que contiene la identificación sustancial de los documentos electrónicos que componen el expediente debidamente ordenada para reflejar la disposición de los documentos, así como otros datos con el fin de preservar la integridad y permitir la recuperación del documento. El contenido del índice de cada expediente puede variar, acomodando diferentes patrones que se ajusten a las actividades y diferentes tipos de

procedimientos a desarrollar, aunque también cabe contemplar la utilización de este patrón de índice para definir qué documentos deben integrar un determinado tipo de expediente, dejando esta segunda posibilidad la puerta abierta a una mayor simplificación administrativa, en la medida en la que los patrones se definen a priori, no sobre la base de prácticas existentes.

De particular relevancia resulta el ciclo de vida del expediente electrónico, cuyas fases codifica la NTI de la siguiente manera:

- a) Fase de apertura
  - a. Creación del objeto administrativo digital "expediente"
  - b. Creación del índice electrónico
  - c. Inclusión en el índice de las referencias de cada uno de los documentos disponibles en el momento de la apertura
  - d. Asignación de metadatos mínimos obligatorios del expediente electrónico
- b) Fase de tramitación
  - a. Inclusión de nuevos documentos
  - b. Cambios de estado o de características particulares
  - c. Generación de sub-expedientes electrónicos objeto de intercambio, provocados por solicitudes de remisión o puesta a disposición del expediente
  - d. Cierre
  - e. Compleción del índice del expediente
  - f. Foliado o indizado del expediente: concatenación ordenada en el índice electrónico de los siguientes elementos:
    - i. Identificadores de los documentos electrónicos
    - ii. Huellas digitales de los documentos electrónicos
    - iii. Fecha de incorporación del documento al expediente
    - iv. Orden del documento dentro del expediente
    - v. Otro elemento que indique, en su caso, el patrón correspondiente para el proceso de indizado o foliado
    - vi. Datos generales sobre el expediente (p. ej., fecha de apertura o cierre)
- c) Fase de conservación y selección: tiene lugar una vez concluida la vida administrativa del expediente eliminándose reglamentariamente aquéllos con valor efímero y conservando de manera permanente aquéllos que tienen valor a largo plazo.

En lo que hace a los servicios de remisión y puesta a disposición, preceptúa la NTI que el intercambio de expedientes electrónicos se realizará mediante el envío en primer lugar de la estructura definida en su anexo II, sin perjuicio de la aplicación de otras, reguladas por su normativa específica. Tras el envío de dicha estructura, se enviarán cada uno de los documentos electrónicos que componen el expediente, en el orden indicado en el índice y atendiendo a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. Excepcionalmente, se podrán aplicar otras estructuras para el intercambio de expedientes electrónicos entre Administraciones públicas, cuando exista acuerdo previo entre las partes. En cualquier caso, si debe enviarse a un tercero, la estructura utilizada será convertida por el emisor a la estructura definida en el anexo II. Cuando la naturaleza o la extensión de las pruebas o documentos que forman parte del expediente electrónico no permitan o dificulten notablemente su inclusión en una de las estructuras establecidas, se incorporará al expediente electrónico un documento en el que se especifique cuáles son estas pruebas o documentos. Dichas pruebas o documentos serán custodiados por el órgano gestor sin perjuicio, en su caso, de aportación separada cuando así se requiera.

De manera muy importante, el índice electrónico de los expedientes objeto de intercambio debe reflejar, al menos:

- a) La fecha de generación del índice.
- b) Para cada documento electrónico: su identificador, su huella digital, la función resumen utilizada para su obtención, que atenderá a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares, y, opcionalmente, la fecha de incorporación al expediente y el orden del documento dentro del expediente.
- c) Si es el caso, la disposición de los documentos en carpetas y expedientes electrónicos anidados.

Para el intercambio de expedientes electrónicos, entre Administraciones públicas aplican las mismas restricciones que para el documento electrónico:

- a) Se utilizará preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas como medio para la transmisión.
- b) Si el expediente electrónico forma parte de un asiento registral, éste será tratado como adjunto del mensaje de datos de intercambio según lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales.

