

ANALYSIS OF LEGAL REQUIREMENT AFFECTING METADATA IN DOCUMENT MANAGEMENT

Rodríguez Coya, Fátima¹; Rodríguez Montequín, Vicente²; Concepción Suárez, Ramiro³; Villanueva Balsera, Joaquín²

¹ Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ² Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Oviedo, ³ Gobierno del Principado de Asturias

This paper is based on the context of developing e-government and it is centered in the analysis of the basic set of rules and regulations on this matter, to study the demands on metadata in document management with two objectives: generate an instrument which can be applied to any public organization that is interested in assessing its level of adaptation to current legislation, or those which are in the initial stages of development but, at the same time, as a starting point for future studies on electronic document management. Along with the recollection of legal requirements shown in this paper, it is presented one of the necessary instruments to know which aspects must be taken into account in terms of applying metadata to document management in e-government. The set of systemized requirements can be used as a checklist to any team who has to supervise or work on defining metadata in document management.

Keywords: *Metadata; Document management; Electronic administration; E-government*

ANÁLISIS DE EXIGENCIAS LEGALES QUE AFECTAN A LOS METADATOS EN GESTIÓN DE DOCUMENTOS

Este trabajo tiene su origen en el contexto del desarrollo de la administración electrónica y se centra en el análisis del ordenamiento jurídico básico en la materia, para estudiar las exigencias en lo que se refiere a metadatos de gestión de documentos con una doble finalidad: generar un instrumento aplicable a cualquier organización pública que desee evaluar su grado de adaptación a la legislación vigente o para aquella que se encuentre en fases iniciales de desarrollo; pero también, como punto de partida para posibles estudios futuros sobre gestión electrónica de documentos. Con la recopilación de las exigencias legales realizada en este trabajo, se presenta uno de los instrumentos necesarios para conocer qué aspectos se deben tener en cuenta a la hora de aplicar metadatos a la gestión de documentos, en el contexto de la administración electrónica. El conjunto de exigencias sistematizadas puede ser utilizado a modo de checklist para cualquier equipo que tenga que supervisar o trabajar en la definición de metadatos de gestión de documentos.

Palabras clave: *Metadatos; Gestión documental; Administración electrónica; E-government*

Correspondencia: Vicente Rodríguez Montequín. Area de Proyectos de Ingeniería. Escuela de Minas. C/Independencia 13. C.P. 33004. Oviedo

1. Introducción

La actividad administrativa se distingue por su carácter documental, ya que son los documentos los que dan soporte a los actos públicos, constituyendo una prueba fehaciente de los mismos. De acuerdo con la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC), tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas. Esos documentos, cualquiera que sea su soporte, y aun habiendo sido generados por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por las Leyes.

En este contexto, la concepción de sistemas de gestión de documentos, de acuerdo a la norma ISO 15489-1:2006 (AENOR, 2006), constituye una herramienta básica pues, basándose en la cadena “información – decisión – acción”, los documentos estarían identificados y organizados para obtener un rápido y rentable acceso al máximo de información administrativa siempre que sea susceptible de ayudar en la toma de decisiones o, en el nuevo contexto de la administración electrónica, susceptible de ser explotada por otras administraciones o para su puesta a disposición de la ciudadanía.

Dentro del contexto que se acaba de delimitar, los metadatos se han postulado como elementos clave para conseguir muchos de los objetivos planteados, aunque su definición ofrece múltiples matices en función del ámbito de negocio desde el que se enfoque. Los metadatos son datos que en determinados contextos contribuyen a comunicar información acerca, no de cualquier cosa, sino de otros datos (Delgado, 2012). En el marco jurídico de la administración electrónica española, la primera definición de metadato la encontramos en el artículo 42.1 del Real Decreto 1671/2009, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP): *“Cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento.”*

Se trata en una acepción claramente vinculada a los documentos electrónicos, aunque en el caso de las definiciones reconocidas por el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, se opta por menciones diferenciadas:

- **Metadato:** Dato que define y describe otros datos. Existen diferentes tipos de metadatos según su aplicación.
- **Metadato de gestión de documentos:** Información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan.