- c) En caso de intercambio de expedientes electrónicos entre Administraciones públicas que suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de expedientes que deban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del expediente en el momento de dicho intercambio.

#### **4. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos**

De conformidad con la norma española, la digitalización es el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

Los componentes del documento digitalizado son:

- a) La imagen electrónica que representará el aspecto y el contenido del documento en el soporte origen y cumplirá los requisitos establecidos en el apartado IV de la NTI.
- b) Los metadatos mínimos obligatorios definidos en la NTI de Documento Electrónico.
- c) Si procede, firma de la imagen electrónica de acuerdo con la normativa aplicable.

Las imágenes electrónicas resultantes de un proceso de digitalización están sometidas a un conjunto de restricciones que la NTI articula del siguiente modo:

- a) Las imágenes electrónicas aplicarán los formatos establecidos para ficheros de imagen de la NTI de Catálogo de Estándares.
- b) El nivel de resolución mínimo para imágenes electrónicas será de 200 píxeles por pulgada, tanto para imágenes obtenidas en blanco y negro, color o escala de grises.
- c) La imagen electrónica será fiel al documento origen, para lo cual:
  - a. Respetará la geometría del documento origen en tamaños y proporciones.
  - b. No contendrá caracteres o gráficos que no figurasen en el documento origen.
  - c. Su generación atenderá a lo establecido en el apartado V de la NTI.

Tal apartado V define las condiciones bajo las que debe llevarse a cabo el proceso de digitalización, que son:

- a) Digitalización por un medio fotoeléctrico, de modo que se obtenga una imagen electrónica en la memoria del sistema asociado al dispositivo.
- b) Si procede, optimización automática de la imagen electrónica para garantizar su legibilidad, de modo que todo contenido del documento origen pueda apreciarse y sea válido para su gestión (umbralización, reorientación, eliminación de bordes negros, u otros de naturaleza análoga).
- c) Asignación de los metadatos al documento electrónico digitalizado.
- d) Si procede, firma de la imagen electrónica.
- e) Aplicación de un conjunto de operaciones de mantenimiento preventivo y comprobaciones rutinarias que permitirán garantizar mediante su cumplimiento que, en todo momento, el estado de la aplicación de digitalización y los dispositivos asociados producirán imágenes fieles al documento en soporte papel.

En cuanto a los requisitos de conservación y disponibilidad de los documentos digitalizados, la NTI prevé la conservación de los mismos, convenientemente clasificados, teniendo en cuenta la posibilidad de que el mismo documento exista en otro soporte, en las condiciones de disponibilidad y consulta que sean de aplicación. Además, se establecen dos importantes restricciones:

- a) Aseguramiento de la disponibilidad y consulta, permitiendo un acceso completo y sin demora a los documentos digitalizados a través de métodos de consulta en línea.
- b) Aplicación de las condiciones de seguridad necesarias a través del sistema de gestión documental y cumpliendo el art. 22 del ENI, así como los requisitos básicos y principios mínimos de seguridad previstos en el Esquema Nacional de Seguridad, atendiendo a los riesgos a los que puedan estar expuestos y sus plazos de conservación; y la legislación sobre protección de datos de carácter personal.

## **5. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de Copiado Auténtico y Conversión**

La NTI codifica la existencia de tres grados de perfección en el documento:

- a) Borrador: en el entorno electrónico se entendería como las diferentes versiones previas a la versión definitiva validada.
- b) Original: documento definitivo, genuino, que se remonta a su autor y que ha sido validado por éste. El documento original sería eficaz por sí mismo, sin referencia a otro documento anterior.
- c) Copia: nuevo documento, reproducción del original, y con diferentes grados de perfección, en relación con su finalidad y con su aproximación al original.

En cuanto a tales grados de perfección, la NTI identifica en primer lugar la copia auténtica, que es un nuevo documento, expedido por una organización con competencia para ello, con valor probatorio pleno sobre los hechos o actos que documenta, y equivalente al documento original. La copia auténtica acredita la autenticidad de la copia desde la perspectiva de su identidad con el original y tiene efectos certificantes en cuanto que garantiza la autenticidad de los datos contenidos. Para tener la condición de auténticas, las copias deben presentar las siguientes características:

- a) Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original no comportan cambio de formato ni de contenido, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original.
- b) Las copias auténticas se expedirán a partir de documentos con calidad de original o copia auténtica.
- c) Las copias electrónicas auténticas serán nuevos documentos electrónicos que incluirán total o parcialmente el contenido del documento sobre el que se expiden y que cumplirán con lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico.
- d) El valor de cada uno de los metadatos mínimos obligatorios del documento electrónico copia será asignado en función de las características propias de cada metadato y de las propiedades específicas del documento bajo la responsabilidad del órgano u Organismo que lo expide.
- e) La relación entre la copia electrónica auténtica y el documento origen se reflejará en los metadatos del documento electrónico copia a través del metadato "Identificador del documento origen" que tomará el valor del identificador de aquél.
- f) Las copias electrónicas auténticas serán firmadas mediante alguno de los sistemas de firma previstos en la legislación al respecto.

Con todo, la NTI admite la existencia de distintos tipos de copias auténticas:

- a) Copia electrónica auténtica con cambio de formato: tanto el origen como el nuevo documento generado destino tienen naturaleza electrónica y además para la obtención de la copia se requiere un cambio de formato.
- b) Copia electrónica auténtica de documento papel: a partir de un documento origen en soporte papel se crea un nuevo documento electrónico con calidad de copia auténtica, para lo que es necesario aplicar un proceso de digitalización.
- c) Copia electrónica parcial auténtica: tanto el documento origen como la copia generada tienen naturaleza electrónica, pero su contenido, por motivos de confidencialidad, representa sólo parcialmente el del documento de origen.
- d) Copia papel auténtica de documentos públicos administrativos electrónicos: el origen es un documento público administrativo electrónico, pero la copia se manifiesta en soporte papel.

La NTI no impone restricciones sobre el soporte de las copias auténticas, siendo las organizaciones responsables de seleccionar el soporte en función de sus necesidades de seguridad y conservación. Es decir, cada organización seleccionará aquellos formatos, de entre los establecidos en el Catálogo de Estándares, que consideren más adecuados, conforme a la naturaleza de la información a tratar y primando la finalidad para la que fue definido cada formato. Para la remisión por los canales de comunicación establecidos a través de la sede electrónica las copias electrónicas auténticas deben ser fácilmente legibles por el usuario, aunque para determinados contenidos sea necesario establecer acuerdos con el destinatario para favorecer la legibilidad (p. ej., cartografía vectorial o sistemas de información geográfica).

Dado este margen de ambigüedad, las organizaciones que generan copias electrónicas auténticas deben desarrollar:

- a) Normativa para la atribución de competencias en cuanto a la producción de copias y la autenticación de éstas.
- b) Procedimientos específicos para la generación de cada modalidad.
- c) Procedimientos y calendarios de conservación de documentos.

La NTI dedica su segunda parte a los procesos de conversión de documentos electrónicos, entendiendo que ésta supondrá la generación de un nuevo documento electrónico con diferente formato o versión a la del documento origen que cumplirá con lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico.

Las restricciones que impone la NTI con respecto a la conversión entre documentos electrónicos son las siguientes:

- a) La aplicación de procedimientos de conversión establecidos en un marco de gestión documental definido según la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.
- b) La conservación del contenido, contexto y estructura del documento origen e identificación de componentes que requieran, dada su naturaleza, un tratamiento específico en la conversión.
- c) El formato del nuevo documento convertido será seleccionado de entre los establecidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares y permitirá la reproducción de la información contenida en el documento original minimizando el riesgo de pérdida de información.
- d) En el caso de que el documento resultado de la conversión deba ser conformado como copia auténtica, se contemplarán, adicionalmente, los requisitos establecidos en los apartados III y IV de la NTI, es decir, aquellos que ya hemos explorado con respecto a las copias auténticas.