En la definición general, contempla la posibilidad de que existan diferentes tipos de metadatos, pero no entra a detallar cuáles. A continuación solo concreta qué se entenderá por metadatos de gestión de documentos (los que nos interesan para el alcance de este trabajo) y, frente a la definición dada por el Real Decreto 1671/2009 se puede destacar la introducción de nuevos conceptos aspectos:

- Se trata de información estructurada o semiestructurada.

- Su enfoque es más sistémico: no se centra de forma unitaria en el documento (como sucedía en el RD 1671/2009), sino que los metadatos condicionan el proceso de creación, gestión y uso de dichos documentos. Ya no se trata de la asignación de información en un momento indeterminado del ciclo de vida del documento, sino que se hará a lo largo de todo el trámite y durante su vigencia informativa.

Estas definiciones, así como la legislación que las contiene, no son sino la transposición de más de una década de trabajo de la Unión Europea para la modernización de las administraciones públicas de los estados miembros, donde interoperabilidad, seguridad y por ende, metadatos, han sido protagonistas recurrentes de múltiples planes y estrategias. Entre ellos cabría destacar el programa IDA para intercambio de datos entre administraciones públicas (dentro del plan eEuropa 2002); el programa IDABC para la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (del plan eEuropa 2005); el Plan de acción sobre administración electrónica i2010; así como el Plan de acción europeo sobre administración electrónica 2011-2015: aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora y el programa ISA 2010-2015 de soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas, ambos pertenecientes a la vigente Agenda Digital Europea.

Se trata, pues, de un contexto en continua evolución técnica y legislativa, cuyo grado de implantación es diverso. Por ello este trabajo intenta ofrecer una recopilación de aquellas exigencias contempladas en el marco jurídico español para la administración electrónica, que tienen un impacto directo en los metadatos de gestión de documentos. De este modo, su resultado pretende constituir una herramienta útil para cualquier administración pública que desee evaluar su grado de adaptación a las exigencias normativas, pero también para aquellas que desean iniciar sus proyectos de administración electrónica de acuerdo a la ley, buscando en ambos casos que sirva para conocer de un modo sistemático, qué se encuentra detrás de esas exigencias legislativas y cuál podría ser el procedimiento para su materialización, siempre bajo la perspectiva de la gestión de proyectos.

Para llevar a cabo este trabajo se ha partido de la búsqueda y recopilación de legislación en materia de administración electrónica. Paralelamente también se ha consultado múltiple bibliografía para contextualizar el estudio y diagnosticar el estado del arte en materia de sociedad de la información, administración electrónica, gestión de documentos electrónicos y metadatos. Cabe mencionar que, al tratarse de un tema en constante evolución, ha sido necesario monitorizar de forma continua la publicación de la bibliografía de referencia, así como de la normativa analizada.

2. Estado del arte

Las distintas directrices marco europeas aparecidas durante los últimos años han sido las que han fijado las líneas trabajo de los estados miembros que, en el caso de España, han generado a su vez planes y programas nacionales y el desarrollo de un corpus legislativo que vertebra este nuevo contexto burocrático.

El primer compromiso en firme se fija con la publicación del Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos (MAP, 2000). Con él arranca el cambio al fijarse desafíos, políticas, estrategias y compromisos para una administración que tiene a la ciudadanía como el eje principal en torno al que va organizarse.

Tan solo dos años más tarde, se aprueba la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y el Comercio Electrónico, materializando en la normativa española parte de los objetivos fijados en eEurope 2002. Pero una de las más firmes apuestas por la

modernización de las administraciones públicas, vino de la mano del Plan de choque para la implantación de la administración electrónica en España (2003), en la que la ciudadanía era el eje principal. En torno a esta idea, se establecen cuatro frentes de actuación para garantizar una mejor prestación de servicios y un mejor funcionamiento interno de las administraciones:

- Facilitar el acceso público a los usuarios.
- Impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios.
- Facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas.
- Apoyar la reorganización interna de procesos en las administraciones públicas.