De igual modo, no es posible realizar un cambio de formato injustificado. Antes al contrario, tiene que estar basado en alguno de los siguientes motivos:

- a) Políticas de conservación de documentos electrónicos,
- b) Normalización de formatos,
- c) Garantía de independencia tecnológica,
- d) Obsolescencia tecnológica,
- e) Cualquier solicitud razonada que derive en un cambio de formato,
- f) Otras decisiones estratégicas.

## **6. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos**

La última de las Normas Técnicas de Interoperabilidad vinculadas al documento resulta de particular importancia para nuestra disciplina, en la medida en la que obliga a todas las administraciones públicas a disponer de un marco regulador que controle los procesos de gestión de documentos de cada una de ellas. Es decir, por primera vez en España, el archivero o gestor documental tiene formalmente la palabra en lo que a la producción, gestión y conservación de documentos se refiere, tal y como queda recogido en el artículo 21 del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La política, de obligada existencia en todas las administraciones, se define como "las orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias".

Por tanto, atiende a las propiedades de los documentos:

- a) Autenticidad: Propiedad que puede atribuírsele como consecuencia de que puede probarse que es lo que afirma ser, que ha sido creado o enviado por la persona de la cual se afirma que lo ha creado o enviado, y que ha sido creado o enviado en el momento en que se afirma, sin que haya sufrido ningún tipo de modificación.
- b) Fiabilidad: Propiedad o característica que indica que su contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las actuaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir en el curso de posteriores actuaciones o actividades.
- c) Integridad: Propiedad o característica que indica su carácter de completo, sin alteración de ningún aspecto esencial. La integridad es un componente de la autenticidad junto a la identidad.
- d) Disponibilidad: Propiedad o característica del mismo que permite que éste pueda ser localizado, recuperado, presentado o interpretado. El documento debe señalar la actividad o actuación donde se generó, proporcionar la información necesaria para la comprensión de las actuaciones que motivaron su creación y utilización, identificar el contexto marco de las actividades y las funciones de la organización y mantener los vínculos existentes con otros documentos como reflejo de una secuencia de actuaciones.

De conformidad con la NTI, el ciclo de vida del documento electrónico es el que se describe a continuación:

- a) Fase de captura. Posterior a la propia creación o producción del documento, bien por parte de un ciudadano o internamente en una organización, la captura supone su incorporación al sistema de gestión de documentos de una organización.
- b) Fase de mantenimiento y uso. Una vez finalizada la tramitación administrativa, los documentos mantienen su validez administrativa y están disponibles.
- c) Fase de conservación y selección. Los documentos de valor efímero se eliminan reglamentariamente, en tanto que los que tienen valor a largo plazo en atención a su utilidad administrativa, jurídica, archivística, histórica

o de investigación y social, y según establezcan las autoridades competentes, se conservan permanentemente.

Estas fases se concretan en un conjunto de momentos secuenciales, a saber:

- a) La creación del documento, a iniciativa bien del ciudadano, bien de la organización, por vía de entrada del registro (papel o electrónico) u otras posibles vías de entrada según actividades propias de cada organización. Los documentos pueden presentarse en soporte papel o en soporte electrónico. Además, los documentos electrónicos presentados por los ciudadanos pueden ir acompañados de una firma electrónica que, estando sujeta a las condiciones establecidas en la NTI de Documento Electrónico, en la NTI de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración y en su normativa aplicable, sería conservada, al igual que el resto de componentes del documento, por la organización ante la que se presenta.
- b) La captura del documento en el sistema de gestión de documentos de la organización. Incluiría los procesos de registro e incorporación de los documentos en el sistema de gestión de documentos de la organización, y, como acción de especial relevancia, incluiría la asignación de los metadatos y, si procede, la firma del documento por parte de la organización (por ejemplo, un sello electrónico por parte de una organización en un Registro de Entrada). Esta captura del documento, puede venir precedida por una digitalización (según lo dispuesto en la NTI de Digitalización de Documentos) o por un proceso de conversión de formato del documento (según lo dispuesto en la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos), en caso necesario.
- c) La gestión del documento en el contexto de la tramitación administrativa. Durante este proceso pueden generarse copias auténticas de los documentos para su puesta a disposición del ciudadano, producirse cambios de estado, así como conversiones de formato (según lo dispuesto en la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos), y es el momento en el que tiene lugar la generación de expedientes electrónicos (según lo dispuesto en la NTI de Expediente Electrónico).
- d) La gestión del documento en un sistema de repositorio electrónico, una vez finalizada la tramitación administrativa con el fin de conservar de forma segura los documentos electrónicos, y su integración en el sistema para la gestión del archivo de la organización con el fin de garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información y documentos públicos.

- e) La salida y acceso a los documentos archivados bien por parte de otras organizaciones o por parte de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con la NTI, toda administración pública debe contar con un sistema de gestión de documentos electrónicos, que puede definirse como la aplicación del marco definido por la política de gestión de documentos electrónicos de una organización en el que se diseñan, implantan y desarrollan las prácticas de gestión de documentos electrónicos establecidas en forma de programa de actuación, dotándose de los recursos oportunos para su funcionamiento. El sistema de gestión de documentos se articula sobre las fases del ciclo de vida de los documentos y se nutre de los documentos incorporados a través del proceso de captura, con independencia de que los documentos hayan sido creados dentro o fuera de la propia organización. Sus componentes son los siguientes:

- a) La política, como elemento normativo o regulador, que actuará como habilitador para el establecimiento del sistema.
- b) Los recursos, tanto humanos como materiales, necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.
- c) Un programa de tratamiento para la gestión de documentos electrónicos.
- d) Los propios documentos y expedientes electrónicos, una vez validados e incorporados al sistema.

En lo que concierne al contenido de la política de gestión de documentos electrónicos, ésta debe constar de:

- a) Definición del alcance y ámbito de aplicación
- b) Roles de los actores involucrados.
- c) Directrices para la estructuración y desarrollo de los procedimientos de gestión documental.
- d) Acciones de formación relacionada contempladas.
- e) Actuaciones de supervisión y auditoría de los procesos de gestión de documentos.
- f) Proceso de revisión del contenido de la política con el fin de garantizar su adecuación a la evolución de las necesidades de la gestión de documentos.

Con respecto a la política de gestión de documentos electrónicos, las administraciones públicas tienen ciertas obligaciones que quedan articuladas en la NTI:

- a) Se integrará en el marco general de gestión de documentos y en el contexto de cada organización junto al resto de políticas implantadas para el desempeño de sus actividades.
- b) Aplicará los criterios, métodos de trabajo y de conducta generalmente reconocidos, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables para la gestión documental, atendiendo a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de Estándares.

En lo que se refiere a los actores involucrados, éstos son prácticamente todos los empleados de la organización a diferentes niveles:

- a) La alta dirección, que aprobará e impulsará la política.
- b) Los responsables de procesos de gestión, que aplicarán la política en el marco de los procesos de gestión a su cargo.
- c) El personal responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos y sus operaciones, cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental y que participará en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación documental.
- d) El personal implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos, que aplicará lo establecido en la política a través del programa de tratamiento implantado.

Tal y como establece la NTI, otro componente fundamental de la política es el programa de tratamiento de documentos y expedientes: "El diseño, desarrollo e implantación de los procesos, técnicas y operaciones de gestión de documentos electrónicos se concretará en un programa de tratamiento específico para la gestión de documentos y expedientes electrónicos ... Dicho programa de tratamiento se aplicará de manera continua sobre todas las etapas o periodos del ciclo de vida de los documentos y expedientes electrónicos para los que garantizará su autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y trazabilidad; permitiendo la protección, recuperación y conservación física y lógica de los documentos y su contexto". El programa debe permitir:

- a) Identificar los documentos precisos en cada proceso o actividad.
- b) Determinar la forma y estructura en que los documentos deben ser creados y posteriormente incorporados al sistema de gestión de documentos electrónicos de la organización.