Al amparo de este plan, vieron la luz disposiciones de alto rango que sentaron algunos pilares básicos para el posterior avance en el desarrollo de la administración electrónica:

- Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones.
- Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 59/2003, de firma electrónica.
- Real Decreto 1553/2005, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica.
- Real Decreto 209/2003, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.
- Real Decreto 589/2005, reestructuran los órganos colegiados responsables de la administración electrónica.

Con la implantación del Plan Avanza (2006 – 2008), se continuó haciendo hincapié en las administraciones públicas y se diseñó para ello el Plan Moderniza: Plan 2006-2008 para la mejora de la Administración. Estas mejoras se centraban fundamentalmente en la organización interna, la función pública y la relación con los ciudadanos.

Si al amparo del plan anterior se regularon los aspectos vinculados a la autenticación electrónica, bajo este nuevo período se asentaron los auténticos cimientos de la administración electrónica. Con la aprobación de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP), la administración electrónica deja de ser una declaración de intenciones para convertirse en una exigencia legal. Con ella se concretizan muchos de los interrogantes existentes hasta el momento (canales de comunicación, garantías de la tramitación electrónica, gestión de documentos electrónicos...) y se programa el desarrollo normativo posterior que se centrará en la seguridad y la interoperabilidad.

La otra disposición destacada para este período es la Ley 25/2007, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones.

En la última fase del Plan Avanza 2 (2009 – 2015), el foco de atención pasa a la reutilización de la información en el sector público (también conocido por su acrónimo RISP). El Proyecto Aporta coordina estos esfuerzos, que se materializan en dos leyes más:

- Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 56/2007, de medidas de impulso de la sociedad de la información.

Sin embargo, también se sigue trabajando en el desarrollo normativo de la LAECSP, mediante la aprobación del:

- Real Decreto 3/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica;
- Real Decreto 4/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica

Los citados reales decretos constituyen dos instrumentos fundamentales para favorecer la convergencia de todas las administraciones, asegurando la igualdad de criterios y optimizando los esfuerzos. En el caso de la interoperabilidad, dado que abarca múltiples aspectos de la administración, ha sido preciso reforzarlo con una serie de normas técnicas de interoperabilidad (NTI) que faciliten su implantación y uso.

Pese a todo, no debemos perder la perspectiva de que las funciones de las administraciones públicas no se han visto alteradas: se trata de aplicar una capa tecnológica a funciones ya existentes que, sin modificar sus exigencias, sí requerirán un cambio en los modelos de gestión y sus procesos.

3. Análisis de exigencias legales que afectan a los metadatos en gestión de documentos

Trazados los límites que contextualizan este estudio y una vez analizado el régimen jurídico básico en materia de administración electrónica aplicable a todas las administraciones españolas, procedemos a sintetizar los datos obtenidos de cada una de las disposiciones legislativas partiendo de lo general a lo específico.

Para cada una de ellas se detallarán las alusiones concretas a los metadatos que afectan a la gestión de documentos, pero también a otros aspectos que, sin regularlos en detalle, fijan condicionantes al respecto.

En primer lugar, se destacan los artículos principales de la LAECSP. Se trata de la ley marco para la administración electrónica española, por lo que sus alusiones a metadatos en ningún momento se concretan en exceso. En desarrollos posteriores se acotarán muchos de ellos sin embargo, hasta la fecha, fundamentalmente centrados en seguridad e interoperabilidad. De cada artículo se destacan aquellos aspectos que impactan en los metadatos y, por motivos de espacio, simplemente se indica un pequeño comentario en referencia a la exigencia. Cuando se trate de un fragmento entresacado de la ley, se escribirá en cursiva, marcando en negrita el punto de más interés.