- c) Determinar los metadatos que deben ser asignados al documento electrónico, tanto en el momento en que es incorporado al sistema (captura) como a lo largo de su ciclo de vida.
- d) Establecer los pasos a seguir para la formación de expedientes o agrupaciones de documentos en el contexto de los tipos de actuaciones o series concretas.
- e) Establecer la estrategia para garantizar la conservación de los documentos y las condiciones de acceso, uso y reutilización correspondientes, incluyendo la conversión de formatos y las migraciones.
- f) Velar por el cumplimiento de los requisitos legales y normativos, especialmente en cuanto a lo que se refiere a la seguridad, a la accesibilidad y al tratamiento de los datos de carácter personal, así como a la ejecución de los procesos relacionados con la interoperabilidad y de las acciones dictaminadas sobre los documentos electrónicos.
- g) Proporcionar información en modo de pistas de auditoría que permitan acreditar que los documentos están protegidos frente a cualquier acceso, modificación y destrucción no autorizados.
- h) Garantizar, en última instancia, la creación, la captura en el sistema y el mantenimiento de documentos electrónicos auténticos, fiables, íntegros y disponibles.
- i) Identificar las oportunidades de mejora y evaluar los posibles riesgos derivados de la gestión de documentos electrónicos.

De manera muy importante, la NTI identifica con claridad los procesos de gestión de documentos electrónicos que están sujetos a la política:

- a) Captura de documentos, que incluirá el tratamiento de los metadatos mínimos obligatorios definidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.
- b) Registro legal de documentos, tal y como aparece definido en la legislación vigente.
- c) Clasificación de documentos, que incluirá los criterios de formación de expedientes y agrupaciones de documentos electrónicos según la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente electrónico, así como la clasificación funcional de acuerdo con el cuadro de clasificación de la organización.
- d) Descripción de documentos, que atenderá a lo establecido en el apartado VII de la NTI, así como a la posible redacción de un esquema institucional de metadatos.

- e) Acceso a los documentos, que contemplará la posible regulación institucional de dicha práctica así como la trazabilidad de las acciones que se realizan sobre cada uno de ellos.
- f) Calificación de los documentos, que incluirá:
  - a. Determinación de los documentos esenciales.
  - b. Valoración de documentos y determinación de plazos de conservación.
  - c. Dictamen de la autoridad calificadora.
- g) Conservación de los documentos en función de su valor y tipo de dictamen de la autoridad calificadora, a través de la definición de calendarios de conservación.
- h) Transferencia de documentos, que incluirá las consideraciones para la transferencia entre repositorios así como las responsabilidades en cuanto a su custodia.
- i) Destrucción o eliminación de los documentos, que atenderá a la normativa aplicable en materia de eliminación de Patrimonio Documental y contemplará la aplicación de las medidas de seguridad relacionadas definidas en el Esquema Nacional de Seguridad.

La NTI contempla además el proceso de trazabilidad, necesaria para identificar una acción pendiente de ejecución, permitir la recuperación de un documento, prevenir la pérdida de documentos, supervisar el uso y mantener un sistema de auditoría de las operaciones relacionadas con los documentos y mantener la capacidad de identificar las tareas que originaron los documentos individuales cuando los sistemas se han fusionado o migrado.

La trazabilidad de las acciones sobre los documentos hace que sea necesario:

- a) Definir dentro del sistema de gestión de documentos electrónicos los pasos que han de darse sobre un documento o agrupación documental para su creación o uso.
- b) Asignar en el sistema de gestión a una persona o unidad determinada de la organización la responsabilidad de las acciones ejecutadas.
- c) Registrar los siguientes pasos, con plazos o fechas, en los que tienen que efectuarse las acciones predefinidas en el sistema para ejecutar la acción determinada.

La NTI también dedica un espacio específico al proceso de asignación de metadatos, al que concede una notable importancia porque mediante ellos se puede facilitar el que los documentos:

- a) Puedan probar que son genuinos.
- b) Sean exactos y se pueda confiar en ellos.
- c) Permanezcan completos e inalterados.
- d) Se mantengan seguros frente al acceso, la alteración o el borrado no autorizados.
- e) Se puedan encontrar, recuperar y leer.
- f) Estén relacionados con otros documentos pertinentes.

Concretamente, la descripción de los documentos electrónicos mediante la incorporación de metadatos permite:

- a) Asegurar que se registra en los documentos la información contextual adecuada a los procesos y actuaciones.
- b) Ayudar a descubrir y recuperar documentos mediante la aplicación de vocabularios controlados, esquemas de valores y otros esquemas descriptivos normalizados.
- c) Controlar el acceso a los documentos, señalando en el momento de su creación e incorporación al sistema la categoría de seguridad o legal de los documentos o cualquier otra advertencia acerca de su conservación o uso.
- d) Facilitar el acceso a, o la transferencia de, documentos entre organizaciones cuando cambian las responsabilidades funcionales o de custodia.
- e) Reducir el riesgo de acceso no autorizado o uso fraudulento de los documentos.
- f) Hacer posible la ejecución de las acciones dictaminadas sobre los documentos.
- g) Asegurar que no se pierden los documentos esenciales cuando se implantan nuevos sistemas.
- h) Ayudar a planificar la migración de datos y otras necesidades de conservación.
- i) Proporcionar una referencia para evaluar la calidad de la gestión de documentos dentro y entre organizaciones, a efectos de auditoría y control.
- j) Integrar de manera eficaz la información acerca de documentos electrónicos y documentos analógicos en los sistemas de control intelectual y en los instrumentos de recuperación.

Por último, la NTI identifica un cierto número de procesos horizontales de gestión de documentos, de los cuales el primero de ellos es la documentación. Así, cada organización elaborará y mantendrá actualizados y documentados los procedimientos de gestión de documentos a seguir en los distintos procesos de gestión documental:

- a) Qué documentos deben capturarse y, en su caso, registrarse.
- b) Qué criterios rigen la formación de expedientes y agrupaciones de documentos.
- c) Cómo se lleva a cabo la práctica de la clasificación funcional, de acuerdo con el cuadro de clasificación de los documentos.
- d) Definición del proceso de descripción y asignación de metadatos, así como la redacción del esquema institucional de metadatos.
- e) Durante cuánto tiempo deben conservarse los documentos en función de sus valores y su tipo de dictamen de la autoridad calificadora, a través de la definición de calendarios de conservación de los documentos.
- f) Transferencia de documentos entre diferentes repositorios, y la responsabilidad en cuanto a su custodia.
- g) Determinación e identificación de los documentos esenciales.
- h) Regulación institucional de la práctica del acceso a los documentos.
- i) Cómo se desarrollará la estrategia de conservación de los documentos electrónicos, de cara a su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Otro de los procesos horizontales de gestión de documentos es la formación. En este sentido, la NTI establece que el personal de las organizaciones recibirá la formación específica y adecuada a su rol necesaria para la gestión y conservación de documentos y expedientes electrónicos. Además, las organizaciones exigirán, de manera objetiva y no discriminatoria, que aquellos que les presten servicios relacionados con la gestión y conservación documental cuenten con unos niveles idóneos de gestión y madurez en los servicios prestados.

La supervisión y la auditoría son el tercer proceso horizontal que prevé la norma, en los siguientes términos:

- a) Los procedimientos y acciones seguidos en los distintos procesos de gestión documental generarán registros con las evidencias de la correcta aplicación de dichos procedimientos atendiendo a las necesidades de cada documento y organización.
- b) Las organizaciones realizarán evaluaciones o auditorías periódicas, convenientemente documentadas, que garanticen la adecuación de la política de gestión documental y que los procesos de gestión de documentos electrónicos se realizan conforme a lo establecido en la política.
- c) Los resultados de dichas evaluaciones serán considerados para la actualización de la política, programa de tratamiento y procesos de gestión de documentos electrónicos.