Tabla 1. Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

| Referencia | Exigencia |
|---|---|
| Art. 13. Formas de identificación y autenticación | <i>1. Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.</i> |
| Art. 15. Utilización de sistemas de firma electrónica avanzada | Deberán categorizarse los tipos de firma, en qué circunstancias serán admitidas. La información de las relaciones de sistemas de firma electrónica avanzada puede ser interesante para la definición de metadatos y para el establecimiento de sus atributos. El tipo de firma, también será un metadato a tener en cuenta y en función de él, se establecerán condiciones y exigencias de otros metadatos asociados. |

| | |
|---|--|
| Art. 16. Utilización de otros sistemas de firma electrónica | Deberá existir un conjunto de metadatos y condiciones que permitan de forma automatizada determinar si el sistema empleado está admitido para esa circunstancia. |
| Art. 18. Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada | Deberá existir un metadato en el que consignar cuál de los dos sistemas indicados se utiliza (sello electrónico de administración pública o código seguro de verificación), ya que en función de ello pueden aplicar sistemas de gestión diferenciados en lo que a tratamiento documental se refiere. |
| Art. 19. Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas | <i>2. Cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios.</i> Los datos del titular y la Administración en la que presta servicio también será susceptible de ser metadatos. |
| Art. 24. Registros electrónicos | Los registros electrónicos podrán admitir: a) Documentos electrónicos normalizados o b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado a). En el caso de los primeros, los metadatos ya estarán asignados en su fase de diseño y creación documental; mientras que los metadatos de los segundos serán asociados a posteriori, en el momento del registro. Estará más detallado en las NTI. |
| Art. 25. Creación y funcionamiento de los Registros electrónicos | En los puntos 3 y 4 se refiere a que los registros emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, incluyen la hora y fecha de presentación y el número de entrada de registro, y que podrán acompañarse documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación. Esos datos también podrán ser susceptibles de consignarse como metadatos, por ejemplo, a efectos de cómputo de plazos o en el caso de la categorización de copias, para su posterior tratamiento documental. En las NTI se detallan más estos aspectos. |
| Art. 26. Cómputo de plazos | <i>1. Los registros electrónicos se registrarán a efectos de cómputo de los plazos imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible.</i> |
| Art. 28. Práctica de la notificación por medios electrónicos | <i>2. El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales.</i> |
| Art. 29. Documento electrónico | <i>1. Las AAPP podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos a los que se refiere la LRJAP-PAC, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3.a del Capítulo II de la presente Ley.</i> <i>2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.</i> |

| | |
|---|---|
| Art. 31. Archivo electrónico de documentos | <p>El Catálogo de estándares fijará los formatos admitidos pero para una gestión a lo largo del tiempo, donde es probable que se necesite una migración a otro formato que siga manteniendo las garantías del documento, también será precisa la utilización del Esquema de Metadatos para la Gestión de documentos electrónicos (e-EMGDE), desarrollado a partir de la NTI de Política de Gestión de documentos.</p> <p>El Catálogo puede ser una fuente de información para la asignación de valores a metadatos con la finalidad expuesta en el párrafo anterior.</p> |
| Art. 32. Expediente electrónico | <p><i>1. Es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.</i></p> <p><i>2. El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.</i></p> <p><i>3. La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.</i></p> |
| Art. 37. Acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación | <p><i>1. [...] acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones. La información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados.</i></p> <p>Aunque en ningún momento aparecen contemplados como tal, este tipo de datos pueden ser utilizados también como metadatos que permitan la trazabilidad del acceso y uso de los documentos.</p> |

La Ley 59/2003 de Firma Electrónica incluye diversos aspectos que marcan metadatos. Aunque el objeto de esta ley se centra específicamente en la regulación de la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación, el hecho de que esa firma se asocie a los documentos electrónicos implicará la incorporación de ciertos datos y metadatos identificativos, de autenticidad y de gestión. Los artículos 3 (Firma electrónica y documentos firmados electrónicamente) y 4 (Empleo de la firma electrónica en el ámbito de las administraciones públicas) se centran en la entidad documento, sin embargo el 18 (Obligaciones de los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados electrónicos) y el 24 (Dispositivos de creación de firma electrónica) ofrecen información y exigencias que serán interesantes a la hora de fijar una política de gestión de documentos y, por ende, sus correspondientes metadatos.

El Decreto 3/2010, Esquema Nacional de Seguridad, realiza también diversas exigencias. El objeto de esta disposición es determinar la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos a los que se refirió la LAECSP, por lo que las alusiones a aspectos relacionados con la gestión de documentos son prácticamente colaterales, y centran su aplicación en el acceso y autenticación dentro del sistema electrónico de gestión de documentos. Los artículos más relevantes con la materia de estudio son el 16 (Autorización y control de los accesos), el 21 (Protección de información almacenada y en tránsito), el 23 (Registro de actividad), el 32 (Requerimientos técnicos de notificaciones y publicaciones electrónicas) y el 33 (Firma Electrónica). Respecto al artículo 33, cabe apuntar que se incluye porque deja constancia de cuál es la fuente de información que contendrá los procesos de conservación de firma electrónica, una exigencia clave en la conservación de documentos electrónicos a lo largo del tiempo y a la que tendrá que recurrir la política de gestión de documentos. Dicho proceso de conservación, también conllevará a

la asignación de los metadatos que vertebran los condicionantes exigidos en dicha política de firma electrónica y de certificados.

Por otro lado, una de las fuentes de información claves para la identificación de exigencias en materia de metadatos es el Decreto 4/2010, Esquema Nacional de Interoperabilidad. El Esquema Nacional de Interoperabilidad se ha completado con una serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI) que descienden en el grado de detalle en la regulación y que también serán de obligado cumplimiento. Sin embargo, no todas tienen impacto en la gestión de documentos electrónicos y sus metadatos.

A continuación, y siguiendo los mismos criterios en cuanto a nomenclatura que para la tabla 1, se detallan los artículos más relacionados.

Tabla 1. Decreto 4/2010, Esquema Nacional de Interoperabilidad

| Referencia | Exigencia |
|---|--|
| Art. 5. La interoperabilidad como cualidad integral | <i>La interoperabilidad se tendrá presente de forma integral desde la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida: planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con los mismos.</i> Los documentos deben cumplir los requisitos exigidos desde su creación, por lo que será necesaria una planificación y diseño previos, así como mecanismos para su cumplimiento durante todo este tiempo. |
| Art. 6. Carácter multidimensional de la interoperabilidad | <i>Contemplará las dimensiones organizativa, semántica y técnica. [...] Sin olvidar la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo.</i> Debe asegurarse que todas las partes se comunican en los mismos términos, para lo que es preciso asegurar un léxico y una sintaxis común. Esto exige una fuerte normalización y su mantenimiento, que también tendrá aplicación directa a los esquemas de metadatos. |
| Art. 8. Servicios de las Administraciones públicas disponibles por medios electrónicos | Cada Administración deberá fijar y publicar sus condiciones. Exige conocer al detalle los procedimientos y herramientas empleados, así como la toma de decisiones respecto al uso de los servicios y los documentos implicados. Ya no es válida la respuesta individual a cada problema, debe ser algo coordinado y debidamente justificado, que también condicionará las acciones de otros organismos y entidades. Desde la perspectiva de los metadatos exigirá unos criterios de coordinación mínimos que garanticen los condicionantes aquí expuestos, a nivel organizativo, técnico y semántico, y en este sentido el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento electrónico es un buen punto de partida. |
| Art. 9. Inventarios de información administrativa | Se trata de elaborar herramientas que permitan el manejo de datos únicos, vitales también en el caso de los metadatos. Esto garantiza que todos utilizan el mismo lenguaje y favorecerá el entendimiento. En este caso se refiere concretamente a los relativos a procedimientos y servicios y a otros de carácter organizativo, entre los que se podrían encontrar directorios y organigramas. |
| Art. 10. Activos semánticos | Se trata también una herramienta para normalizar la recogida de información, con vistas a la coordinación de esfuerzos y el entendimiento entre las partes. Toda esta información, al igual que las definiciones y codificaciones de la función estadística también pueden ser empleados a la hora de definir y asignar metadatos. |