El último de los procesos horizontales de gestión de documentos contemplados es la actualización de la propia política: “La política de gestión de documentos electrónicos, el programa de tratamiento y los procesos de gestión documental serán convenientemente actualizados con el fin de garantizar su adecuación permanente a las necesidades reales de gestión de documentos electrónicos y normativa aplicable”.

## **7. Consideraciones finales**

Como hemos intentado describir a lo largo de la presente exposición, la legislación española relacionada con la interoperabilidad y, en general, con la administración electrónica, es muy detallada y tiene como una de sus principales finalidades un funcionamiento cooperativo, sencillo y sin papel. Sin embargo, a día de hoy, y particularmente en lo que concierne a las administraciones locales, mayoritarias en España, el nivel de cumplimiento es tan escaso que nos atrevemos a afirmar que un alto número de las mismas se está moviendo en un marco de ilegalidad, favorecido por la inexistencia, hasta el dos de octubre, de un régimen sancionador. A partir de este dos de octubre, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, compromete seriamente los principios de legalidad y garantía jurídica, y de servicio al ciudadano, que deben regir el funcionamiento de toda administración.

En nuestra opinión, no sirve de pretexto argumentar que todas estas regulaciones se promulgaron en los peores momentos de la crisis económica, puesto que la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ha ido poniendo a disposición de toda administración que los precisara, instrumentos tecnológicos y procedimentales, siquiera en su forma menos sofisticada de leyes de mínimos, para conformarse a las regulaciones que se estaban promulgando. Al margen del Ministerio, algunas Comunidades Autónomas han intentado otro tanto con respecto a las diputaciones provinciales y los municipios que dependen de ellas. Y al margen de los ofrecimientos de la administración, desde el año 2007 han proliferado las soluciones de código abierto que permitían alcanzar un cierto grado de conformidad a coste cero. La falta de recursos, por tanto, no es excusa.

Como no lo es el argumento de la ignorancia. Desde el mismo momento en que se promulgó la Ley 11/2007, ahora derogada, comenzó a discutirse la necesidad de

reconciliar ésta con la también derogada Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; necesidad que se hacía más patente a medida que aparecían nuevos desarrollos legislativos y que se convirtió en lugar común en todos los foros sobre administración electrónica a partir del año 2010, fecha de promulgación del Esquema Nacional de Seguridad y del Esquema Nacional de Interoperabilidad: en un entorno cada vez más digital, marcado por un crecimiento económico también digital, todos los implicados sabíamos que la Ley 30/1992 ya no resultaba útil y constituía una rémora.

Pero no sólo esto: los anteproyectos de las dos nuevas leyes circularon ampliamente, sus proyectos pasaron por período de exposición pública para la presentación de alegaciones; el proceso de aprobación fue largo y se le dio la debida publicidad. Simultáneamente, la Administración General del Estado difundía, a través de un Portal de Administración Electrónica profusamente visitado, sus estrategias y logros; las nuevas regulaciones europeas y nacionales; los informes de organizaciones públicas y privadas, como la OCDE o Telefónica; el llamado informe CORA para la modernización de las administraciones públicas. De igual modo, la Agenda Digital para Europa, la Agenda Digital para España o el Programa Horizonte 2020 mantienen sitios web permanentemente actualizados y libremente disponibles. Por tanto, insistimos, no cabe alegar ignorancia.

A pesar de todo el corpus legislativo que se ha promulgado en los últimos años, las administraciones españolas, y las municipales en particular, están incumpliendo la ley, con las consecuencias jurídicas y económicas que esto puede comportar. Si no abandonamos la desidia que siempre nos ha caracterizado, tendremos que rendir cuentas ante la ciudadanía, y no las podemos dar, puesto que no tenemos excusa.