| | |
|---|--|
| Art. 11. Estándares abiertos | El Catálogo de estándares tendrá su propia NTI, y los datos en él recogidos pueden ser utilizados en la gestión de documentos para la definición de metadatos relativos a la categorización del formato de un documento, la versión de ese formato, formatos alternativos admitidos, etc. |
| Art. 12. Uso de infraestructuras y servicios comunes y herramientas genéricas | Constituirá otra posible fuente de información. |
| Art. 18. Interoperabilidad en la política de firma electrónica y de certificados | Se pueden tomar de referencia esos datos obligatorios y opcionales, las reglas de creación y validación de la firma, los tipos de algoritmos o las longitudes de clave para definir y cumplimentar metadatos en el contexto de la gestión de documentos. |
| Art. 21. Condiciones para la recuperación y conservación de documentos | <p>La NTI de política de firma electrónica y certificados y la NTI de política de gestión de documentos electrónicas inciden de un modo más detallado en los aspectos aquí planteados.</p> <p>Será vital el establecimiento de metadatos que automaticen gran parte de estos procesos favoreciendo su gestión y su trazabilidad.</p> <p>La clasificación tendrá una especial relevancia en los metadatos pues en función de ella, los documentos pueden recibir tratamientos diferenciados de conservación, acceso o gestión; y lo mismo sucede con aspectos relacionados con la conservación.</p> <p>En este sentido el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) contempla la asignación de la siguiente estructura de metadatos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Calificación: información acerca de los plazos de conservación de los documentos en atención a sus valores, a lo largo de su ciclo de vida, así como acerca de las acciones dictaminadas para emprender sobre los mismos y tomadas a partir de la ponderación de dichos valores.<ul style="list-style-type: none">○ Valoración○ Dictamen<ul style="list-style-type: none">- Tipo de dictamen- Acción dictaminada <p>Se trata del modo de trasladar a los metadatos de gestión de documentos los criterios contenidos en los calendarios de conservación.</p> <p>En relación a lo especificado en el apartado g) cobran especial relevancia las exigencias delimitadas en la NTI de política de firma electrónica y certificados (también detallado entre las tablas de este estudio). Se trata de uno de los aspectos que más está costando aplicar, aunque en dicha NTI se profundiza con un alto grado de detalles técnicos en sistemas de firma y firma longeva.</p> <p>Aspectos como la transferencia en la custodia, cambio de repositorios y destrucción o borrado de documentos, tendrán que respetar las condiciones establecidas en el Esquema Nacional de Seguridad, para mantener en todo momento las garantías de integridad de los documentos.</p> |
| Art. 22. Seguridad | <p>Prevalen las mismas garantías fijadas por la LRJAP-PAC y tanto las políticas de seguridad como las de gestión de documentos, harán uso de los metadatos para su cumplimiento a lo largo del ciclo de vida de los documentos.</p> <p>Priorizar la valoración de los documentos tendrá una importancia vital en este nuevo contexto. Una vez valorados los documentos y asignados los metadatos</p> |

contemplados en el e-EMGDE, se podrá automatizar el proceso de conservación o destrucción, en función de lo dictaminado. Mantener un sistema de firma longeva y las garantías de acceso a lo largo del ciclo de vida del documento conlleva esfuerzo y coste económico de almacenamiento y, como tal, disponer de un dictamen en fases tempranas será garantía de eficacia y eficiencia en la gestión.

| | |
|---|--|
| Art. 23. Formatos | Las NTI de Documento Electrónico, la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, y la NTI de Catálogo de estándares serán la fuente de información de referencia para la asignación de metadatos en el sentido apuntado en este artículo. |
| Art. 24. Digitalización de documentos en formato papel | Cuenta con una NTI específica, aunque básicamente dirige a la NTI de Documento electrónico. |

Por motivos de extensión no serán analizadas en este artículo las NTI. En la tabla anterior se han incluido sin embargo algunos comentarios referentes a aspectos significativos que marcan las distintas NTI desarrolladas.

4. Conclusiones

El análisis pormenorizado del marco jurídico incluido en este estudio pone de relevancia que las estrategias definidas por Europa condicionan en gran medida los aspectos regulados.

En este sentido, en los planes vigentes se ha hecho especial hincapié en la necesidad de convergencia; y una buena muestra de la transposición de esos dictámenes al ámbito español son el Esquema Nacional de Interoperabilidad y todas sus NTI desarrolladoras.

Esto ha dado lugar a que el grueso de los metadatos regulados hasta el momento se centren en aspectos derivados de la identificación, la seguridad y aquellos relevantes desde el punto de vista de la interoperabilidad, como puede ser la convergencia en formatos y denominaciones.

Por tanto, se detectan carencias en aspectos más centrados en una posible explotación interna de negocio que favorezca la actividad administrativa y ponga en valor los documentos dentro de la propia organización; pues lo óptimo para el intercambio de datos entre instituciones no tiene por qué serlo para sus propias políticas internas de gestión de documentos.

Lo más próximo a este concepto de puesta en valor desde la perspectiva interna de la organización, lo aportan las normas ISO alineadas con la ya citada UNE-ISO 15489-1:2006 (AENOR, 2006), como son: la UNE-ISO 23081-1:2008 (AENOR, 2008), la UNE-ISO 30300:2011 (AENOR, 2011) y sus respectivos desarrollos; pero también los modelos de requisitos funcionales para la gestión de documentos electrónicos publicados por el DLM Forum (última edición, MoReq2010) y, a partir de la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, el ya mencionado e-EMGDE.

Por otra parte, y de forma recurrente en toda la legislación analizada, se hace hincapié en el principio de proporcionalidad, tanto en las medidas de seguridad como en la asignación de metadatos o cualquier otra técnica. La Administración debe actuar de acuerdo con el principio de eficacia y, como tal, el hecho de aplicar las exigencias bajo el prisma de la proporcionalidad se orienta en esa misma línea. No tiene sentido alguno asignar el máximo nivel de seguridad o la totalidad de los metadatos contemplados en el esquema si el documento o el proceso sobre el que se aplican cumplen con las garantías exigidas con niveles más bajos de protección o con menor número metadatos. Hay que ser consciente de que todas estas actuaciones suponen un coste de recursos y esfuerzos, por tanto la

definición racional de los procesos será un buen punto de partida para aplicar dicha proporcionalidad con criterios debidamente fundamentados.

5. Referencias bibliográficas

- 2003-Plan-de-choque.pdf. (s. f.). Recuperado a partir de http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Biblioteca/pae_BIBLIOTECA_PLAN_ES ESTRATEGICOS/pae_BIBLIOTECA_PE_Nacional/2003-Plan-de-choque.pdf
- AENOR. (2006). UNE-ISO 15489-1. Información y documentación - Gestión de documentos - Parte 1: Generalidades. Madrid: AENOR.
- AENOR. (2008). UNE-ISO 23081-1. Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios. Madrid: AENOR.
- AENOR. (2011). UNE-ISO 30300:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario. Madrid: AENOR.
- BLANCO, L. (2000). Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Madrid: MAP.
- BOE 304 de 20/12/2003 Sec 1 Pag 45329 a. 45343 - A45329-45343.pdf. (s. f.). Recuperado a partir de <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/20/pdfs/A45329-45343.pdf>
- BOE.es - Documento BOE-A-2007-12352. (s. f.). Recuperado 21 de abril de 2014, a partir de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352
- BOE.es - Documento BOE-A-2010-1330. (s. f.). Recuperado 21 de abril de 2014, a partir de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-1330>
- Commission, C. from the. (2002). eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan presented in view of the Sevilla European Council, COM (2002), 263.
- Delgado Gómez, Alejandro. (2012). Metadatos para la gestión de documentos. Boletín del Archivo Histórico Provincial de Las Palmas: Los documentos hacen la historia. Gobierno de Canarias, nº 3. Gran Canaria.
- Disposición 1331 del BOE núm. 25 de 2010 - BOE-A-2010-1331.pdf. (s. f.). Recuperado a partir de <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>
- EUROPEA, U. (2000). eEurope 2002. An Information Society For All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23.
- EUROPEA, U. (2006). i2010: la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo.