

TESIS DOCTORAL

2015

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA
LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS
PROCESOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AUTOR: JOSÉ MANUEL CONDE HERNAD

INGENIERO INDUSTRIAL

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA DE
CONSTRUCCIÓN Y FABRICACIÓN

E.T.S. INGENIEROS INDUSTRIALES

DIRECTORA: CRISTINA GONZÁLEZ GAYA

Departamento de Ingeniería de Construcción y Fabricación
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Título de la Tesis: Propuesta Metodológica para la Gestión Documental de los Procesos de la Administración Pública

Autor: José Manuel Conde Hernad, Ingeniero Industrial

Directora: Cristina González Gaya

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar deseo expresar mi agradecimiento a la directora de esta tesis, la Doctora Cristina González Gaya, por su dedicación, apoyo y sus constantes ánimos, por sus valiosas sugerencias en momentos de duda y, sobre todo, por su capacidad de transformar las ideas en acciones. Gracias por la orientación y la dirección facilitada sin las que este trabajo nunca se habría escrito.

Gracias también a mis padres, que desde niño me hicieron ver que las personas son lo que la educación hace de ellas y me inculcaron que el estudio no era una obligación, sino una oportunidad para penetrar en el maravilloso mundo del saber.

Y en especial a Mercedes, mi mujer, por su energía y vitalidad, por su infinita paciencia y comprensión, y por el tiempo compartido que me anima a crecer cada día como persona.

Sin el apoyo de todos ellos esta tesis no habría sido posible y por eso es también suya.

A todos, muchas gracias.

ÍNDICE

1	CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	11
2	CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN DOCUMENTAL	18
2.1	INTRODUCCIÓN	18
2.2	SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL	18
2.2.1	Conceptualización de los documentos	18
2.2.2	Sistemas de Gestión Documental.....	21
3	CAPÍTULO 3. LA DOCUMENTACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	35
3.1	INTRODUCCIÓN	35
3.2	ANÁLISIS DE LA LEY 30/1992.....	36
3.2.1	Estructura de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre	36
3.2.2	Principios del Procedimiento Administrativo	37
3.2.3	Ámbito de aplicación del Procedimiento Administrativo.....	39
3.2.4	Fases del Procedimiento Administrativo	44
3.2.5	Documentos administrativos.....	55
3.3	ANÁLISIS DE LA LEY 11/2007.....	61
3.3.1	Principios y derechos.....	61
3.3.2	Régimen Jurídico.....	64
3.3.3	Gestión electrónica y cooperación entre las Administraciones Públicas	71
3.3.4	Disposiciones.....	75
3.4	ANÁLISIS DE LA LEY 39/2015.....	77
3.4.1	Entrada en vigor	77
3.4.2	Objeto de la Ley.....	77
3.4.3	Estructura y contenido	77
3.4.4	Modificaciones normativas	83
4	CAPÍTULO 4. METODOLOGÍAS DE GESTIÓN DOCUMENTAL	85
4.1	INTRODUCCIÓN	85
4.2	ESPECIFICACIÓN MOREQ.....	86
4.2.1	Contexto	86
4.2.2	Objetivos y alcance de esta especificación	87
4.2.3	Ámbito de aplicación.....	87
4.2.4	Contenido de la especificación	88
4.3	ISO 15489.....	94
4.3.1	Paso A: Investigación preliminar.....	95
4.3.2	Paso B: Análisis de la actividad de la organización	95
4.3.3	Paso C: Identificación de requerimientos en materia de gestión de documentos.....	97
4.3.4	Paso D: Evaluación de los sistemas existentes.....	97
4.3.5	Paso E: Identificación de estrategias para satisfacer los requerimientos en materia de gestión de documentos.....	98

4.3.6	Paso F: Diseño de un sistema de gestión de documentos	98
4.3.7	Paso G: Implementación del sistema de gestión de documentos.....	99
4.3.8	Paso H: Revisión posterior a la implementación.....	99
4.4	<i>METODOLOGÍA DIRKS</i>.....	100
4.4.1	Paso A. Investigación preliminar.....	101
4.4.2	Paso B. Análisis de la actividad de negocio	105
4.4.3	Paso C. Identificación de los requisitos documentales	106
4.4.4	Paso D. Evaluación de los sistemas existentes.....	108
4.4.5	Paso E. Identificación de estrategias de gestión documental.....	109
4.4.6	Paso F. Diseño del sistema de gestión documental	109
4.4.7	Paso G. Implementación del sistema de gestión documental	111
4.4.8	Paso H. Revisión posterior a la implantación	111
4.5	<i>FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS METODOLOGÍAS ANALIZADAS</i>.....	112
5	CAPÍTULO 5. MODELO DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	116
5.1	<i>Introducción</i>.....	116
5.2	<i>Requerimientos del Modelo estructurados según la cadena de valor</i>.....	116
5.2.1	Ciudadano	118
5.2.2	Servicios, procedimientos y actuaciones	120
5.2.3	Canales	122
5.2.4	Tecnología Front-Office.....	125
5.2.5	Tecnología Back-Office	129
5.2.6	Organización.....	131
5.2.7	Normativa	134
5.2.8	Conclusiones	136
5.3	<i>Análisis de los elementos del Modelo según la cadena de valor</i>	144
5.3.1	Sede electrónica.....	144
5.3.2	Registro electrónico.....	170
5.3.3	Notificaciones y comunicaciones electrónicas.....	198
5.3.4	Pago electrónico y otros	228
5.4	<i>Conclusiones por elemento analizado y propuestas de acción</i>	244
5.5	<i>Modelo de Gestión Documental</i>	260
5.5.1	Sistema de Información Administrativa (SIA).....	261
5.5.2	Sede Electrónica.....	264
5.5.3	Registro Electrónico.....	265
5.5.4	Comunicación y Notificación Electrónica.....	273
5.5.5	Información estado expediente.....	279
5.5.6	Gestión de expedientes.....	279
5.5.7	Archivo electrónico.....	282
6	CAPÍTULO 6. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	285

6.1	<i>Introducción</i>	285
6.2	<i>Definición de la Metodología</i>	285
6.3	<i>Desarrollo de la Metodología</i>	287
6.3.1	Fase 0 Inventario y Mapa de Procesos Administrativos	287
6.3.2	Fase 1 Análisis de la situación actual	292
6.3.3	Fase 2 Diagnóstico, optimización y rediseño de procesos	298
6.3.4	Fase 3 Elaboración del Mapa y Política Documental.....	309
6.3.5	Fase 4 Implantación y Mejora Continua	320
7	CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES	344
7.1	<i>Conclusiones de la investigación</i>	344
7.2	<i>Líneas futuras</i>	346
	BIBLIOGRAFÍA	350

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1 CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

No hay acción alguna en la Administración pública que no produzca un documento o no sea producto de un documento. Actualmente, debido al crecimiento en la estructura y funciones de la administración y sobre todo, a la rápida introducción de las tecnologías de la información que permiten la producción y reproducción masiva de documentos, se ha alcanzado cotas inimaginables apenas unos años atrás.

Por ello, un factor inequívoco de la calidad de una Administración es la calidad de sus archivos electrónicos, pues hoy en día éstos son la expresión material más clara y el más firme sustento de su actuación; facilitan la toma de decisiones de los funcionarios, y son la garantía del acceso a la información pública¹. Además, una vez alcanzada su fase histórica, representan una fuente importante para llevar a cabo trabajos de investigación.

La preocupación por la correcta gestión de la documentación electrónica aparece con la generalización de la ofimática y el abandono progresivo del papel como medio de producción principal de documentos administrativos². Esta preocupación se materializa inicialmente y de un modo poco concreto en la Ley básica que ordena el funcionamiento de las Administraciones Públicas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En ella, en concreto en su artículo 45 se establece “la incorporación de medios técnicos” en el desarrollo de las funciones de la Administración. Así, sus apartados 1 y 5 recogen que:

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

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

Sin embargo, la Ley se centraba únicamente en uno de los dos lados del circuito administrativo: en la propia Administración. Pero dejaba al margen al administrado, que es pieza clave en el flujo documental de las Administraciones Públicas.

Este olvido del administrado, a medida que avanzan las nuevas tecnologías y van apareciendo medios electrónicos para ejecutar procesos con plena validez jurídica, se convierte en un hándicap para la Administración desde una doble perspectiva: por un lado, por la necesidad ofrecer al administrado la posibilidad ya implantada en el sector privado de interactuar por medios electrónicos; y por otro por la conveniencia para la propia Administración de tener desde el inicio toda la documentación en formato electrónico, con la consiguiente reducción de costes y mejora en la rapidez de respuesta al ciudadano.

¹ GARCÍA MACHO, R.; BARNÉS VÁZQUEZ, J. 2010. Derecho administrativo de la información y administración transparente. Marcial Pons.

² ROBERGE, M. 2002. L'Essentiel de la gestion documentaire. Gestar.

Para poner solución a este hándicap en junio de 2007 se promulga la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos que sienta las bases para la conversión total de los procesos administrativos a medios electrónicos, y, consecuentemente, para la implementación con total validez legal de flujos documentales electrónicos.

La administración electrónica recogida en el texto legal, era ya una realidad en muchas instituciones y organismos públicos y otros muchos estaban inmersos en proyectos para hacerla viable. No obstante, gran parte de las iniciativas existentes se habían focalizado en el “*frontoffice*” y habían tenido poco impacto en la manera de trabajar con los documentos por parte de las administraciones.

La inseguridad respecto a la validez de los documentos electrónicos y la escasa utilización de la firma electrónica, eran los motivos aducidos para que los documentos soporte a los trámites y procedimientos se continuasen gestionando en papel y en paralelo a los procesos automatizados y documentos electrónicos cuando éstos existían.

Con la introducción del registro y las notificaciones telemáticas (Ley 24/2001) y el uso la firma electrónica (Ley 59/2003) muchas organizaciones ya manejaban documentos electrónicos originales y auténticos, pero que formaban a su vez parte de trámites y expedientes en los que el resto de la documentación estaba en papel, lo cual prácticamente obligaba a su impresión para poderlos gestionar. La mayoría de los expedientes y documentos se seguían conservando de forma tradicional. Algunas iniciativas de digitalización llevadas a cabo habían servido para crear copias de originales existentes en papel, con el propósito de facilitar el acceso y uso interno; pero en ningún caso sustituyendo a éstos pues el documento en papel, que era el que había sido entregado por el ciudadano, era el único que tenía validez jurídica y no podía ser eliminado.

La Ley supone un punto de inflexión para la Gestión Documental en las Administraciones Públicas. Esta consagra el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones por medios electrónicos y obliga a las administraciones a poner los medios para hacer posible entre otras cosas:

“Presentar solicitudes y recursos; realizar el trámite de audiencia cuando proceda; efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que les remitan la Administración Pública”. (Exposición de motivos I).

Esto lleva implícito un crecimiento exponencial de masa de documentación que existe ya desde su forma original en soporte electrónico.

La gestión documental electrónica se hace imprescindible para hacer frente a este problema.

La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos acaba con la indefinición en cuanto a la validez de los documentos electrónicos, consagrando la existencia tanto del documento como del expediente electrónico (Capítulo IV, art. 29, 32), y el acceso de los ciudadanos al mismo:

“...los interesados en un procedimiento tienen derecho de acceso al mismo y ver los documentos.

Lo mismo debe suceder, como mínimo, en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma. Dicho expediente debe poder permitir el acceso en línea a los interesado para verificar la situación del expediente, sin mengua de todas las garantías de la privacidad”. (Exposición de motivos III).

La Ley establece las modalidades de copias de los documentos electrónicos: copias digitalizadas de documentos que originalmente existían en soporte papel y viceversa, copias en papel de documentos cuya existencia original es en soporte electrónico (Capítulo IV, art.30. Copias electrónicas).

La Ley respalda el archivo electrónico de documentos siempre que esté sujeto a unas medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

“Artículo 31. Archivo electrónico de documentos.

Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares podrán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”.

La Ley no determina cómo una organización debe o puede abordar la manera de hacer efectiva la relación con los ciudadanos por medios electrónicos; pero pone muchísimo énfasis en la utilización de las nuevas tecnologías en el funcionamiento interno, especialmente en la consecución de la tramitación electrónica:

“En cuanto al funcionamiento interno de la Administración, las nuevas tecnologías permiten oportunidades de mejora (eficiencia y reducción de costes) que hacen ineludible la consideración de las formas de tramitación electrónica, tanto para la tramitación electrónica de expedientes, como para cualquier otra actuación interna de la Administración”. (Exposición de motivos III).

En definitiva, la estrategia de gestión de documentos electrónicos es un elemento esencial para garantizar el cumplimiento de la ley. La tramitación electrónica conlleva la gestión de documentos electrónicos. La propia ley insiste en este aspecto:

“Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias”. (Título preliminar, art. 1.2).

La aplicación de la normativa nos empuja hacia el establecimiento del sistema de gestión de documentos electrónicos como soporte de las tramitaciones ya sean las comunicaciones con el ciudadano vía papel o por medios electrónicos.

Esto equivale a establecer que los documentos “oficiales” de la Administración sean los electrónicos. Supone que los recibidos en papel deben digitalizarse adecuadamente para formar parte de los expedientes y que de la gestión y tramitación desaparecerían los documentos en papel.

Es posible que el sistema de gestión de documentos electrónicos requiera más adelante desarrollos reglamentarios. Mientras esto sucede las opciones tecnológicas existentes nos permiten que los documentos en los que se refleja la actividad de las Administraciones Públicas:

- a) Se archiven (o guarden) dispersos en múltiples aplicaciones de gestión de datos o de expedientes.
- b) Se archiven en un repositorio único y organizado.
- c) Desaparezcan como “objetos documento” y se conviertan en datos de las aplicaciones de gestión.

Parece pues evidente que una metodología de gestión documental es totalmente necesaria, de modo que cada Administración tome estas decisiones estratégicas de acuerdo con las capacidades y medios de cada una de ellas, de forma que se puedan obtener los máximos beneficios.

La gestión de documentos siempre ha sido necesaria, tanto en el mundo en papel como para los documentos electrónicos. Pero si bien en la gestión de los documentos en papel existe un conocimiento colectivo de buenas prácticas, que viene del uso del mismo desde hace siglos, cuando hablamos de gestión de documentos electrónicos existen muchos procedimientos y prácticas menos conocidos y un montón de dudas. Es más necesario que nunca un modelo global que se aplique a toda la organización y que no puede ser una copia del modelo en papel.

Cualquier modelo debe tener:

- Un componente conceptual que implica la definición de cómo se quiere trabajar.
- Un componente organizativo que establece las políticas, procedimientos y sistema de responsabilidades.
- Un componente tecnológico que incluye las herramientas a utilizar, sus características, los nuevos procesos documentales (como la migración de soportes o la conversión de formatos), las interrelaciones con otras aplicaciones y la interoperabilidad.

Y dar respuesta a los siguientes principios:

- a) Conservar las evidencias y pruebas de las acciones de la organización en el corto, medio y largo plazo.
En casi todas las administraciones públicas existe una práctica administrativa con siglos de tradición respecto a la formación, organización y conservación de expedientes y documentos en papel. Aunque con bastantes dificultades, que en parte provienen de la propia aparición de las nuevas tecnologías en los hábitos de trabajo, de cierto deterioro de la importancia concedida a los archivos en las administraciones públicas y de la escasez de recursos, los sistemas de archivo tradicionales se han mantenido a lo largo del tiempo. En el entorno electrónico, las instituciones deberán poder conservar sus documentos a largo plazo con las mismas garantías de autenticidad, integridad y accesibilidad que se conservan en papel y esto supone una redefinición importante de funciones y competencias.

- b) Facilitar el acceso y el entendimiento de los documentos tanto a los ciudadanos en los trámites que les afectan, como a los organismos o instituciones que los requieran como prueba de la acción administrativa e internamente dentro de las propias dependencias de las instancias gestoras.

En los documentos en papel esta labor se ejerce mediante el establecimiento de procedimientos y políticas, y el cumplimiento de las mismas por el personal que custodia los documentos y expedientes. En los documentos electrónicos esto no es suficiente. Si los documentos y expedientes se encuentran en una tecnología a la que no se tiene acceso o que requiere de unas habilidades especiales para su comprensión se estarían limitando los derechos legítimos. Es necesario por lo tanto establecer los mecanismos por los que los documentos electrónicos se hacen accesibles y comprensibles por cualquier persona que tenga derecho a acceder a los mismos, sin necesidad de que dichas personas tengan que saber manejar o estar autorizadas a entrar en las aplicaciones en las que se gestionan los trámites administrativos.

- c) Garantizar el cumplimiento de los requerimientos de autenticidad, integridad y confidencialidad de los documentos.

Estos requerimientos que en el mundo en papel son evidentes, son más complejos y novedosos cuando hablamos de documentos electrónicos.

La estrategia de gestión documental debe establecer y velar por el cumplimiento de los requisitos de fiabilidad e integridad de los documentos. Tiene que incluir nuevos procedimientos y prácticas informáticas que los sistemas de validación y firma electrónica, la auditoría de los sistemas informáticos o la captura de metadatos asociados a los documentos. La complejidad tecnológica que pueden suponer no debe nunca comprometer los otros principios de la gestión de documentos, encontrando el equilibrio necesario entre todos ellos.

- d) Garantizar la accesibilidad a medio y largo plazo de las evidencias electrónicas.

La necesidad de acceso a documentos y expedientes no se limita en el tiempo a la duración del trámite. Las administraciones deben conservar sus documentos durante el tiempo que de ellos se deriven derechos y obligaciones, para la consulta de antecedentes, para respaldar la responsabilidad durante un período determinado y para la investigación histórica.

Las administraciones públicas deben ser conscientes de la necesidad de plantearse una estrategia global de gestión de documentos electrónicos para no tener que dar soluciones individualizadas a cada situación particular³.

Sin embargo lo habitual es que la implantación de la administración electrónica se haga por trámites o procesos concretos, empezando por los que son más demandados por la sociedad y sin reparar en la necesidad de abordarlo conjuntamente con la gestión de los documentos electrónicos que se van a producir.

Esta desconexión entre las iniciativas de administración electrónica y la Gestión Documental tiene su origen en gran parte en la inexistencia de metodologías de implantación de Sistemas de Gestión Documental en las Administraciones Públicas.

El principal hándicap con el que de nuevo nos encontramos es la transformación de un mundo tradicional en papel con siglos de historia y profesionales de perfil archivístico, en un mundo electrónico en el que los anteriores perfiles no han participado y han cedido el protagonismo a perfiles

³ GARCÍA MORALES, E. 2013. Gestión de documentos en la eadministración. Editorial UOC.

informáticos. Este problema aparece para todas las organizaciones y no sólo para las Administraciones Públicas.

Estos perfiles informáticos centraron sus esfuerzos metodológicos en garantizar el éxito de los proyectos tecnológicos de automatización (que no de gestión) de los documentos y, por consiguiente, se limitaron a aplicar al ámbito de la Gestión Documental las numerosas metodologías de desarrollo de proyectos de sistemas de información, sin particularizar para la casuística propia de la gestión de documentos.

Se consideró que la aplicación de estas metodologías genéricas era suficiente para garantizar el éxito de los proyectos a acometer sin tener presente el carácter organizativo implícito en cualquier proyecto de gestión documental. Ahora bien, si analizamos cómo se ha llevado a cabo el proceso de implementación de cualquiera de estos proyectos nos daremos cuenta de que, por lo general, no han seguido una metodología clara y precisa y que, a veces, se han producido fracasos debido a que no se ha actuado conforme a un método o a una guía bien establecida⁴.

Por otro lado, los archiveros clásicos tardaron en plantear metodologías para el mundo electrónico. Así no fue hasta 1996, cuando aparece la primera norma para la gestión de documentos electrónicos: la AS-4390 de Australia que posteriormente daría lugar a la ISO 15489 que sentaba las bases de los elementos a considerar para la implementación de un Sistema de Gestión de Documentos, y a la Metodología DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) que constituye una guía para el desarrollo de proyectos de gestión documental. O de manera casi simultánea, en 1996, los requisitos MoReq “Modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo” que incide especialmente en los requisitos funcionales de la gestión de documentos electrónicos mediante sistemas informáticos.

Estas normas, si bien contribuían al acercamiento de gestión de documentos y tecnología, estaban planteadas de un modo general, para cualquier organización, sin hacer referencia a la casuística particular de las Administraciones Públicas. En este caso también se consideró suficiente la aplicación de metodologías genéricas.

Esta situación ha permanecido invariable hasta la fecha y sin embargo la desconexión entre gestión documental y administración electrónica sigue siendo palpable. Lo que demuestra la necesidad de proponer una metodología integradora.

En el caso de la Administración española regida por normas de obligado cumplimiento es especialmente necesario considerar además el entorno normativo para el desarrollo de esta metodología.

Partiendo de esta premisa, se ha desarrollado la metodología que se expone en los capítulos siguientes. Para el desarrollo de la misma, se analizan los requerimientos normativos recogidos en la Ley 11/2007, aplicables a cualquier Administración española, y a partir de ellos se construye el Modelo de Servicios que debe seguirse y se marcan las líneas a seguir para, cumpliendo este Modelo, lograr la optimización de los procesos de Gestión Documental.

⁴ ABADAL, E. 2004. Gestión de proyectos en información y documentación. Trea

CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN DOCUMENTAL

2 CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN DOCUMENTAL

2.1 INTRODUCCIÓN

Cualquier organización compleja genera diariamente, en el desarrollo de sus funciones, un elevado número de documentos que dan fe de las actividades que realizan y conforman su memoria histórica. Su ordenación y conservación es, por tanto, fundamental para facilitar su recuperación y optimizar el trabajo del personal implicado⁵.

Cuando la producción documental no es alta, no se requieren técnicas especiales para asegurar su correcta gestión, pero a medida que crece el tamaño de los fondos documentales se hace imprescindible el uso de normas y prácticas que garanticen su tratamiento adecuado y permitan la mejora continua de los procesos asociados a este tratamiento (es decir, un sistema de gestión documental como veremos más adelante en este mismo capítulo).

En la actualidad este tratamiento viene íntimamente ligado a la aplicación de tecnología, previo análisis de los aspectos a los que esta tecnología debe dar respuesta.

En este sentido, será igualmente importante tener en cuenta los aspectos organizativos que pueden marcar el éxito o fracaso de toda propuesta de cambio en la manera de trabajar de una organización, aunque este cambio persiga mejora el trabajo diario de la misma.

A través del presente capítulo, analizaremos de qué medios disponemos para realizar este tratamiento documental desde el origen de un documento (creación o recepción) hasta su destino final y cómo se articulan para constituir un sistema de gestión documental.

2.2 SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL

Podemos definir Gestión Documental como el “conjunto de actividades que permiten coordinar y controlar los aspectos relacionados con la creación, recepción, organización, almacenaje, preservación, acceso y difusión de los documentos de una organización⁶”. No obstante, para poder comprender el concepto de *gestión documental* es importante tener claro, en primer lugar, qué entendemos por documento y cuáles son las características implícitas de los mismos y de su tratamiento dentro de las organizaciones durante todo su ciclo de vida.

Una vez asimilados estos conceptos estaremos en disposición de analizar qué es un Sistema de Gestión Documental y cuáles son sus elementos básicos para analizar en el siguiente capítulo las características de los Sistemas de Gestión Documental en las Administraciones Públicas.

2.2.1 Conceptualización de los documentos

La Real Academia Española de la Lengua Española define documento como “escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo”. Profundizando algo más en el concepto, el Código Penal español, en su artículo 26 considera que documento es “todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria”, dando relevancia jurídica a la definición e incluyendo el importante matiz de incorporar la independencia del soporte.

Más allá ahondan las distintas leyes existentes sobre Patrimonio Histórico, entre ellas destacamos, por su completitud, la catalana (Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán) que lo define como “toda expresión en lenguaje oral, escrito, de imágenes o sonidos, natural o codificado, recogida en cualquier tipo de soporte material, y cualquier otra expresión gráfica que constituya un

⁵ ROBERGE, M. 1992. La Gestion de l'information administrative : application globale, systémique et systématique. Documentor.

⁶ RUSSO, P. 2009. Gestión documental en las organizaciones. Editorial UOC.

testimonio de las funciones y las actividades sociales del hombre y de los grupos humanos, con exclusión de las obras de investigación o de creación”.

Este testimonio de las funciones de una organización vendrá determinado por el valor intrínseco de los propios documentos, así tenemos:

- **Documentos con valor Administrativo:** aquellos documentos de utilidad en la propia oficina para la gestión de sus asuntos y dejan constancia de una actividad determinada.
- **Documentos con valor Legal:** documentos que tienen un valor demostrativo de derechos o deberes que vienen marcados por las leyes.
- **Documentos con valor Fiscal:** aquellos documentos relacionados con operaciones contables de la propia organización o con obligaciones tributarias.
- **Documentos con valor Informativo:** documentos explicativos o aclaratorios de trámites de interés para la organización,...
- **Documentos con valor Histórico:** aquellos documentos que pueden servir para conocer mejor la historia de una institución o de una comunidad.

Dado el carácter testimonial y probatorio de los documentos, es preciso definir el tratamiento adecuado para garantizar su correcta gestión. Al conjunto de técnicas para asegurar este tratamiento es a lo que denominamos gestión documental. O utilizando la definición de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos, *el conjunto de operaciones y de técnicas integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos que se destinan a la planificación, el control, el uso, la conservación y la eliminación o la transferencia de los documentos a un archivo con el objetivo de racionalizar y unificar el tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable.*

Aparece en esta definición un término muy importante en la gestión documental, el término “archivo”.

Para poder comprender el concepto de gestión documental es importante comprender que existe una relación muy próxima entre la gestión documental y la gestión de archivos, ciencia de la cual deriva la primera y con la que comparte conceptos esenciales, partiendo de la propia definición de documento.

La gestión de archivos, en palabras de Ramon Alberch Fugueras⁷ Director del Sistema de Archivos de Cataluña, se encarga de la conservación y organización del patrimonio documental con el objetivo fundamental de satisfacer las necesidades de información y documentación, necesarias para la búsqueda e investigación históricas, así como de clasificar, ordenar, inventariar y catalogar la documentación elaborando los instrumentos de descripción - inventarios, catálogos, índices para facilitar el acceso y la correcta recuperación. Y debe establecer las normativas reguladoras de la clasificación y el tratamiento de la documentación de gestión, de las transferencias, el acceso, la selección y la eliminación para todos los órganos, así como velar por la recuperación del patrimonio documental no oficial mediante la aceptación de legados o donativos, entre otros.

La gestión documental incorpora un paso adicional e interviene en el proceso desde la creación o recepción de un documento, encargándose de su organización, custodia y recuperación durante todo su ciclo de vida, entendiendo como tal aquellas etapas sucesivas por las que atraviesa un documento, desde su origen, con la consecuente conservación temporal, hasta su eliminación o integración en un archivo permanente.

Veamos con más detalle las diferentes etapas del ciclo de vida documental.

En función del momento de creación de un documento y de la necesidad de seguimiento o consulta del mismo distinguimos tres etapas en el ciclo de vida (definiciones tomadas de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos):

⁷ ALBERCH FUGUERAS, R.; CRUZ MUNDET, J.R. 1999. ¡Archívese! : los documentos del poder : el poder de los documentos. Alianza Editorial.

- *Documentación en fase activa: La documentación administrativa que una unidad tramita o utiliza habitualmente en sus actividades.*
- *Documentación en fase semiactiva: La documentación administrativa que, una vez concluida la tramitación ordinaria, no es utilizada de forma habitual por la unidad que la ha producido en su actividad.*
- *Documentación inactiva o histórica: La documentación administrativa que, una vez concluida la vigencia administrativa inmediata, posee valores primordialmente de carácter cultural o informativo.*

En función del tipo de documento que estemos tratando su gestión se realizará en distintos “órganos” o archivos, cuya responsabilidad principal respecto a los documentos es la adecuada conservación.

Según la Ley 10/2001 de archivos y documentos, entendemos por archivo: el organismo o la institución desde donde se hacen específicamente funciones de organización, de tutela, de gestión, de descripción, de conservación, y de difusión de documentos y fondos documentales.

En este sentido, cabe señalar que cuando hablamos de archivo no nos referimos, únicamente a los espacios físicos donde se ubican materialmente los documentos que es necesario conservar, sino que el concepto va más allá e incluye la componente digital de los documentos⁸. Es decir, archivo también hace referencia a las ubicaciones lógicas en las que residen los documentos electrónicos.

La diferenciación entre los archivos físicos y los archivos digitales, radica fundamentalmente en el formato de los documentos que se conservan, pero es importante tener en cuenta que en los dos casos es necesario contemplar todo un conjunto de aspectos comunes relacionados con la correcta gestión de estos mismos documentos que veremos más adelante.

Profundizando en el concepto de Gestión Documental, es importante tener en cuenta que, independientemente del formato de los documentos, podemos hablar de tres tipos diferentes de archivos en función del ciclo de vida de los documentos. Es decir, en función de si los documentos se encuentran en fase activa, semiactiva o inactiva. Así hablamos de:

- **Archivo de oficina (o de gestión):** *Aquel en el cual se almacena la documentación todavía vigente, en el cual las consultas son frecuentes y que, además, requiere una localización inmediata y una proximidad física al usuario.*
- **Archivo intermedio:** *Aquel en el cual se deposita la documentación, vigente o no, que requiere una consulta ocasional hasta el periodo en el cual procede su expurgo (eliminación).*
- **Archivo histórico:** *Es el archivo que almacena la documentación una vez ha acabado el trámite de la operación, en el cual se puede continuar consultando los documentos para que sirvan como antecedente, comprobante o estudio, pero que habitualmente no se usa demasiado. En este archivo se conservará la documentación de interés para preservar la memoria histórica.*

La naturaleza del formato sólo marca una serie de diferencias que hay que tener en cuenta a la hora de organizar, almacenar, conservar, recuperar y acceder a los documentos.

Así, en el caso de los documentos en papel, no es posible desvincular la letra impresa de su soporte original, a diferencia de lo que sucede con los documentos electrónicos, que no están vinculados obligatoriamente a un soporte. Eso es, si decidimos extraer el texto y volcarlo en otro soporte textual podemos hacerlo.

La **autenticación de los documentos** es también distinta en un soporte y otro. En el caso de los documentos en soporte papel, autenticamos los documentos a través de firmas, sellos, (...), siendo un

⁸ DUPLÁ DEL MORAL, A. 1997. Manual de archivos de oficina para gestores. Marcial Pons.

documento original aquel que contiene las firmas o sellos que lo autentican. En el caso de los documentos electrónicos, sólo podemos asegurar la originalidad de un documento si éste ha sido autenticado a través de algún sistema de firma electrónica.

Una diferencia más radica en el **acceso**. Es patente la dificultad de acceder físicamente a los documentos en papel por parte de todos los posibles usuarios y ciudadanos interesados. A través de los documentos electrónicos, en cambio, se facilita el acceso, pudiendo incluso, a través de internet, difundirlos sin tener en cuenta la situación geográfica de quien necesita hacer la consulta.

Esta agilidad en el acceso redonda a su vez (especialmente importante para las Administraciones Públicas) en una mayor transparencia, ya que la difusión de la información es más sencilla.

También difiere, entre el formato electrónico y papel, la **conservación de originales**. En el caso de los documentos en formato papel, se requiere la aplicación de toda una serie de medidas de seguridad para evitar el desgaste producido por la consulta frecuente de un original. En formato electrónico, el desgaste por consulta es mínimo, pero, sin embargo, hay que tener presente que tanto los equipos informáticos como el software a través de los cuales son creados los documentos electrónicos, evolucionan constantemente, y corremos el riesgo de perder un documento si desaparece del mercado el soporte a través del cual se generó y sobre el que se puede leer el documento.

En este sentido, estaríamos hablando de *obsolescencia tecnológica* y de los peligros que esta conlleva para la longevidad de los documentos digitales si no los actualizamos periódicamente.

Como vemos hay todo un conjunto de características propias de los documentos electrónicos que hace necesario que tomemos toda una serie de medidas relacionadas con la obsolescencia tecnológica, la fragilidad de los soportes de almacenaje, y la facilidad de manipular ciertos soportes informáticos, entre otros, que ponen en cuestión la capacidad de garantizar tanto la conservación a largo plazo como la autenticidad de los documentos electrónicos.

Es por ese motivo que cuando hablamos de gestión de documentos o expedientes electrónicos, o de sistemas de gestión de documentos electrónicos, es necesario que tengamos en cuenta todo un conjunto de requerimientos que podemos encontrar recogidos en diferentes "normativas".

En este sentido, existen varios referentes de uso común que persiguen que los documentos electrónicos vitales sean identificados y conservados de la mejor forma posible, accesibles y legibles a lo largo del tiempo, garantizando su integridad, y evitando posibles manipulaciones y alteraciones.

Por un lado, la especificación MoReq: *Model Requirements for the Management of Electronic Records*. Desarrollada a nivel europeo y gestionado por el programa IDA (*Interchange of Data between Administrations*), es un modelo de requerimientos funcionales en materia de gestión de documentos electrónicos.

Por otro, y con el mismo objetivo de normalizar esta situación, la ISO propuso un estándar de gestión de documentos de aplicación internacional: la norma ISO 15489 sobre gestión de documentos.

Ambos sistemas normativos se analizarán con detalle en el capítulo tres.

2.2.2 *Sistemas de Gestión Documental*

Una vez vistas las diferentes tipologías básicas de documentos que podemos encontrar en una organización, entendidos cuáles son los estados por los que pasa un documento desde que se crea o se recibe en un órgano determinado hasta que se decide su destino final, habiendo visto dónde están ubicados los documentos en función de su estado, y en último término, habiendo entendido las particularidades de la gestión de documentos electrónicos, entramos a analizar qué es un Sistema de Gestión Documental, entendiendo que las características que presentaremos a partir de ahora son comunes a la gestión de cualquier tipo de documento independientemente de su soporte, y de qué manera podemos implementarlo a una organización.

En primer lugar es necesario que tengamos presente qué es un sistema. Partiendo de la definición de Kaufman podemos decir que es la “suma total de partes que funcionan independientemente pero conjuntamente para lograr productos o resultados requeridos, basándose en las necesidades”⁹.

Analicemos ahora las partes que integran ese todo que es el sistema.

Cualquier sistema puede descomponerse en los siguientes elementos: entrada, salida, proceso, y ambiente.

Las entradas son los elementos de que el sistema puede disponer. Las salidas son los objetivos resueltos del sistema; lo que éste se propone, ya conseguido. El proceso lo forman los “actos específicos” realizados sobre las entradas para obtener los objetivos perseguidos. El ambiente comprende todo aquello que, estando fuera del control del sistema, determina cómo opera el mismo.

Particularicemos los distintos elementos citados para el caso concreto de la Gestión Documental.

- Entradas: Las entradas son los documentos de la organización.
- Salidas: Son los documentos clave de la institución tramitados eficazmente y organizados, fácilmente para garantizar su recuperación durante todo su ciclo de vida, tanto documental como operativo.
- Proceso: Las diferentes tareas que se llevan a cabo sobre los documentos y los trámites operativos relacionados: recepción, descripción; clasificación; ordenación,...
- Ambiente: Las restricciones normativas en las que opera la organización, los requerimientos de la sociedad,...

La delimitación del ambiente varía enormemente de un sector a otro e incluso tiene marcadas connotaciones territoriales por lo que deberá estudiarse para cada caso concreto. En el ámbito que nos ocupa (Administraciones Públicas españolas) lo analizaremos en detalle en el capítulo 2 de la tesis, al considerar las características propias de la documentación administrativa española.

Hecha esta observación, y fijados claramente los conceptos de “entradas” y “salidas”, pasemos a detallar las diferentes tareas incluidas en el “proceso” del sistema de gestión documental.

Como ya hemos señalado estas tareas serán las que consigan que los documentos de la organización se tramiten de una manera eficaz y estén en todo momento disponibles para los usos adecuados durante todo su ciclo de vida, tanto documental, es decir ligado a las distintas fases “archivísticas” del mismo, como operativo, vinculado a la tramitación del proceso de negocio en el que están incursos.

Teniendo esto en cuenta, podemos decir que el “proceso” del sistema estará compuesto por las siguientes macrotareas:

- Recepción
- Tramitación
- Archivo

Estudiemos en qué consiste cada una de ellas y los medios de los que, en general, un sistema de gestión documental dispone.

⁹ KAUFMAN, R. 2004. Planificación Mega: herramientas prácticas para el éxito organizacional. Publicacions de la Universitat Jaume I. ISBN 8480214635

2.2.2.1 Elementos de recepción

Los elementos de recepción tienen la función de facilitar la entrada de los documentos en la organización y dejar constancia de la realización de la misma.

Con este propósito las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, cuentan con dispositivos técnicos y/u organizativos para, por un lado, asegurar que la entrada se realiza de la manera adecuada y por otro dar fe de la recepción de la misma.

Estos medios son las instrucciones de remisión de documentación, que pueden ser particulares o generales, limitándose, por ejemplo, a facilitar un contacto, electrónico o postal, al que enviar la documentación; y el Registro, entendido como el sistema de acreditación de entrada de documentos en la organización.

Las **instrucciones** pueden, dependiendo del grado de complejidad de la organización, requerir niveles de sofisticación muy altos para no dejar duda de los pasos a seguir y garantizar que las entradas que se realicen sean efectivas. En estos casos (que suele ser el de la Administración Pública) deben recoger:

- Denominación: nombre del trámite.
- Identificación del objeto o finalidad del trámite.
- Identificación de la unidad administrativa responsable de la resolución a la que debe hacerse llegar el documento.
- Identificación de la forma en la que da comienzo el proceso: donde se presenta la solicitud, cómo se tramita, quién puede iniciarlo.
- Formularios: identificación de los formularios e impresos vinculados con la tramitación del proceso, si es que existen.
- Canales de tramitación: identificación de los distintos canales de comunicación que existen en la tramitación del proceso (presencial, fax, telefónico, electrónico, etc.).
- Requisitos y documentación: requisitos del interesado, documentación requerida, otra documentación asociada al trámite, copias de documentos solicitados, etc.

Un aspecto fundamental de estas instrucciones es su vocación de ser difundidas, ya que su conocimiento es vital para asegurar la correcta entrada de documentos en la organización. A este respecto conviene señalar que si bien existen distintos medios para garantizar su difusión, en función del carácter de la organización (público o privado), en pleno siglo XXI, es prácticamente imprescindible publicar las mismas en las páginas Web que la organización tiene a disposición de su “público objetivo”.

En cuanto al **registro**, como ya hemos señalado, persigue dejar constancia de la recepción de los documentos. Para ello cada vez que se produce una entrada se deben apuntar los datos básicos asociados al mismo. En general estos datos serán los siguientes:

- Un número o código de registro individualizado.
- La identidad y datos de localización del presentador
- Fecha y hora de presentación.
- Unidad administrativa a la que se dirige el documento.
- Cualquier otra información que se considere pertinente en función del proceso origen del asunto.

De nuevo, la llevanza del registro puede realizarse por distintos medios, mediante libros en papel, a través de aplicaciones ofimáticas, pero, dado el desarrollo tecnológico actual, lo más extendido es el uso de una base de datos específica.

2.2.2.2 Elementos de tramitación

Los elementos de tramitación tienen por objeto optimizar la gestión de los trámites que los documentos de entrada inician en la organización, que, entre otros resultados, llevarán en gran número de casos, la generación de nuevos documentos que en numerosas ocasiones deberán ser enviados como a organismos externos como parte del trámite o resultado del mismo, constituyendo así la entrada del sistema de gestión documental de la organización destinataria.

Con este propósito se han desarrollado diferentes dispositivos técnicos y organizativos:

- Procedimientos operativos
- Gestores de expedientes
- Mecanismos de información del estado de tramitación
- Herramientas de expedición de documentación

Los **procedimientos operativos** contienen la descripción de las actividades que deben seguirse en la ejecución de un trámite; los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación, y los requerimientos auxiliares necesarios para su correcto desarrollo: máquinas o equipo de oficina a utilizar.

Facilita además las labores de evaluación y control interno y su seguimiento permite garantizar que el trabajo se realice adecuadamente.

Con independencia del grado de exhaustividad que se desee alcanzar, todo procedimiento debe contener la siguiente información.

- Datos de identificación del trámite al que “procedimenta”:
 - Denominación: nombre por el que se conoce en la organización.
 - Objeto: identificación del objeto o finalidad de forma clara y concisa.
 - Breve descripción: información relativa a los aspectos esenciales del trámite para ser entendido fácilmente.
 - Unidad Administrativa: identificación de la unidad administrativa responsable del trámite y de su resolución.
 - Información general de las fases de inicio, tramitación y resolución del trámite, es decir, descripción de la fase, cómo se inicia, cómo se tramita, quién puede acceder al proceso, quien resuelve, etc.
- Datos específicos de inicio (muy relacionados con las instrucciones de remisión de documentación vistas anteriormente), tramitación y resolución:
 - Presentación por escrito, en forma narrativa y secuencial, de cada una de las operaciones que se realizan en un procedimiento, explicando en qué consisten, cuándo, cómo, dónde, con qué, y cuánto tiempo se hacen y señalando los responsables de llevarlas a cabo ya sea a nivel de unidad administrativa y/o de puesto de trabajo.
 - Forma de iniciación: identificación de la forma en la que da comienzo el proceso.
 - Formas de presentación de los documentos.
 - Requisitos y documentación: requisitos del interesado, documentación requerida, otra documentación asociada al proceso, copias de documentos solicitados, etc.
 - Formularios: identificación de los formularios e impresos vinculados con la tramitación del proceso.
 - Canales de tramitación: identificación de los distintos canales de comunicación que existen en la tramitación del proceso (presencial, fax, telefónico, electrónico, etc.).
 - Órganos encargados de la resolución final del proceso.
 - Plazos de resolución: indicación, si existiese, del plazo legal establecido para la resolución de cada expediente.

- Unidades administrativas y/o puestos que intervienen en cualquiera de sus fases.
- Normativa: de carácter sustancial y procedimental, de carácter básico o específico, normativa reguladora europea, nacional y propia vinculada.

Con carácter adicional, puede complementarse esta información con algunos puntos que facilitan la comprensión y contextualización del procedimiento:

- Diagramas de flujo: Representación gráfica de la sucesión en que se realizan las operaciones de un procedimiento y/o el recorrido de documentos o materiales, en donde se muestran las unidades administrativas o los puestos que intervienen, en cada operación descrita. Estos diagramas representados en forma sencilla y accesible en el manual, brindan una descripción clara de las operaciones, lo que facilita su comprensión.
- Datos estadísticos de la tramitación: El sistema podría incluir indicadores de esfuerzo burocrático, tales como: número de documentos a presentar, grado de automatización, número de visitas, frecuencia de tramitación, volumen de tramitaciones anuales, tiempo medio de tramitación, etc.
- Glosario de términos: Lista de conceptos de carácter técnico relacionados con el contenido.

En cuanto a los **gestores de expedientes**, son sistemas que se han diseñado, desarrollado e implantado para automatizar los trámites a realizar o la gestión de los mismos. No son herramientas imprescindibles, por tanto, pero dependiendo del volumen de trabajo, su utilización puede redundar considerablemente en la eficiencia de la ejecución del trámite.

Estos sistemas están íntimamente relacionados con otra de las herramientas expuestas, los **mecanismos de información del estado de tramitación**: sistemas de información que permite consultar el estado de un expediente por parte de los implicados.

Estos básicamente constan de las siguientes características:

- Módulo de consultas integrado con los diferentes tramitadores de los trámites (gestores de expedientes).
- Para todos los procesos se deberá definir unos estados mínimos de información sobre el grado de avance de la tramitación de los expedientes.
- Para el caso de procesos que no estén respaldados por un tramitador será necesaria la creación de una base de datos (o solución similar) alimentada por los responsables de los procesos en las que se vaya incorporando el último estado de un expediente según se va produciendo su tramitación.

Al igual que los gestores de expedientes, no son imprescindibles, pero su existencia facilita el seguimiento del avance de los distintos trámites en la organización.

Por último, el **sistema de expedición de documentos al exterior** persigue, por un lado, facilitar la comunicación con los destinatarios de las notificaciones a realizar, y, por otro, dejar constancia de que esas notificaciones se han efectuado y de cómo se han realizado.

Este sistema consta fundamentalmente de un mecanismo de envío y de un libro registro que recoge la información fundamental del mismo:

- Un número o código de registro individualizado.
- La identidad y datos de localización del destinatario.
- Fecha y hora de envío.
- Unidad administrativa que envía el documento.

- Cualquier otra información que se considere pertinente en función del proceso origen del asiento.

Como ya hemos señalado en otros puntos, los mecanismos elegidos pueden ser físicos (envío postal y libro de registro en papel) o, lo ideal, electrónicos, aprovechando las ventajas que nos ofrecen las nuevas tecnologías.

2.2.2.3 Elementos de archivo

Los elementos de archivo tienen por objeto facilitar la conservación y organización de los documentos de la organización de modo que se satisfagan las necesidades de información existentes en todo momento.

Los principales elementos de archivo son¹⁰:

- Cuadro de clasificación
- Criterios de valoración
- Tabla de evaluación
- Calendarios de conservación, transferencia y eliminación
- Procedimientos asociados con la aplicación de decisiones de transferencia, destrucción o conservación de documentos
- Gestor de documentos

El **cuadro de clasificación** es una estructura jerárquica y lógica que identifica, clasifica y ordena los documentos en base a las funciones y actividades de una organización.

En este sentido, es necesario, lógicamente, que su elaboración se haga en función del conocimiento y el análisis de las funciones y procedimientos propios de la organización que estamos analizando.

Los **criterios de valoración, evaluación y calificación documental** determinan el tratamiento archivístico a dar a la documentación de la organización.

La valoración es la fase de tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando los plazos de transferencia, acceso y conservación en los diferentes archivos o eliminación, total o parcial. Está destinada a poner de manifiesto los valores inherentes a los documentos y debe realizarse sobre la base de un conocimiento general de toda la documentación de una entidad.

A través de la valoración se determina el valor de los documentos y se establecen los criterios para fijar su destino: origen funcional, naturaleza de los actos que recogen, tipología documental, valor que han tenido o puedan conservar en adelante y valor que puedan ofrecer para la historia, cultura e investigación en general, es decir, su valor administrativo, legal e histórico, de información y de investigación.

Hay cuatro aspectos importantes a tener en cuenta para elaborar la valoración: la propia organización y su contexto de actuación, la determinación de los documentos que deben ser archivados, el tiempo durante el cual deben ser mantenidos y los procesos de valoración.

¹⁰ HEREDIA HERRERA, A. 1991. Archivística general: teoría y práctica Publicaciones de la Excm. Diputación Provincial de Sevilla.

La implantación y mantenimiento de un proceso de valoración debe permitir:

- La identificación de los requisitos para la conservación de documentos derivados de una actividad administrativa y de los riesgos, en caso de no cumplimiento de estos requisitos.
- La especificación de qué documentos serán conservados y cómo en atención al uso y valores de los mismos.
- El flujo de documentos en todo el sistema.
- El control, valoración y migración de documentos electrónicos.
- La destrucción de los documentos sin valor.
- El control de las eliminaciones.
- La determinación del soporte más adecuado en todo momento en función del uso y valores del documento.
- La enumeración de los documentos no sujetos a valoración.
- La documentación de todas las operaciones derivadas del proceso de valoración.

Entre los criterios a tener en cuenta a la hora de definir el proceso de valoración pueden considerarse, entre otros, los siguientes:

- **Valores primarios.** Aquellos que van unidos a la finalidad inmediata por la cual el documento se ha producido por la institución de carácter fiscal, judicial, jurídico-administrativo, etc. Se trata de un criterio orientativo para estimar el valor futuro de los documentos, puesto que si cuentan con un alto valor primario y presentan mayor frecuencia de consulta, alcanzarán con alta probabilidad en un futuro un gran valor histórico.
- **Valores secundarios.** Aquellos que obedecen a otras motivaciones que no son la propia finalidad del documento, tales como el valor histórico e informativo como, por ejemplo, la trascendencia como testimonio de la actividad del productor, testimonio de la actuación de la Entidad o testimonio de la Sociedad en su conjunto.

En la determinación del valor de los documentos de archivo con vistas a su conservación en soporte original o alternativo o a su posible eliminación se tendrán en cuenta los siguientes factores¹¹:

- **Criterio de procedencia.** Es decir, en función de si se ha generado en un nivel de dirección, operacional o de gestión.
- **Criterio diplomático.** Los documentos originales, terminados y validados son más valiosos que las copias.
- **Criterio de contenido.** Documentos y series que recogen información sustancial para reconstruir la historia del órgano, acontecimientos, etc.
- **Criterio de utilización.** Documentos y series documentales objeto de demanda frecuente por parte del órgano productor, de los investigadores o de los ciudadanos en general.

Una vez identificados los criterios de valoración, se procederá a la elaboración de la **tabla de evaluación**, instrumento en el que se describen las distintas series documentales – conjunto de documentos producidos por un sujeto en el desarrollo de una misma competencia y reglado por la misma norma de procedimiento – especificando el destino concedido a cada serie, su conservación, plazos de tiempo, tipo de selección aplicable y acceso. Las conclusiones de los estudios de identificación y valoración para la selección documental, recogerán, entre otros, tanto para el archivo físico, como electrónico, los siguientes aspectos:

¹¹ Criterios de valoración utilizados por la Administración General del Estado (aprobados por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, en sesión de 27 de noviembre de 2003)

- Los parámetros relativos a los criterios de valoración.
- Los parámetros relativos a la selección:
 - El tipo de conservación (temporal o permanente). En caso de ser temporal el plazo.
 - La oportunidad de sustituir el soporte, indicando el tipo de soporte alternativo, el plazo y la justificación.
 - El tipo de eliminación (completa o parcial), estableciendo el plazo y la justificación y en el caso de ser parcial, la forma de selección (años de antigüedad, aleatoria, etc.).
- Los plazos de transferencia entre Archivos (oficina, intermedio e histórico).
- Los niveles de accesibilidad (libre, restringido, confidencial, etc.)

La composición del cuadro de valoración o tabla de evaluación será el resultado, por lo tanto, de la realización de las siguientes **actividades**:

- La recopilación de:
 - Los procedimientos que pueda disponer la organización relacionados con los criterios de valoración.
 - La información sobre el contexto en el que se ha creado la documentación, para determinar los valores, tendencias y funciones de la entidad responsable de su producción.
 - La información sobre la propia documentación, su origen, tramitación, contenidos, legislación aplicable, etc.
 - Las valoraciones, propuestas de expurgo o reglas de conservación que se hayan elaborados sobre series similares en otras instituciones.
- El análisis de la información disponible y de la legislación pertinente, para realizar la vinculación de los aspectos relacionados con el tratamiento documental del procedimiento/serie documental, entre ellos, los plazos regulados para conservar la documentación.
- La identificación de posibles criterios de valoración y la elaboración de la propuesta de tabla de evaluación.
- La asignación de valores a los criterios de valoración seleccionados, facilitando la creación de los calendarios de conservación, transferencia y eliminación.

Mediante el proceso de valoración, a partir de los criterios de valoración y las tablas, se podrán elaborar los **calendarios de conservación, transferencia y eliminación** de las series documentales asociadas a los procesos y servicios de administración electrónica. En función del tiempo que haya transcurrido desde la finalización de un expediente y de los plazos, se procederá a su transferencia al Archivo intermedio (y si procede, posteriormente al histórico) o a su eliminación.

Para determinar el período de tiempo para conservar, transferir o eliminar la documentación será necesario analizar la normativa de aplicación. Lo ideal en este caso es celebrar sesiones de trabajo donde se consensuen los plazos basándose en las tablas y reglas de evaluación fundamentalmente en aquellos casos en los que la normativa que regule el procedimiento no recoja ningún plazo específico.

Una vez fijados los criterios anteriores, debemos marcar las **pautas a seguir para la aplicación de decisiones de transferencia, destrucción o conservación de documentos**.

Es importante regular la política de archivo de la organización en cuanto a:

- transferencia,

- destrucción y
- conservación

tanto para archivos físicos, como electrónicos, con objeto de dotar de uniformidad a la actuación de la institución y de llevar a cabo una gestión documental adecuada y correcta de los documentos generados en la actividad diaria.

La *transferencia* es el procedimiento habitual de ingreso de fondos en un archivo mediante traslado de las fracciones de series documentales, una vez que éstas han cumplido el plazo de permanencia fijado por las normas establecidas en la valoración para cada una de las etapas del ciclo vital de los documentos.

Los objetivos principales que se persiguen con ella son:

- Optimizar el aprovechamiento del espacio, en caso de archivos físicos.
- Traspasar a un servicio especializado las funciones de gestión, conservación (temporal o indefinida), acceso y consulta de los documentos.

Los principios que han de regir toda transferencia son los siguientes:

- Procedimientos simples.
- Instalación y recuperación sencilla de los documentos.
- Deben permitir la redacción posterior de instrumentos de descripción.
- Respetar y evidenciar su procedencia.

Además, para la adecuada planificación de las transferencias deben tomarse en consideración los siguientes criterios:

- La finalización de la tramitación. Como principio general, sólo se transfieren expedientes concluidos y completos.
- La frecuencia de uso. Frecuencia con que los servicios administrativos consultan sus documentos. El plazo de cinco años debe ser considerado como máximo, si bien transcurrido un año desde la finalización de la tramitación la información no es utilizada en la mayor parte de los casos. Es más realista, por lo tanto, admitir plazos de conservación inferiores, además de respetar lo establecido en la regulación asociada a cada serie documental.
- Las dimensiones del sistema (volumen de documentos) para establecer plazos de tiempo acordes al mismo, en este caso fundamentalmente asociado al archivo físico.

El procedimiento de traslado correspondiente será diferente en función del soporte de la documentación. En caso de tratarse de formato físico, se debe normalizar el envío con la documentación ordenada, en cajas numeradas y con la correspondiente relación de entrega, con la información suficiente para poder gestionar el archivo.

En caso de archivo electrónico, se deben establecer los mecanismos de transferencia de información, de forma que se garantice en todo momento la disponibilidad, preservación, salvaguarda e integridad de la información almacenada.

Para conservar los documentos en formato electrónico, de manera completa, íntegra y fidedigna, se debe determinar el formato y soporte más adecuado, controlar los procesos de transferencia de los datos contenidos en los documentos y asegurar actuaciones de migración a otras plataformas o sistemas de manera adecuada¹².

¹² DELGADO GÓMEZ, A.; DURANTI, L. 2005. La Conservación a largo plazo de documentos electrónicos auténticos : hallazgos del Proyecto InterPARES.

Asimismo, se deben identificar y designar las responsabilidades en las acciones del proceso de transferencia.

Una vez realizada la transferencia, el *proceso de conservación* atenderá a las actuaciones propias de la gestión de un archivo, tales como comprobación, clasificación, descripción, etc., tanto en formato físico, como electrónico. Al igual que en el caso anterior, se deberán identificar y designar las responsabilidades en las acciones de conservación.

Dentro del proceso de conservación, será necesario perfilar a grandes rasgos las necesidades relacionadas con:

- La digitalización de la documentación para su conversión a formato electrónico: digitalización masiva o selectiva, control de calidad, indización de los documentos digitalizados, etc.
- Datos requeridos en los sistemas y grabación de los mismos: grabación masiva o selectiva, procedimientos automatizados, depuración de información, clasificación de la documentación, control de calidad, etc.
- Gestión y custodia de los documentos: inventarios, referenciación de la documentación, confidencialidad, seguridad física y lógica, control de acceso electrónico, etc.
- Proceso de transporte, préstamo y devolución: preparación y envío de los documentos, recogida, control informático del movimiento, servicios de urgencia, envío informático de los contenidos requeridos, consultas on-line.
- Integración entre sistemas: desarrollo de interfaces, transferencia segura de información, etc.

Para tener presente el caso de que el destino de los documentos no sea la conservación, sino la eliminación es necesario definir el *proceso de eliminación*. Éste es el procedimiento archivístico que consiste en la identificación de los documentos que se van a destruir de acuerdo a los plazos establecidos en la tabla de valoración.

La destrucción de los documentos es la destrucción física de unidades o series documentales que hayan perdido su valor administrativo, probatorio o constitutivo o extintivo de derechos y que no hayan desarrollado ni se prevea que vayan a desarrollar valores históricos. Esta destrucción (o expurgo) se debe realizar por cualquier método que garantice la imposibilidad de reconstrucción de los documentos.

El expurgo está unido a los conceptos de ciclo vital del documento y a las fases del archivo. Como ya hemos visto, el ciclo vital del documento abarca desde su creación en el curso de una tramitación hasta el momento en el que se decide su eliminación o conservación definitiva, y transcurre paralelo a las fases del archivo, las cuales se distinguen en función de la utilidad administrativa y legal de los documentos y la utilidad histórica.

Ambos elementos permiten fijar para cada serie documental la duración de la conservación en su administración de origen y su transferencia a un archivo intermedio, donde son destruidos o transferidos parcial o íntegramente a los archivos históricos para su conservación definitiva.

Para determinar el proceso de destrucción deben establecerse, al menos, los siguientes extremos para cada uno de los siguientes subprocesos:

- Subproceso de autorización de la destrucción. Para proceder a la eliminación de un documento puede constituirse un procedimiento de autorización previo:
 - Cómo iniciar un procedimiento de eliminación de documentos, cómo debe fundamentarse, qué trámites deben seguirse, qué unidad/órgano es el responsable de la aprobación/autorización del proceso de destrucción, en qué plazo debe resolverse, etc.
 - Cómo conformar el expediente de eliminación: qué documentos debe contener y quién debe gestionarlo.

- Subproceso de destrucción (archivo físico):
 - La unidad responsable de la destrucción física de los documentos.
 - Los métodos que garanticen la imposibilidad de reconstrucción de los mismos y su posterior utilización (trituration mediante corte en tiras o cruzado, reciclaje anterior o posterior, enterramiento, incineración, etc.).
 - Los controles para garantizar la seguridad, eficacia y confidencialidad de cada una de las partes del proceso:
 - Almacenamiento hasta el momento de la destrucción física.
 - Transporte del material hasta el lugar donde va a realizarse la destrucción:
 - Operaciones de recogida, carga y descarga de los documentos o sus contenedores.
 - Tipo de transporte hasta el lugar donde va a llevarse a cabo.
 - Autorización para la conducción de los vehículos que transportan el material y características de éstos.
 - Destrucción del material:
 - Método a utilizar.
 - Medios propios o subcontratados. En este último caso valoración de la contratación de empresas especializadas en servicios de destrucción de documentos y de los controles necesarios a llevar a cabo:
 - Garantía de la destrucción (instalaciones, medios, personal, etc.).
 - Presencia por parte de responsables de la documentación para comprobar las condiciones en que se realiza y los resultados.
 - Certificación de la destrucción, etc.

Por último, es importante sopesar la necesidad de elaborar normativa interna, además de los procedimientos descritos, tanto en lo relativo a los plazos de las series documentales, como en lo relativo a la regulación del control de la eliminación de los documentos con objeto de dotar de uniformidad a la actuación de la organización.

El último de los elementos de archivo considerados es el **gestor documental**. El gestor documental es la herramienta de almacenamiento y recuperación de la documentación de la organización. Su importancia es clave para la documentación electrónica difícilmente manejable sin su existencia. La documentación en papel, lógicamente no residiría en él, pero sí referencias a su ubicación física y la propia descripción de los documentos.

El modelo debe englobar las tres etapas archivísticas y garantizar las transferencias para el traslado de la documentación de una a otra fase:

- Archivo de gestión.
- Archivo intermedio.
- Archivo histórico.

Se deben, por tanto, establecer los mecanismos de transferencia de información, de forma que se garantice en todo momento la disponibilidad, preservación, salvaguarda e integridad de la información almacenada.

Además, debe estar alineado con los elementos descritos anteriormente¹³:

¹³ HEREDIA HERRERA, A. 2010. Clasificación, cuadros de clasificación y e-gestión documental. Tabula, vol. 13, p. 139-151.

- Cuadro de clasificación. Debe permitir su implementación lógica en la aplicación.
- Criterios de valoración. Debe poder caracterizar los documentos con los valores definidos según los criterios marcados.
- Tabla de evaluación. Se debe poder asociar a los documentos incorporados.
- Calendarios de conservación, transferencia y eliminación. Debe poder parametrizarse la aplicación para definir las reglas adecuadas.
- Procedimientos asociados con la aplicación de decisiones de transferencia, destrucción o conservación de documentos. Debe permitir su cumplimiento.

Considerando algunos aspectos adicionales:

- **Normas.** Además de los aspectos funcionales, se deberían regular los siguientes puntos:
 - El objeto del Archivo Electrónico: es decir, hacer efectiva la conservación de documentos, a través de medios electrónicos.
 - Determinar los posibles formatos de admisión de los documentos. Así por ejemplo; los documentos electrónicos que se reciban serían archivados y custodiados en medios o soportes electrónicos en el archivo de originales electrónicos.
 - El formato o soporte deberá asegurar la identidad, integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de la información que el documento contenga.
- **Acceso al archivo de originales electrónicos y copias.** El acceso a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como en sus normas de desarrollo. Es decir, sería recomendable establecer los sujetos legitimados para solicitar la consulta del archivo así como las condiciones y los requisitos.
 - Esto conlleva, de la misma manera establecer la identificación de los usuarios y el control de accesos.
- **Mecanismos de transferencia,** es decir, fijar los sistemas por los que se aprobarán las relaciones de transferencia que producirán el traslado de la custodia de los documentos de las unidades gestoras al Archivo. Será necesaria la inclusión en la aplicación de metadatos específicos vinculados a los documentos así como habilitar mecanismos de firma electrónica para la firma de las relaciones de entrega y el recibí de las mismas.
- **Acceso y Recuperación del contenido de los documentos archivados,** definir el proceso mediante el cual es posible acceder a la información retrospectiva generada por los procesos, bien sea a la información referencial, bien sea al contenido. El acceso a la información depositada en el Archivo será bajo demanda del interesado al servicio de Archivo, el cual deberá aprobar o denegar la misma. En caso de aprobación el sistema deberá facilitar el acceso a la información por parte de la persona interesada, por lo que será preciso disponer de visores y de un control de acceso mediante identidades electrónicas, para mayor seguridad se recomienda el uso de certificados electrónicos como el DNI electrónico.
- **Conservación y Expurgo,** es necesario el desarrollo de políticas para la gestión del Archivo, se recomienda que estén normadas por la publicación de normativa interna de la Organización. En el desarrollo de estas normas se deberá especificar todos los aspectos relacionados con la custodia y el mantenimiento de los formatos electrónicos para su usabilidad a lo largo del tiempo. Indicando cómo se deben realizar las modificaciones y transformaciones en los archivos electrónicos que sean necesarias afrontar por obsolescencia tecnológica por ejemplo. En estos procesos se deberá tener una atención

especial para el tratamiento de las firmas electrónicas, de manera que se pueda seguir garantizando la autenticidad de los documentos.

En el expurgo la aplicación debe establecer los mecanismos necesarios para que quede constancia de las autorizaciones de eliminación de archivos que se aprueben.

Una vez estudiadas las características de los documentos y definidos en detalle los elementos internos de un sistema de gestión documental (entradas, salidas y proceso), pasaremos a analizar en el siguiente capítulo las peculiaridades de la documentación en las Administraciones Públicas españolas, ambiente (elemento externo del sistema de gestión documental) en el que se va a desarrollar nuestro modelo.

Tras este análisis estaremos en condiciones de definir nuestro Sistema de Gestión Documental (Modelo) en las Administraciones Públicas, estudio que realizaremos en el capítulo 5.

CAPÍTULO 3. LA DOCUMENTACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3 CAPÍTULO 3. LA DOCUMENTACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1 INTRODUCCIÓN

La actividad administrativa se distingue por dos particularidades: su **carácter regulado** y su **carácter documental**. Todo acto de la Administración Pública se efectúa siguiendo las pautas de una norma y se materializa en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad.

La **normalización de la actividad administrativa**, es decir, la existencia de un “*cauce formal de realizar la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa*”¹⁴ es fundamental para, por un lado, evitar posibles conductas arbitrarias de la Administración, y, por otro, conseguir una mayor eficacia administrativa.

De esta forma, el modo en que deben producirse los actos administrativos, desde su iniciación a su terminación con la producción de un acto final, está marcada por diferentes normas, entre las cuales, cabe destacar, por su carácter básico y amplitud de su alcance:

- La **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** que “*establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas*”¹⁵.
- Y la **Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, que además de reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa en sus relaciones con los ciudadanos. Interpretándose, de este modo, que la Ley 11/2007 supone un desarrollo específico de la Ley 30/1992, cuyo objeto es la propia actividad administrativa.

Integradas desde octubre de 2015 en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016. Hecho que subraya el carácter fundamental de las mencionadas leyes 30/1992 y 11/2007.

Por otro lado, la **materialización documental** de los actos de la Administración Pública, por una parte, garantiza su **constancia**, y, por otra, sirve de **medio de comunicación** de las actuaciones administrativas, tanto interna - entre las unidades que componen la organización administrativa - como externamente - de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.

Así podemos decir que el documento asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Y garantiza la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos.

En los siguientes apartados, analizaremos las principales normas “operativas” de la Administración, es decir, la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007, y las características documentales que de ellas se derivan y que marcan las pautas de la actividad administrativa común. Asimismo, presentaremos un análisis de la reciente Ley 39/2015 que fijará el funcionamiento administrativo a partir de octubre de 2016.

¹⁴ Definición tomada de la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

¹⁵ Artículo primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.2 ANÁLISIS DE LA LEY 30/1992

El art. 149.1.18 CE señala, entre otras cosas, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En desarrollo de ese precepto constitucional se dicta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece las bases del procedimiento administrativo común, a las que las diferentes Administraciones Públicas deben ajustarse. Con carácter previo a la promulgación de la ley que nos ocupa, la manera administrativa de proceder, se encontraba en una pluralidad de normas, no siempre coherentes, dependiendo de la Administración que contemplábamos.

Esta norma homogeneiza y marca las pautas que deben seguir todas las Administraciones para el desarrollo de sus funciones.

El análisis de la Ley actualizada¹⁶, que se presenta a continuación, se ha organizado en tres bloques. En primer lugar se analizan los principios generales del procedimiento administrativo; posteriormente, se estudia el ámbito de aplicación, y por último se aborda el detalle de las fases de las que se compone el procedimiento administrativo.

3.2.1 Estructura de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tiene un total de 11 títulos, 146 artículos y 22 disposiciones distribuidos de la siguiente manera:

- Exposición de Motivos
- Título Preliminar Del ámbito de aplicación y principios generales (arts. 1 al 3)
- Título I De las Administraciones Públicas y sus relaciones (arts. 4 al 10)
- Título II De los órganos de las Administraciones Públicas
 - Capítulo I Principios generales y competencia (arts. 11 al 21)
 - Capítulo II Órganos colegiados (arts. 22 al 27)
 - Capítulo III Abstención y recusación (arts. 28 al 29)
- Título III De los interesados (arts. 30 al 34)
- Título IV De la actividad de las Administraciones Públicas
 - Capítulo I Normas generales (arts. 35 al 46)
 - Capítulo II Términos y plazos (arts. 47 al 50)
- Título V De las disposiciones y los actos administrativos
 - Capítulo I Disposiciones administrativas (arts. 51 al 52)
 - Capítulo II Requisitos de los actos administrativos (arts. 53 al 55)
 - Capítulo III Eficacia de los actos (arts. 56 al 61)
 - Capítulo IV Nulidad y anulabilidad (arts. 62 al 67)
- Título VI De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos
 - Capítulo I Iniciación del procedimiento (arts. 68 al 73)
 - Capítulo II Ordenación del procedimiento (arts. 74 al 77)
 - Capítulo III Instrucción del procedimiento
 - Sección 1.^a Disposiciones Generales (arts. 78 al 79)
 - Sección 2.^a Prueba (arts. 80 al 81)
 - Sección 3.^a Informes (arts. 82 al 83)

¹⁶ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha sido revisada y modificada en diversas ocasiones. El análisis se basa en la versión actual, vigente desde 14 de junio de 2015.

- Sección 4.^a Participación de los interesados (arts. 84 al 86)
- Capítulo IV Finalización del procedimiento
 - Sección 1.^a Disposiciones Generales (arts. 87 al 88)
 - Sección 2.^a Resolución (art. 89)
 - Sección 3.^a Desistimiento y renuncia (arts. 90 al 91)
 - Sección 4.^a Caducidad (art. 92)
- Capítulo V Ejecución (arts. 93 al 101)
- Título VII De la revisión de los actos en vía administrativa
 - Capítulo I Revisión de oficio (arts. 102 al 106)
 - Capítulo II Recursos administrativos
 - Sección 1.^a Principios Generales (arts. 107 al 113)
 - Sección 2.^a Recurso de Alzada (arts. 114 al 115)
 - Sección 3.^a Recurso potestativo de Reposición (arts. 116 al 117)
 - Sección 4.^a Recurso extraordinario de Revisión (arts. 118 al 119)
- Título VIII De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales
 - Capítulo I Disposiciones generales (arts. 120 al 121)
 - Capítulo II Reclamación previa a la vía judicial civil (arts. 122 al 124)
 - Capítulo III Reclamación previa a la vía judicial laboral (arts. 125 al 126)
- Título IX De la potestad sancionadora
 - Capítulo I Principios de la potestad sancionadora (arts. 127 al 133)
 - Capítulo II Principios del procedimiento sancionador (arts. 134 al 138)
- Título X De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio
 - Capítulo I Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (arts. 139 al 144)
 - Capítulo II Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas (arts. 145 al 146)
- 18 Disposiciones adicionales
- 2 Disposiciones transitorias
- 1 Disposición derogatoria
- 1 Disposición final

Analicemos en las siguientes líneas los grandes bloques de la Ley.

3.2.2 Principios del Procedimiento Administrativo

3.2.2.1 Principios generales

Los *principios generales* aparecen recogidos en el Título Preliminar de la Ley, concretamente en el artículo 3.

Así, en su apartado primero recoge la necesidad de cumplir con los **principios constitucionales**, disponiendo que "*las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho*".

Y en ese mismo artículo y apartado, en su párrafo segundo, establece que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación los **principios de buena fe y de confianza legítima**.

En el apartado segundo introduce los **principios de colaboración** en sus relaciones con otras Administraciones, **de eficiencia**, que implica una adecuada relación de costes de los medios a utilizar para la realización de los objetivos marcados y **de servicio al ciudadano**.

El apartado cinco de este mismo artículo tres, establece los **principios de transparencia y participación**. Del primero se encuentran numerosas referencias en la misma Ley (arts. 35.a) b), c), g) y h), 37 y 54). Y del segundo hay que destacar el reconocimiento del derecho de participación a través del trámite de información pública (art. 86), así como el derecho a presentar alegaciones (arts. 35.e) y 79).

3.2.2.2 Principios operativos

Los *principios operativos*, si bien no aparecen definidos como tal en la Ley, son un conjunto de ideas fundamentales que pueden extraerse del articulado de la Norma y que rigen la operativa a seguir en el desarrollo del procedimiento administrativo.

Así podemos decir que todo procedimiento debe estar sometido a los siguientes criterios:

Publicidad. Que se materializa en los derechos a conocer el estado de la tramitación del procedimiento (art. 35.a), a identificar a la autoridad o personal que lo tramita (art. 35.b) y a ser informado de los requisitos exigidos para presentar las solicitudes (art. 35.g), y en el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (art. 37).

Responsabilidad de las Administraciones públicas y del personal a su servicio. Está regulado en detalle en el Título X de la Ley y reconocido como derecho de los ciudadanos a "*exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente*" en el artículo 35.j. Además podemos encontrar se referencias en prácticamente cada uno de los trámites procedimentales de la Ley, en los que aparece una llamada a la responsabilidad en que incurre el funcionario al que sea imputable su incumplimiento (arts. 41, 42.7, 74.2, 79.2, y 83.3, entre otros).

Simplicidad. Que se traduce, en cuanto a los interesados, en la simplificación de los requisitos para sus actuaciones, el establecimiento de modelos y sistemas normalizados, que colaboren con esta simplificación, y la admisión generalizada de la subsanación de los defectos o errores cometidos (arts. 70 y 71). Y en cuanto a las comunicaciones entre órganos establece en su artículo 19.1 que "*la comunicación entre los órganos administrativos pertenecientes a una misma Administración Pública se efectuará siempre directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios*", y en el art. 19.2 que "*las comunicaciones entre los órganos administrativos podrán efectuarse por cualquier medio que asegure la constancia de su recepción*".

Oficialidad. Tal y como recoge el artículo 74 en su apartado primero "el procedimiento [...] se impulsará de oficio en todos sus trámites".

Principios de igualdad y contradicción. Que, por un lado, obliga a que "*en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se de orden motivada en contrario, de la que quede constancia*" (art. 74.2); y por otro, a que cuando en los actos de instrucción requieran la intervención de los interesados "*el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento*" (art. 85.3).

Celeridad. Por una parte, implica que "*se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo*" (art. 75.1). Y por otra, que "*al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, debe consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto*" (art. 75.2).

Principio de proporcionalidad. Está recogido implícitamente en los artículos 93 y siguientes de la Ley y exige que los medios utilizados por la Administración para ejecutar forzosamente sus actos deben guardar la debida adecuación con los objetivos que se deben alcanzar para el cumplimiento del acto, sin procurar al destinatario mayores perjuicios e inconvenientes que los precisos para la estricta ejecución del acto.

Congruencia. Recogido en el artículo 89.2, implica que "*en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede*".

Además, el artículo 113.3 añade que *“la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”*.

3.2.3 *Ámbito de aplicación del Procedimiento Administrativo*

3.2.3.1 *Sujetos del Procedimiento*

Los sujetos del procedimiento son la Administración y el particular o particulares interesados.

En cuanto a la Administración La Ley 30/1992 y las diferentes Administraciones Públicas, el artículo 1 LRJ-PAC señala que *“la presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas”*.

De otra parte, el art. 2 LRJ-PAC dispone:

“1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

Por otro lado, sobre los interesados el art. 31 LRJ-PAC, establece el concepto de interesado, disponiendo:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”.

3.2.3.2 *Legitimación, abstención y recusación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*

La Administración realiza sus funciones a través de órganos cuyo titular ha de estar legitimado para actuar como tal y no incurrir en ninguna causa de abstención.

En este sentido cabe señalar las implicaciones que ambos conceptos tienen:

- a) **Legitimación:** el titular del órgano debe reunir los requisitos necesarios (nombramiento, toma de posesión, etc.) para actuar en nombre de la Administración.
- b) **Abstención:** implica que una autoridad administrativa o un funcionario deben apartarse del conocimiento de un asunto cuando les afecte alguna causa que pueda hacer peligrar su imparcialidad. La autoridad o funcionario deberá hallarse en una situación abstracta de imparcialidad, no concurriendo en su persona alguno de los motivos de abstención.

De acuerdo con el art. 28 LRJ-PAC:

“1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

4. Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

5. La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad”.

En cualquier caso, incluso aunque las autoridades o el personal al servicio de las Administraciones Públicas no apreciaran los motivos de abstención, cualquiera de los interesados podrá solicitar su **recusación**. Sobre este extremo, el art. 29 LRJ-PAC, establece:

“1. En los casos previstos en el artículo anterior podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

3. En el día siguiente el recusado manifestará a su superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, el superior podrá acordar su sustitución acto seguido.

4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que termine el procedimiento”.

3.2.3.3 Registros

Su regulación se encuentra en el art. 38 de la Ley que determina:

“1. Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares.

2. Los órganos administrativos podrán crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Dichos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen. Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.

Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

3. Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.

El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.

Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.

4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.

b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

5. Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35.c) de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original.

6. Cada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previsto en el artículo 35.

7. Podrán hacerse efectivas además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tributos que haya que satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones públicas.

8. Las Administraciones públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.

9. Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma.

Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente”.

3.2.3.4 Validez y eficacia de documentos y copias

Sobre ella trata el art. 46 de la Ley:

- “1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.
2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas.
3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.
4. Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”.

3.2.3.5 Incorporación de medios técnicos

Según el artículo 45 de la Ley, “las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

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

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

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

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

3.2.3.6 Derechos de los ciudadanos

Debemos hacer una importante mención al catálogo de derechos de los ciudadanos que establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 35:

- “Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:
- a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
 - b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
 - c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
 - d) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto de Ordenamiento Jurídico.
 - e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
 - f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

- g) *A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*
- h) *Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.*
- i) *A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*
- j) *A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.*
- k) *Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes”.*

El art. 37 de la Ley trata sobre el derecho de acceso a Archivos y Registros, estableciendo:

“1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completadas, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

- a) *Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.*
- b) *Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.*
- c) *Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.*
- d) *Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.*
- e) *Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.*

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

- f) a) *El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.*
- g) b) *El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.*
- h) c) *Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.*
- i) d) *Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.*
- j) e) *El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.*

- k) f) *El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.*
- l) g) *La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.*

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración”.

3.2.4 Fases del Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo se integra de una serie de actos de distinta naturaleza, según la función que cumplen en el procedimiento. Es así como los diversos actos se agrupan en fases de iniciación, instrucción (o tramitación) y terminación (o resolución) del procedimiento, fases o momentos que, no tienen carácter preceptivo, sino que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias del procedimiento de que se trate.

El título VI regula la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración. En el capítulo I se regula la iniciación, que podrá hacerse de oficio o por solicitud de los interesados.

Las solicitudes de los interesados se abren a la posible utilización de medios telemáticos e, incluso audiovisuales, para facilitar su formulación, siempre que quede acreditada la autenticidad de su voluntad.

Se regulan asimismo, en este capítulo, otras cuestiones conexas a la iniciación, como el período de información previa, las medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución, la acumulación de asuntos y la modificación o mejora voluntaria de los términos de la solicitud formulada por los interesados.

El capítulo II, dedicado a la ordenación, recoge los criterios de celeridad e impulsión de oficio, y contiene un conjunto de reglas destinadas a simplificar y agilizar los trámites del procedimiento.

La instrucción del procedimiento se recoge en el capítulo III mediante la regulación de las alegaciones, medios de prueba e informes.

Recibe tratamiento específico el supuesto, cada vez más frecuente, de emisión de informes por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento, previendo que su no evacuación no paralizará necesariamente el procedimiento, a fin de evitar que la inactividad de una Administración redunde en perjuicio de los interesados.

Recoge también este capítulo el trámite de audiencia, que se efectuará poniendo de manifiesto a los interesados la totalidad del expediente, salvo en lo que afecte a los supuestos de excepción del derecho de acceso a archivos y registros administrativos.

El trámite de información pública, cuando lo requiera la naturaleza del procedimiento, se regula de modo netamente diferenciado de la audiencia, pues ni la comparecencia otorga, por sí misma, la condición del interesado, ni la incomparecencia enerva la vía de recurso para los que tengan esta condición.

El capítulo IV regula las formas y efectos de la finalización del procedimiento, a través de resolución, desistimiento, renuncia o caducidad. Se introduce la posibilidad de utilizar instrumentos convencionales en la tramitación y terminación de los procedimientos.

3.2.4.1 Iniciación del procedimiento

De la iniciación del procedimiento se ocupa el Capítulo I del Título VI de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Según el art. 68 LRJ-PAC los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

a) Iniciación de oficio: el art. 69 LRJ-PAC trata sobre la iniciación de oficio del procedimiento, y dispone:

1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.
2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

b) Solicitudes de iniciación: sobre la iniciación del procedimiento a instancia de parte se ocupa el art. 70 LRJ-PAC, que establece:

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:
 - a) Nombre y apellidos interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
 - b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
 - c) Lugar, fecha.
 - d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
 - e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.
 2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.
 3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.
 4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos de sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.
- Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Subsanación y mejora de la solicitud

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 70 y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane las faltas o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámite, con los efectos previstos en el artículo 42 (art. 71.1 LRJ-PAC).

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales (art. 71.2 LRJ-PAC).

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ellos se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento (art. 71.3 LRJ-PAC).

3.2.4.2 Ordenación del procedimiento

El Capítulo II del Título VI de la Ley 30/1992 (arts. 74 a 77, ambos inclusive), versa sobre la ordenación del procedimiento. Esta no constituye propiamente una fase secuencial del procedimiento, sino que en realidad está constituida por un conjunto de principios que han de regir la vida del procedimiento.

La ordenación es un conjunto de actos menores que permiten el normal desenvolvimiento del procedimiento hasta llegar a la resolución definitiva.

Reglas y principios de la Tramitación

a) **Oficialidad:** El art. 74.1 LRJ-PAC se refiere al impulso en el procedimiento, e indica: "*El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites*". El procedimiento debe avanzar por sus cauces normales y sin que para ello el administrado tenga que intervenir. Responde, pues, al principio de eficacia.

b) **Igualdad:** Según el art. 74.2 LRJ-PAC "*En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia*".

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

Según este principio de igualdad ante la ley, los expedientes administrativos han de ser tramitados por orden de antigüedad, si bien, en casos excepcionales se puede romper dando las debidas razones.

c) **Celeridad y eficacia:** se manifiesta en la obligación de simultanear aquellos trámites cuya naturaleza lo permita, o, por ejemplo, la supresión de trámites innecesarios, o la obligación con respecto a los informes de dictar los plazos correspondientes para efectuarlos.

Para dar al procedimiento la mayor rapidez, "*se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo*" (art. 75.1 LRJ-PAC).

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto. (art. 75.2 LRJ-PAC).

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

d) **Responsabilidad:** el art. 42.7 LRJ-PAC establece que *"El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.*

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente".

e) **Garantía de los particulares:** el art. 35 j) LRJ-PAC establece que los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen el derecho *"a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente".*

Comunicaciones

De acuerdo con el art. 19 LRJ-PAC:

"1. Las comunicaciones entre los órganos administrativos pertenecientes a una misma Administración Pública se efectuarán siempre directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios.

2. Las comunicaciones entre los órganos administrativos podrán efectuarse por cualquier medio que asegure la constancia de su recepción".

Reglas relativas a los términos y plazos

Se contienen en el Capítulo II del Título IV de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Obligatoriedad de términos y plazos

El artículo 47 dispone que *"los términos y plazos establecidos en ésta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos".*

Cómputo de plazos

El artículo 48 LRJ-PAC estipula:

"1. Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

2. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

3. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

4. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

5. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

6. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones públicas, la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros.

7. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos”.

Ampliación de plazos

“1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.

2. La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate.

En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recursos (art. 49 LRJ-PAC)”.

Tramitación de urgencia

“1. Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

2. No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento”.

3.2.4.3 Instrucción del procedimiento

La fase de instrucción es de suma importancia en el procedimiento. A través de ésta, se pretende que el órgano cuente con toda la información necesaria para que pueda adoptar una resolución justa.

En esta fase nos encontramos con la presencia de dos principios:

- **Oficialidad:** permite a la Administración que en cualquier momento pueda recabar datos para esclarecer los asuntos y adoptar una resolución.
- **Antiformalismo:** se pueden efectuar pruebas a lo largo de todo el procedimiento.

Según el art. 78.1 LRJ-PAC "los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

En esta fase pueden apreciarse las siguientes actuaciones, que ni son consecutivas ni es necesario que se lleven a cabo todas:

Alegaciones de los interesados

El art. 79 señala que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

En todo momento podrán los interesados alegar los efectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiese razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Pruebas

De acuerdo con el art. 80 LRJ-PAC los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

Informes

Son opiniones o pareceres emitidos por órganos técnicamente cualificados, distintos de quienes han de dictar la resolución, con la finalidad de orientar al órgano decisor.

En cuanto a las clases de informes, desde el punto de vista de su obligatoriedad pueden ser preceptivos o facultativos. Desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica, pueden ser vinculantes o no vinculantes.

De acuerdo al art. 82.1 LRJ-PAC a efectos de la resolución del procedimiento se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (art. 83.1 LRJ-PAC).

Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor (art. 83.2 LRJ-PAC).

De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Trámite de audiencia

Se trata de un trámite especial, que no supone una duplicación de las alegaciones reguladas en el art. 79 y del que sólo puede prescindirse cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

El art. 84 LRJ-PAC al tratar de este señala:

“1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por paralizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

Información Pública

El art. 86 LRJ-PAC establece:

“1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se anunciará en el "Boletín Oficial del Estado", de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

Actuación de los interesados

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

Propuesta de resolución

Aunque no está expresamente regulada en la LRJ-PAC, la propuesta es trámite del procedimiento.

3.2.4.4 Terminación del procedimiento

El art. 87 LRJ-PAC dispone que pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.

También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

La resolución es el modo normal de terminación; los demás son modos anormales.

Terminación normal: la resolución

La resolución consiste en un pronunciamiento último en el que la Administración expresa el contenido de la declaración sobre un expediente administrativo.

La resolución puede ser expresa, tácita o presunta.

Por resolución expresa entendemos el acto final en el que la Administración se manifiesta de forma directa decidiendo sobre la cuestión planteada. Esta resolución ha de decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como las que se deriven del expediente.

La resolución tácita es aquella en la que no existe una manifestación directa, pero que sin embargo, se deduce la voluntad de la Administración en un análisis racional del contexto de su actuación.

Estaremos en presencia de una resolución presunta cuando no hay datos para saber lo que ha dicho la Administración. En este caso, simplemente se deduce que se ha producido silencio administrativo.

El art. 89 LRJ-PAC al tratar sobre el contenido de la resolución establece:

“1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto en aquéllos por plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

Obligación de resolver

Se regula en el artículo 42 de la Ley 30/1992 que establece:

“1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en

la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.
- b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.
- c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.
- d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
- e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a

propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

Desistimiento y renuncia Diferencias

El desistimiento se refiere a la petición o instancia, de modo que la pretensión siempre puede ser ejercitada en otro procedimiento siempre que haya plazo para ello.

La renuncia, sin embargo, se refiere al derecho mismo, que desaparece, sin que por tanto pueda volver a ser ejercitada la pretensión. No obstante, debe tenerse en cuenta que ciertos derechos tienen la consideración de irrenunciables, como, por ejemplo, los derechos fundamentales.

Ejercicio (art. 90 LRJ-PAC)

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.
2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

Medios y efectos (art. 91 LRJ-PAC)

1. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.
2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.
3. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente substanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Caducidad

Sobre sus requisitos y efectos, el art. 92 LRJ-PAC dispone:

“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitara para su definición y esclarecimiento”.

Terminación convencional

Existe un tercer supuesto de terminación del procedimiento y es el señalado en el art. 88 LRJ-PAC.

Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o con-tratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

El silencio administrativo

Cuando el vencimiento del plazo máximo se produzca sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado, las solicitudes podrán entenderse estimadas por silencio administrativo, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario.

Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo (art. 43.2).

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente (art. 43.3 Ley 30/1992).

La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna del sentido del silencio (art. 43.4 Ley 30/1992).

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución

expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días (art. 43.5 Ley 30/1992).

En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

“1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución (art. 44 LRJ-PAC)”.

3.2.5 Documentos administrativos

La actividad administrativa, como ya hemos señalado, se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad. Los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, y se pueden apreciar una serie de características comunes:

- Producen efectos: No cabe calificar de documento administrativo a aquellos documentos que no están destinados a la producción de efecto alguno como son, por ejemplo, los resúmenes, extractos... Los documentos administrativos siempre producen efectos frente a terceros o en la propia organización administrativa.
- Son emitidos por un órgano administrativo o presentados ante él como parte de un proceso administrativo.
- Un documento es válido cuando su emisión cumple con una serie de requisitos formales y sustantivos, exigidos por las normas que regulan la actividad administrativa.

Atendiendo a la “fase” del procedimiento administrativo en el que los documentos se producen (o reciben) podemos distinguir tres tipos:

- Documentos de iniciación
- Documentos de instrucción
- Documentos de terminación

En las siguientes líneas, se recopilan los documentos administrativos más comunes producidos por las Administraciones Públicas¹⁷.

¹⁷ Extraídos del “Manual de Documentos Administrativos”. 2003. Tecnos.

3.2.5.1 Documentos de iniciación

El “Manual de Documentos Administrativos” identifica los siguientes documentos producidos por parte de la Administración:

- Acuerdo de iniciación del procedimiento
- Requerimiento de subsanación de defectos en la solicitud
- Petición de mejora voluntaria de la solicitud
- Acuerdo de adopción de medidas provisionales
- Acuerdo de acumulación de procedimientos
- Acuerdo de práctica simultánea de trámites

Cuyas definiciones reproducimos a continuación.

Acuerdo de iniciación del procedimiento

Es el documento por el que se inicia un procedimiento administrativo de oficio, por ejemplo: el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador. Los procedimientos se inician de oficio en los siguientes casos: cuando por propia iniciativa el órgano competente lo considera oportuno, como consecuencia de orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia. El documento debe, además, ser notificado a los posibles interesados.

Requerimiento de subsanación de defectos en la solicitud

Es el documento a través del cual se comunica al interesado en un procedimiento que la solicitud por el presentada no reúne todos los requisitos o no acompaña todos los documentos que se exigen en la normativa correspondiente, por lo que se notifica esta incidencia a efectos de que subsane tal deficiencia en un plazo determinado, ya que de lo contrario se considera que ha desistido y el procedimiento se archivaría, terminando su tramitación.

Petición de mejora voluntaria de la solicitud

Este documento puede ser utilizado en aquellos procedimientos que se han iniciado a solicitud del interesado, y en el que el órgano competente aprecia que la solicitud recibida puede ser modificada o mejorada voluntariamente por el interesado por considerarlo conveniente para el desarrollo del procedimiento. Por ejemplo un procedimiento de concesión de una subvención, iniciado por un interesado que solicita unos importes menores a los que en la norma reguladora de ese procedimiento se le conceden, por lo que cabría modificar o mejorar esa solicitud.

Acuerdo de adopción de medidas provisionales

Estos acuerdos se adoptan en aquellos procedimientos administrativos en los que se quiere, existiendo elementos de juicio para ello, asegurar los efectos de la resolución que en su día se dicte y para ello el órgano administrativo competente acuerda las oportunas medidas provisionales que estarán vigentes durante el tiempo que dure el procedimiento.

Acuerdo de acumulación de procedimientos

La acumulación de procedimientos se da en aquellos supuestos en que tanto si estos se han iniciado de oficio como a solicitud del interesado se detecta que por tener elementos comunes, por ejemplo en el contenido del procedimiento, pueden acumularse o unirse para que su tramitación se lleve a cabo conjuntamente.

Acuerdo de práctica simultánea de trámites

Es el documento a través del cual se notifica a las personas interesadas en un procedimiento que se van a llevar a cabo varios trámites del procedimiento en un mismo acto al tener entre ellos una naturaleza similar.

Por parte del interesado, además de la solicitud que inicia el procedimiento en el caso de no ser de oficio, en la fase de inicio, puede presentar, respondiendo a las peticiones de la Administración, las subsanaciones de errores, las solicitudes de mejora voluntaria y las de acumulación de procedimientos.

3.2.5.2 Documentos de instrucción

El “Manual de Documentos Administrativos” distingue los siguientes documentos de la Administración:

- Acuerdo de apertura de un período de prueba
- Acuerdo de práctica de prueba
- Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas
- Oficio de petición de informe preceptivo no determinante
- Oficio de petición de informe preceptivo determinante
- Oficio de petición de informe facultativo
- Citación de comparecencia
- Concesión de trámite de audiencia
- Acuerdo de apertura del período de información pública
- Acuerdo de ampliación de plazos
- Acuerdo de tramitación de urgencia
- Acreditación de la Notificación

Obviamente, en función de los requerimientos de la Administración, incluidos en los documentos anteriores, se producirán y remitirán a la Administración los correspondientes documentos elaborados por el interesado o por terceros.

Reproduzcamos las definiciones de cada uno de estos documentos.

Acuerdo de apertura de un período de prueba

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica a las personas interesadas en el mismo que se abre un período probatorio, en el que se practicarán pruebas (bien las solicitadas por los interesados, bien las acordadas por el órgano) para acreditar los hechos que se valoran en el procedimiento.

Acuerdo de práctica de prueba

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento comunica a las personas interesadas en el mismo, el día, hora y lugar en que se llevaran a cabo las pruebas cuya práctica se ha acordado en el procedimiento.

Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas.

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento rechaza las pruebas que han sido propuestas por el interesado o interesados en el procedimiento, notificando esta circunstancias a los mismos e indicando los motivos de ese rechazo.

Oficio de petición de informe preceptivo no determinante

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que no siendo preceptivos por establecerse así en la normativa aplicable, a juicio del órgano competente no resultan imprescindibles para la resolución del procedimiento. Si estos informes no son emitidos en el plazo previsto legalmente no se interrumpe el plazo que se tiene para resolver un procedimiento, sino que se continua la tramitación del mismo.

Oficio de petición de informe preceptivo determinante

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que, siendo preceptivos por establecerse así en la normativa aplicable, a juicio del órgano competente resultan imprescindibles para dictar la resolución de un procedimiento. Si estos informes no son emitidos en el plazo previsto legalmente se interrumpe el plazo para resolver el procedimiento, y por tanto no se podrá seguir con la tramitación del mismo hasta que no se reciba dicho informe.

Oficio de petición de informe facultativo

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que sirven para obtener datos, opiniones o valoraciones que el órgano administrativo estima convenientes para resolver un procedimiento, pero que la normativa aplicable no exige que se soliciten. En ningún caso su no recepción puede suponer una interrupción de plazos en la tramitación de dicho procedimiento.

Citación de comparecencia

La citación es una notificación a través de la cual se le comunica al interesado o interesados en un procedimiento que han de comparecer ante las oficinas públicas, indicándose al efecto el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como las consecuencias que acarrea el no personarse en las citadas dependencias.

Concesión del trámite de audiencia

Es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento que se ha iniciado el trámite de audiencia. Con este trámite el interesado o interesados tienen la posibilidad de examinar, en un plazo que viene determinado legalmente, el procedimiento que se está llevando a cabo, a la vista del cual pueden formular nuevas alegaciones o aportar nuevos documentos que consideren importantes para la resolución que en su día se dicte.

Acuerdo de apertura del período de información pública

Es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento la decisión del órgano competente de abrir un periodo de información pública para dar a conocer a cualquier persona física o jurídica que este interesada los trámites de un procedimiento, para ello se determina, un lugar un plazo y un horario, durante el cual se podrán presentar las alegaciones que se estimen convenientes.

Acuerdo de ampliación de plazos

Es un documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica al interesado o interesados en el procedimiento que se han ampliado los plazos que legalmente están establecidos para resolver el mismo, ello siempre y cuando no se perjudiquen derechos de terceras

personas y las circunstancias del procedimiento así lo aconsejen. Esta ampliación de plazos la puede conceder la Administración de oficio o a petición de los interesados.

Existen dos supuestos de ampliación:

1. Una ampliación de plazos que no exceda de la mitad de los establecidos por la normativa aplicable. Esta ampliación puede concederse de oficio por la Administración o a petición del interesado y siempre que no se perjudiquen derechos de terceras personas.
2. Una ampliación de plazos no superior al plazo inicialmente establecido por la normativa aplicable a la tramitación de un procedimiento. Esta ampliación la decide de oficio la Administración en aquellos supuestos en que el volumen de solicitudes formuladas por los interesados en un procedimiento impidan el cumplimiento de los plazos previstos en el citado procedimiento.

Acuerdo de tramitación de urgencia

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento acuerda bien de oficio o bien a solicitud del interesado la reducción a la mitad de los plazos establecidos legalmente para la resolución un procedimiento.

Acreditación de la notificación

Es una diligencia a través de la cual consta que se ha practicado la notificación al interesado o interesados en la tramitación de un procedimiento de un determinado acto o actos. En este documento se reflejan entre otras cuestiones ,el medio utilizado para llevar a cabo la notificación: fax, servicio postal, mensajería, etc., así como las circunstancias que han concurrido en la practica o no de la notificación: si se ha notificado al interesado, su representante, si la notificación ha sido rechazada, si es desconocido el lugar de la notificación, etc..

3.2.5.3 Documentos de terminación

El “Manual de Documentos Administrativos” distingue los siguientes documentos de la Administración:

- Resolución de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado
- Resolución de caducidad de procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen
- Resolución tipo
- Resolución de inadmisión
- Certificación de acto producido por silencio administrativo
- Acuerdo de suspensión de la ejecución de un acto

De nuevo hay que señalar que, además de los documentos anteriores, se producirán y remitirán a la Administración los correspondientes documentos elaborados por el interesado o por terceros que sean preceptivos para la producción de los mismos (por ejemplo, las solicitudes correspondientes).

Reproduzcamos las definiciones de los documentos anteriores.

Resolución de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado

Esta resolución la adopta el órgano administrativo competente en aquellos procedimientos iniciados a solicitud del interesado y que por motivos imputables al mismo el procedimiento ha quedado paralizado durante un tiempo superior al establecido legalmente, llegándose en este caso al archivo del expediente y a su notificación al interesado.

Resolución de caducidad de procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen

Esta resolución la adopta el órgano administrativo competente en aquellos procedimientos que se han iniciado de oficio y en los cuales no se ha dictado resolución expresa en el plazo máximo para resolver y notificar. Esta resolución sólo se produce en aquellos supuestos de procedimientos iniciados de oficio y que sean susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

Resolución tipo

La resolución es el documento administrativo que recoge las decisiones del órgano competente que pone fin a un procedimiento, resolviendo todas las cuestiones planteadas en éste.

Resolución de inadmisión

Es el documento que recoge las decisiones del órgano competente en cuanto a la inadmisión de una solicitud de reconocimiento de derechos que no están previstos en el Ordenamiento Jurídico o son manifiestamente carentes de fundamento.

Certificación de acto producido por silencio administrativo

Es un documento que la Administración expide a petición del interesado cuando la misma no ha dictado resolución expresa en un procedimiento en el plazo legalmente establecido. La certificación de acto producido por silencio administrativo tiene la misma validez que si se hubiese dictado resolución expresa.

Acuerdo de suspensión de la ejecución de un acto

Este acuerdo lo adopta el órgano administrativo competente, bien de oficio o a solicitud del interesado, en aquellos procedimientos en los que la ejecución de la resolución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación para lo cual pueden adoptarse las medidas cautelares necesarias para asegurar la protección del interés público y la eficacia de la resolución.

El análisis realizado anteriormente de la Ley y sus características documentales, nos servirá, en el capítulo 6, como base en la Metodología de Optimización de la Gestión Documental de las Administraciones Públicas, fijando tanto las fases de los procesos administrativos como los documentos sobre los que centrar la optimización.

3.3 ANÁLISIS DE LA LEY 11/2007

El 14 de Junio de 2007, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos. De esta forma, las Administraciones Públicas quedan obligadas a ofrecer sus servicios por Internet, dispositivos móviles o cualquier medio electrónico futuro.

Esta norma, en España, marca los mínimos que todas las Administraciones Públicas deben cumplir. Con carácter complementario cada Administración puede normarse de acuerdo a sus propios objetivos, pero no puede restringir los derechos que esta Ley reconoce.

El análisis de la Ley, que se presenta a continuación, nos servirá, en el capítulo 4, de base para la definición del Modelo de Gestión Documental de las Administraciones Públicas, por este motivo se realiza artículo a artículo, extractando las conclusiones pertinentes de cada uno de ellos que posteriormente nos permitirán sentar los principios fundamentales del Modelo a desarrollar.

El citado análisis se ha organizado en cuatro bloques, coincidentes con aquellos en los que esta norma está estructurada. En primer lugar, se analizan los principios generales y derechos básicos que define la norma; posteriormente, se realiza un análisis del Régimen Jurídico de la Administración Electrónica establecido; en tercer lugar se aborda la gestión electrónica de los procedimientos administrativos y el análisis de los aspectos relacionados con la cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración Electrónica, y finalmente se aborda el análisis de las Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales de la norma.

3.3.1 Principios y derechos

Los principios y derechos asociados a la Ley se articulan en los Títulos Preliminar y Primero.

El Título Preliminar define el objeto y finalidad de la Ley, los principios básicos que constituyen su fundamento jurídico, y el ámbito de aplicación. A este respecto cabe destacar el carácter básico de la mayor parte del articulado de la Ley, tal como se menciona en la disposición final primera. Especial relevancia adquiere también el principio de igualdad que es el único al cual se refiere la descripción de la exposición de motivos. La ley se considera así una ley de derechos, y recuerda que el acceso electrónico no debe implicar discriminación alguna para los ciudadanos que no se relacionen con la Administración por medios no electrónicos.

El Título Primero, por su parte, recoge el derecho de los ciudadanos, así como la obligación de las Administraciones Públicas a instrumentar diferentes canales para la prestación de servicios electrónicos.

3.3.1.1 Ámbito de aplicación y principios generales

3.3.1.1.1 Artículos 1 y 2. Objeto de la Ley y ámbito de aplicación

Cabe destacar que además de reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, se menciona expresamente que regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa en sus relaciones con los ciudadanos. De este modo, se interpreta que la **Ley 11/2007 supone un desarrollo específico de la Ley 30/1992**, cuyo objeto es la propia actividad administrativa, a través de la definición del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Del mismo modo, el artículo 2 se refiere a la disposición final primera en cuanto a que la 11/2007 aplica a las tres administraciones (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales), al amparo de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución Española.

En concreto se pone de manifiesto que:

La Ley 11/2007 orienta y define el Régimen Jurídico asociado a la actividad administrativa realizada por medios electrónicos, común a todas las Administraciones Públicas.

3.3.1.1.2 Artículo 3. Finalidades de la ley

Se pone de manifiesto el carácter facilitador de la Ley, en el sentido que mantiene como objetivos facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes a través de medios electrónicos. Del mismo modo, se orienta a facilitar la accesibilidad a la propia administración, tanto en lo que se refiere a la información como a la tramitación (procedimiento administrativo).

Además, persigue generar confianza en el uso de los medios electrónicos de forma que se orienta a definir cómo se deben instrumentar las tecnologías de la información para que la tramitación se realice con plenas garantías, lo cual permitirá a su vez el desarrollo de la Sociedad de la Información en general.

De otro lado, persigue mejorar la gestión interna de las Administraciones Públicas. Y, finalmente persigue impulsar la proximidad y la transparencia administrativa.

Cabe destacar así mismo, que la Ley responde a la necesidad de impulsar el desarrollo de la Administración Electrónica como elemento tractor del desarrollo de la Sociedad de la Información en general con el objetivo de desarrollar una sociedad europea más competitiva, que permita el desarrollo económico y el pleno empleo.

3.3.1.1.3 Artículos 4 y 5. Principios generales y definiciones

Definen las limitaciones y/o el marco general que rige la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa. Los principios que recoge son los siguientes: el derecho a la protección de datos de carácter personal; el principio de igualdad, accesibilidad; legalidad, cooperación, seguridad, proporcionalidad, responsabilidad y calidad, neutralidad tecnológica; simplificación administrativa, y transparencia y publicidad.

El artículo 5 remite a un anexo de definiciones a efectos de establecer con exactitud el significado de determinados términos recogidos en el texto.

En concreto se pone de manifiesto que:

La Ley 11/2007 obliga a orientar su aplicación desde la consideración de cada uno de los principios definidos.

A este respecto, el impulso de la Administración Electrónica se interpreta siempre vinculada a procesos de mejora de la transparencia y simplificación administrativa, entendida como reducción de la los costes derivados de la carga administrativa que genera la Administración a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

3.3.1.1.4 Artículo 6. Derechos de los ciudadanos

Se define el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, que son:

1. A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
2. A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
3. A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.

4. A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico.
5. A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
6. A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
7. A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
8. Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.
9. A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
10. A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.
11. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

Del mismo modo, se establece el derecho a obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos por medios electrónicos.

Además, se define el derecho a elegir el canal de relación electrónica con las Administraciones Públicas; a no aportar datos que obren en poder de las mismas; a la Igualdad; a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación; a obtener copias electrónicas; a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos del expediente; a obtener medios de identificación y utilizar DNI; a la utilización de otros sistemas de firma; a la seguridad y confidencialidad de los datos; a la calidad de los servicios electrónicos; a elegir las aplicaciones o sistemas para la relación, siempre que sean de estándares abiertos.

En concreto, de este artículo se deriva que todas las Administraciones Públicas:

Se deberán organizar y estructurar a fin de garantizar estos derechos.

3.3.1.1.5 Artículo 7. Defensa de los ciudadanos

De aplicación exclusiva en la Administración General del Estado, se refiere a la creación de la figura del Defensor del usuario de la Administración Electrónica. Además, atribuye a las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos Ministeriales y a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública la labor de informar sobre la evolución del cumplimiento de la prestación de servicios electrónicos y de canalizar las quejas y sugerencias relacionadas con los mismos.

En concreto:

Orienta sobre la posible creación de la figura del Defensor del usuario de la Administración Electrónica.

Orienta en la distribución de competencias y funciones asociadas a la instrumentación de la cadena de valor asociada a la prestación de servicios públicos electrónicos.

3.3.1.1.6 Artículo 8. Garantía de prestación de servicios

Vinculado al derecho a elegir canal reconocido en el artículo 6, regula el establecimiento de canales de relación para la prestación de servicios públicos electrónicos y la accesibilidad universal a los mismos,

por parte de los ciudadanos. Describe también cómo va a hacer efectiva la Administración General del Estado la garantía mencionada a través del establecimiento de:

Las Oficinas de atención presencial que se determinen.

Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas ad hoc y disponibles por medio de las redes de comunicación.

Servicios de atención telefónica, que faciliten el acceso a las informaciones y los servicios electrónicos.

En concreto:

Obliga a establecer más de un canal de relación con los ciudadanos para la prestación de servicios electrónicos, dejando libertad para asumir cuáles deben ser.

Orienta sobre cómo hacerlo al determinar cómo lo va a hacer la Administración General del Estado. Cabe destacar a este respecto, que desde una interpretación textual de la Ley, los canales presencial y telefónico se entienden como canales de soporte a la prestación de servicios electrónicos, con la consiguiente necesidad de adaptación a este hecho de los canales que existieran con anterioridad.

3.3.1.1.7 Artículo 9.-Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas

Asociado al derecho del ciudadano a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, establece que cada administración deberá facilitar el acceso a las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y en soporte electrónico. La disponibilidad de tales los datos se limita a los que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones Públicas en la resolución de procedimientos administrativos de su competencia.

En concreto:

Supone la identificación de cuáles son dichos datos y el desarrollo de los instrumentos de intercambio y las políticas de seguridad asociadas a los mismos.

Supone la habilitación de mecanismos de intercambio de datos con la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales asociados a la tramitación de procedimientos administrativos.

3.3.2 Régimen Jurídico

3.3.2.1 Sede electrónica

El Título Segundo de la norma regula el régimen jurídico de la Administración Electrónica. Su Capítulo Primero se dedica a la sede electrónica, como dirección electrónica cuya gestión y administración corresponde a una Administración Pública funcionando con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de la misma. En la normativa de desarrollo de la Ley, cada Administración determinará los instrumentos de creación de las sedes electrónicas.

3.3.2.1.1 Artículo 10. Sede electrónica

Con independencia de la norma reguladora de la creación de la sede electrónica, la novedad que aporta la ley es la responsabilidad del titular de la misma respecto de la integridad, veracidad, y actualización de la información y servicios a los que se acceda a través de la sede. El cumplimiento de este precepto tiene consecuencias organizativas (hay que establecer tanto el responsable de la sede como sus funciones) y tecnológicas (será necesario articular los mecanismos técnicos necesarios para cumplir con la Ley).

En concreto, será preciso:

Establecer el número de sedes de la Administración Pública, órgano o entidad administrativa correspondiente.

Identificar al responsable de la sede, establecer sus funciones y dotarle de la organización necesaria para su cumplimiento.

Normar la creación de la sede electrónica de la organización sobre la base de los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

Establecer las medidas técnicas necesarias para dar cumplimiento a los requisitos legales establecidos por la Ley.

3.3.2.1.2 Artículo 11. Publicaciones electrónicas de Boletines oficiales

Establece que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano o entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

A este respecto, será necesario:

Normar las condiciones y garantías necesarias para garantizar idéntica validez jurídica a la publicación electrónica de diarios y boletines que a su edición impresa.

Articular los mecanismos técnicos necesarios para cumplir con este precepto.

3.3.2.1.3 Artículo 12. Publicaciones electrónicas del tablón de anuncios o edictos

Habilita la sustitución o complementariedad de la publicación de actos y comunicaciones en el tablón de anuncios o edictos electrónicos por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.

Al tener carácter potestativo, no es una actuación prioritaria. De todas formas, su implantación desde el punto de vista técnico no plantea una problemática compleja.

3.3.2.2 Identificación y autenticación.

En el Capítulo Segundo se regulan las formas de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, siendo destacable que se habilitan distintos instrumentos de acreditación, que se concretarán en la normativa aplicable a cada supuesto con criterios de proporcionalidad.

El Documento Nacional de Identidad electrónico está habilitado con carácter general para todas las relaciones con las AAPP, y por ello se impulsará como fórmula para extender el uso general de la firma electrónica. También se establece la obligación para cualquier Administración de admitir los certificados electrónicos reconocidos en el ámbito de la Ley de Firma Electrónica.

Interesa también destacar sobre esta cuestión, y con objeto de evitar la brecha digital, la posibilidad de que sean funcionarios públicos quienes acrediten la voluntad de los ciudadanos, siguiendo el procedimiento establecido, para sus relaciones electrónicas con la Administración.

La identificación y la autenticación son esenciales para la prestación de servicios de administración electrónica orientados a la tramitación electrónica con plena validez jurídica. Por ello, se les suele definir como servicios habilitantes.

3.3.2.2.1 *Artículo 13. Formas de identificación y autenticación*

Establece que se deberán admitir los sistemas de firma que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003 para la identificación de los participantes, y la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos en base a un principio de proporcionalidad.

Habilita los sistemas de firma electrónica a utilizar por los ciudadanos para relacionarse con las Administraciones Públicas (el DNI electrónico en todo caso), así como los sistemas que podrán utilizar éstas para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan.

Será preciso determinar los sistemas de firma a emplear por los ciudadanos y por la organización y, en todo caso, dar soporte técnico al uso del DNI electrónico (DNle).

3.3.2.2.2 *Artículo 14. Utilización del DNle*

Establece la utilización del DNI por las personas físicas en todo caso y con carácter universal, regida por su normativa reguladora.

Será preciso establecer los mecanismos técnicos correspondientes para soportar el DNle como mecanismo de identificación y autenticación de los ciudadanos en sus relaciones electrónicas con la Administración.

3.3.2.2.3 *Artículo 15. Utilización de sistemas de firma electrónica avanzada*

Establece el uso de sistemas de firma electrónica avanzada por parte de los ciudadanos para identificarse y autenticar sus documentos, las obligaciones de las Administraciones Públicas con respecto a la publicidad y accesibilidad por medios electrónicos de la relación de sistemas de firma electrónica avanzada permitidos, así como la posibilidad de uso de certificados electrónicos expedidos a Entidades sin personalidad jurídica en los términos que las Administraciones Públicas determinen.

Será necesario:

Normar el uso de certificados electrónicos expedidos a Entidades sin personalidad jurídica.

Articular los mecanismos necesarios para cumplir con las obligaciones de publicidad establecidas por el precepto.

Poner en servicio los sistemas informáticos necesarios para dar soporte al empleo de los sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por la organización.

3.3.2.2.4 *Artículo 16. Utilización de otros sistemas de firma electrónica*

Habilita el uso de otros mecanismos de identificación/autenticación distintos de la firma electrónica avanzada, estableciendo sus condiciones de validez en base al principio de proporcionalidad.

Por una parte, este artículo es interesante por su relación con la multicanalidad, ya que determinados canales no soportan plenamente en la actualidad la firma electrónica avanzada, y, por otra, porque abre la vía a mantener mecanismos de identificación/autenticación ya consolidados en algunas Administraciones Públicas. De todas formas, la apuesta de la Ley por la firma electrónica avanzada, y en concreto por el DNle, es muy clara.

3.3.2.2.5 *Artículo 17: Identificación de las sedes electrónicas*

Establece la firma electrónica basada en certificados de dispositivo seguro o similar para la identificación y comunicación con las sedes electrónicas.

3.3.2.2.6 Artículo 18. Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada

Establece dos mecanismos para la identificación y la autenticación de la actuación administrativa automatizada, dejando a criterio de cada Administración Pública los supuestos de su utilización, a saber:

El sello electrónico de Administración Pública, órgano o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico y para el que establece determinadas obligaciones en cuanto a contenido y publicidad de los mismos.

El Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano o entidad derecho público y, opcionalmente al firmante del documento, para el que establece el mecanismo de comprobación de la integridad de los documentos que lo incluyan mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

Será necesario:

Determinar los supuestos de utilización de cada uno de los mecanismos establecidos.

Poner en servicio los sistemas informáticos necesarios para dar soporte al empleo de dichos mecanismos.

3.3.2.2.7 Artículo 19: Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Regula la firma electrónica por parte de los empleados públicos en el ámbito de la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la Administración Pública, órgano o entidad actuante. Por otra parte, orienta sobre los atributos deseables en los sistemas de firma electrónica que las Administraciones Públicas puedan proporcionar a los empleados públicos, en el sentido de que éstos identifiquen conjuntamente al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios. Por último, habilita el uso del DNle a los efectos de lo establecido en el artículo.

La norma deja una amplia libertad para configurar los sistemas de firma electrónica de uso interno en las Administraciones Públicas.

En este sentido se deberá:

Determinar el mecanismo de firma electrónica a utilizar de entre las opciones disponibles (certificado propio con atributos, certificado propio complementado con un Directorio Corporativo, DNle complementado con un Directorio Corporativo, etc.).

Habilitar las medidas organizativas y técnicas para dar soporte al mecanismo técnico elegido.

3.3.2.2.8 Artículo 20. Intercambio electrónicos de datos en entornos cerrados de comunicación

Regula el intercambio electrónico de documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones, dentro de y entre las Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público, dando soporte a la interoperabilidad y garantizando la seguridad de las comunicaciones y la protección de datos.

Será preciso:

Determinar si la organización está haciendo uso de los mecanismos a los que hace referencia el artículo.

De ser así, será necesario establecer los mecanismos técnicos que permitan garantizar la seguridad de las comunicaciones realizadas, así como el resto de las obligaciones que impone el precepto.

En caso de establecerse mecanismos de intercambio de datos con otras administraciones, será preciso formalizar en el correspondiente convenio su ámbito de uso y sus condiciones técnicas, especialmente en lo referido a la seguridad de las comunicaciones y la protección de datos.

3.3.2.2.9 Artículo 21. Interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos

Supedita la aceptación por parte de las Administraciones Públicas de los certificados electrónicos reconocidos emitidos por los prestadores de servicios de certificación a la provisión por parte de éstos de determinada información sin coste alguno para las Administraciones Públicas. Supone establecer la gratuidad de los servicios de validación por parte de los Prestadores de Servicios de Certificación.

Establece la posibilidad de la admisión entre Administraciones Públicas de otros mecanismos de identificación/autenticación no basados en certificados electrónicos en base a principios de reciprocidad y reconocimiento mutuo. De alguna manera introduce el concepto de “federación de identidades” o de las “relaciones de confianza” entre Administraciones Públicas.

Finalmente, establece la obligatoriedad para la Administración General del Estado de disponer de al menos una plataforma de verificación de todos los certificados admitidos por las Administraciones Públicas, que será de libre acceso por todas ellas. Además habilita a las Administraciones Públicas a disponer de sus propios mecanismos de verificación del estado de revocación y firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.

Será preciso:

Determinar los prestadores de servicios de certificación cuyos certificados se admitirán de acuerdo con las condiciones que establece el precepto.

Determinar si se están utilizando mecanismos de identificación/autenticación no basados en certificados electrónicos en las relaciones telemáticas entre Administraciones. En ese caso, será preciso determinar si dichos mecanismos se ajustan a lo establecido por la Ley en su artículo 20.

Será preciso tomar una decisión de naturaleza técnica en el sentido de decidir si se adhiere a la plataforma de verificación de todos los certificados admitidos por las Administraciones Públicas proporcionada por la Administración General del Estado o si establece su propia infraestructura para este fin. En cualquier caso, esta circunstancia no exime de establecer los mecanismos técnicos necesarios para articular todas aquellas operaciones relacionadas con la firma electrónica distintas de la verificación de certificados.

3.3.2.2.10 Artículo 22: Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público

Regula la identificación de los ciudadanos por medios electrónicos por parte de los funcionarios públicos en caso de que los primeros no dispongan de mecanismos de identificación electrónica.

Será preciso:

Establecer los supuestos en que se habilitará la identificación/autenticación de ciudadanos por parte de los funcionarios públicos.

Diseñar y poner en funcionamiento los mecanismos concretos mediante los cuales el ciudadano se identificará y prestará su consentimiento para ser identificado/autenticado por un funcionario público.

Establecer las medidas organizativas y técnicas para crear y mantener el registro de funcionarios públicos habilitados para la identificación/autenticación reguladas en el precepto.

3.3.2.2.11 Artículo 23. Formas de representación

Regula los mecanismos de representación de personas físicas o jurídicas con independencia de los especificados en el artículo 13.2 basados en certificados de firma electrónica. Este artículo pretende superar las limitaciones que, en cuanto a expresión de la semántica de representación, son inherentes a los certificados de firma electrónica, habilitando mecanismos alternativos adaptados a las necesidades específicas de las Administraciones Públicas.

Este precepto habilita los mecanismos de representación en el ámbito telemático utilizados habitualmente en la tramitación presencial. Dichos mecanismos pueden establecerse con carácter general o en ámbitos administrativos específicos (tributación, contratación, etc.). En cualquier caso, resulta esencial definirlos con claridad de cara a normar su uso y darles el soporte organizativo y técnico necesario.

Será preciso:

Definir y diseñar un modelo de soporte de las formas de representación por medios electrónicos.

Dar soporte normativo, organizativo y técnico a dicho modelo.

3.3.2.2.12 Artículo 24. Registros electrónicos

Establece la creación de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, regulando los documentos electrónicos admisibles por el registro electrónico. Establece la obligación de disponer de, al menos, un sistema de registros electrónicos en cada Administración Pública para la recepción de todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones remitidos a la misma. Por último, habilita la interoperabilidad entre registros electrónicos de diversas Administraciones Públicas en base a convenios de colaboración.

Finalmente, para el caso de la Administración General del Estado, obliga a la automatización de las oficinas de registro físicas, así como su interconexión para el intercambio de asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.

Será preciso:

Definir la política de registro electrónico: órgano o unidad responsable, documentos normalizados a admitir (formularios), otros documentos admisibles, formatos electrónicos aceptados, interconexión de registros, etc. En definitiva, se trata de definir un modelo conceptual de registro electrónico acorde con los preceptos de la Ley.

Dar soporte normativo, organizativo y técnico a las especificaciones de la política de registro electrónico.

Integrar en el registro electrónico todos aquellos mecanismos de remisión electrónica de documentos existentes.

3.3.2.2.13 Artículo 25. Creación y funcionamiento de los Registros electrónicos

Establece la publicación en el Boletín o Diario Oficial correspondiente de las disposiciones de creación de los registros electrónicos y su disponibilidad en la sede electrónica, indicando órgano o unidad responsable del registro, fecha y hora oficial del mismo, y días declarados inhábiles. Establece también la información a proporcionar sobre los documentos electrónicos admisibles, así como el contenido de los recibos de presentación emitidos por los registros electrónicos.

Será preciso:

Cada registro electrónico deberá crearse mediante la disposición correspondiente, que deberá publicarse en el Boletín o Diario Oficial correspondiente especificando las informaciones que el precepto establece. Será necesario elaborar dichas normas de creación en base a la política de registro electrónico que se establezca.

Dar soporte organizativo y técnico al sistema de registro.

3.3.2.2.14 Artículo 26. Cómputo de plazos

Regula el cómputo de plazos, la disponibilidad permanente, así como los días inhábiles y el cómputo de plazos de los registros electrónicos.

Será preciso implementar los mecanismos técnicos necesarios para cumplir con lo establecido en este precepto.

3.3.2.2.15 Artículo 27. Comunicaciones electrónicas

Establece la libertad de elección de los ciudadanos sobre su manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, la posibilidad de optar por un medio de comunicación distinto al inicialmente elegido en cualquier momento, y regula las comunicaciones electrónicas de las Administraciones Públicas entre ellas y con los ciudadanos.

Establece así mismo las condiciones de validez de las comunicaciones electrónicas, la obligación de las Administraciones Públicas de publicitar en sus diarios oficiales y sedes electrónicas los medios electrónicos de comunicación puestos a disposición de los ciudadanos, la regulación de los supuestos del empleo obligatorio de comunicaciones electrónicas, y la preferencia del uso de las comunicaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas.

Será preciso:

Definir una política de comunicación y notificación que contemple tanto los medios electrónicos como los tradicionales, y los supuestos de utilización de cada uno de los mecanismos de comunicación/notificación existentes. Dicha política deberá especificar los canales electrónicos a utilizar (Internet, móvil, etc.), así como la integración de los diversos mecanismos de comunicación con el ciudadano de manera que se permita a éste optar en cualquier momento por el medio de comunicación que desee, mecanismos de provisión de los servicios, etc.

Dar soporte normativo, organizativo y técnico a la política de comunicación/notificación adoptada.

3.3.2.2.16 Artículo 28: Notificaciones electrónicas

Regula las notificaciones administrativas realizadas por medios electrónicos: consentimiento del interesado (que podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos), acreditación de la fecha y hora de envío de la misma así como del acceso a su contenido por el receptor, condiciones de rechazo de la notificación, modificación del medio elegido para la notificación, y condiciones de validez.

Aplica aquí esencialmente lo especificado en el punto anterior con respecto a las comunicaciones electrónicas por lo que es recomendable abordar la implantación de las comunicaciones y notificaciones electrónicas conjuntamente.

En el Capítulo Cuarto, sobre los documentos y archivos electrónicos, se establecen las condiciones para reconocer la validez de un documento electrónico, se regula todo el sistema de copias electrónicas, tanto las realizadas a partir de documentos emitidos originariamente en papel, como las copias de documentos que ya estuvieran en soporte electrónico y las condiciones para realizar en soporte papel copia de originales emitidos por medios electrónicos, o viceversa.

3.3.2.2.17 Artículo 29. Documento administrativo electrónico

Regula la validez de los documentos administrativos electrónicos, estableciendo las condiciones de las firmas electrónicas que les proporcionen validez jurídica. Regula también la referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos que así lo requieran. Por último, establece para el caso de la Administración General del Estado (AGE), la publicidad de los prestadores de servicios de certificación electrónica admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo.

Será preciso:

Establecer los mecanismos técnicos (firma electrónica y sellado de tiempo) que permitan la emisión de documentos administrativos electrónicos con plena validez jurídica.

3.3.2.2.18 Artículo 30. Copias electrónicas

Regula las copias electrónicas de los documentos administrativos: requisitos de validez, digitalización de documentos en papel, y copias en papel de documentos administrativos emitido por medios electrónicos y firmados electrónicamente.

Será preciso:

Habilitar los mecanismos técnicos correspondientes para la realización de copias electrónicas de los documentos administrativos, tanto de los aportados por los ciudadanos, como los emitidos por la organización de acuerdo con lo dispuesto por la Ley a este respecto.

3.3.2.2.19 Artículo 31. Archivo electrónico de documentos

Habilita el archivo electrónico de documentos administrativos, así como las condiciones para el almacenamiento y acceso seguro y controlado a su contenido. El artículo establece mecanismos para el traslado de documentos electrónicos a diferentes formatos y soportes, así como las medidas de seguridad para el acceso a los datos, especialmente a aquellos de carácter personal.

Este artículo no tiene carácter básico, no es vinculante.

No obstante, el Archivo electrónico es una herramienta esencial en cualquier modelo de implantación de la Administración Electrónica que es preciso abordar. Se recomienda aproximarse a la problemática inherente al archivo de documentos administrativos de forma global, es decir, considerando también los archivos que almacenan documentos en papel.

3.3.2.2.20 Artículo 32: Expediente electrónico

Define y regula el expediente electrónico como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, así como su foliado y la sustitución de su remisión por la puesta a disposición por medio electrónicos.

En principio, la Ley no obliga a una gestión electrónica de los procedimientos pero un modelo de implantación de la Administración Electrónica que no la contemple, al menos de forma progresiva, resultaría incompleto.

Sería preciso, en todo caso, establecer los mecanismos técnicos necesarios para el foliado y la remisión electrónica de expedientes de esta naturaleza.

3.3.3 Gestión electrónica y cooperación entre las Administraciones Públicas

3.3.3.1 De la gestión electrónica de los procedimientos

El título tercero trata de la gestión electrónica de los procedimientos. Se orienta dicha gestión a partir de la Ley de la 30/1992, por lo que se indica cómo se deben utilizar los medios electrónicos en la iniciación, instrucción y terminación de los procedimientos, así como los criterios a seguir en la gestión electrónica.

3.3.3.1.1 Artículo 33. Utilización de medios electrónicos

Se respeta la titularidad y el ejercicio de la competencia por parte de la Administración Pública, lo que apoyado en el carácter no básico de este artículo, indica que la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo interno y la gestión de los procedimientos es de carácter potestativo para cada una de las Administraciones en el ejercicio de sus competencias. Ello implica que se da libertad a las Administraciones Públicas para que automaticen o no su Back-Office, obligando sin embargo a automatizar su Front-Office, como estructura de relación con los ciudadanos.

No obstante, si se acomete la aplicación de medios electrónicos a la gestión se obliga “en todo caso” a que se realice bajo criterios de simplificación administrativa, haciendo además un inciso en la necesaria dotación adecuada de recursos y medios materiales al personal.

Implica la necesidad de decidir cuál va a ser la aproximación de la organización en lo referido a la gestión de los procedimientos.

3.3.3.1.2 *Artículo 34. Criterios para la gestión electrónica*

Asumiendo los principios de calidad y veracidad de las informaciones, de simplificación administrativa y transparencia y publicidad definidos por la Ley, se regula la necesidad de que en el caso de que se apliquen medios electrónicos a la gestión, esta aplicación venga precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento orientado a:

La supresión o reducción de la documentación requerida.

La previsión de medios de participación, transparencia e información.

La reducción de plazos y tiempos de respuesta.

La racionalización de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

El artículo no mantiene el carácter básico aunque se insta a las Administraciones Públicas a que cuando inicien procesos de automatización de la gestión lo hagan de forma que pueda implicar una reducción de la carga administrativa derivada de la actividad burocrática y en la relación con el ciudadano, a fin de propiciar la reducción del índice de esfuerzo burocrático asociado a la gestión.

3.3.3.1.3 *Artículo 35. Iniciación del procedimiento por medios electrónicos*

Regula la puesta a disposición de modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica y su adecuación a los estándares que establece la Ley.

En concreto, este artículo de carácter básico:

Impone la obligación de poner a disposición de los interesados sistemas de solicitud de iniciación en la Sede Electrónica (con total neutralidad tecnológica).

Impone la posibilidad de aportar copias digitalizadas de documentos mediante firma electrónica avanzada.

Recomienda con carácter potestativo incluir proactividad en los sistemas normalizados de solicitud (formularios precumplimentados).

3.3.3.1.4 *Artículo 36. Instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos*

Regula las características básicas de la aplicación de medios electrónicos a la Instrucción. Al no tener carácter básico, el artículo se considera de aplicación exclusivamente en la Administración General del Estado.

En concreto, define con carácter potestativo que:

Las aplicaciones deberán garantizar el control de tiempos y plazos, los órganos de gestión y la tramitación ordenada de expediente.

Cuando se utilicen medios electrónicos de participación en la instrucción (sistemas de aportación de alegaciones por medios electrónicos, por ejemplo), se emplearán los medios de comunicación y notificación previstos por la propia Ley 11/2007 artículos 27 y 28.

3.3.3.1.5 Artículo 37. Acceso de los interesados a la información sobre el estado de la tramitación

Regula el derecho a conocer por medios electrónicos el estado de la tramitación de los procedimientos y lo circunscribe a los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad electrónicamente. En este caso, el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, dicha información, salvo que la normativa particular establezca restricciones concretas.

En concreto, supone:

Determinar el catálogo de procedimientos gestionados en su totalidad electrónicamente sobre los cuales se puede ejercer el derecho.

Implementar los medios técnicos asociados al servicio electrónico de consulta del estado de la tramitación que permitan informar sobre la relación de los actos de trámite realizados, indicando contenido y la fecha en que fueron dictados.

Habilitar el servicio electrónico de información sobre los procedimientos que no son gestionados electrónicamente en su totalidad, que implique, al menos, informar sobre la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano responsable del mismo. Este último apartado no tiene carácter básico por lo que no obliga de forma genérica a todas las administraciones, aunque el espíritu de la Ley parece que orienta en este sentido tal como menciona la exposición de motivos.

3.3.3.1.6 Artículo 38. Terminación del los procedimientos por medios electrónicos

Regula que la resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos debe garantizar la identidad del órgano competente.

No se obliga a que todos los procedimientos impliquen la adopción y notificación de resoluciones de forma automatizada. Implica la definición de aquellos procedimientos en los que la resolución y la notificación se realicen de forma automatizada.

3.3.3.1.7 Artículo 39. Actuación administrativa automatizada.

Al referirse a la gestión automatizada del Back-office de las Administraciones Públicas no tiene carácter básico. Sin embargo, en la interpretación realizada, se deduce que obliga en los casos de que se haya producido la automatización del procedimiento, regulando la creación del órgano u órganos que instrumentarán este proceso y en su caso la auditoría de los sistemas que realicen la actuación administrativa automatizada.

En concreto obliga a:

Definir y estructurar el órgano o unidad competente asociado a la automatización y auditoría de los sistemas de información.

Definir y estructurar el órgano o unidad que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación de un procedimiento tramitado electrónicamente en su totalidad.

3.3.3.2 Cooperación entre administraciones

El Título cuarto se dedica a la Cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración Electrónica. En él se establece el órgano de cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y se determinan los principios que orientarán la interoperabilidad de sus sistemas, y las bases para la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnología.

La disposición final primera establece en su apartado 2, que “Con excepción del artículo 42, el Título IV de la presente ley será de aplicación a todas las Administraciones Públicas en la medida en que éstas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el mismo.”

3.3.3.2.1 Artículo 40. Comité Sectorial de administración electrónica

Este Comité, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, es el órgano técnico de cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de Administración Electrónica. Velará por el cumplimiento de la ley 11/2007 y asumirá, en esta línea, una serie de funciones de coordinación.

La participación en el Comité Sectorial obliga en lo que se refiere a las actuaciones definidas en materia de cooperación en la Ley.

3.3.3.2.2 Artículo 41 Interoperabilidad de los Sistemas de Información

Establece la utilización de las tecnologías de la información como elemento para garantizar un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica, y organizativa, y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

Este artículo sólo sería vinculante en la medida en que cada administración se integrara en el Comité Sectorial de Administración Electrónica.

3.3.3.2.3 Artículo 42. Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad

Constituyen dos grupos de requerimientos (criterios y recomendaciones) de obligado cumplimiento en materia de:

Interoperabilidad: seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos, y de las aplicaciones para garantizar la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas.

Seguridad: política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el marco de lo establecido por la Ley 11/2007.

3.3.3.2.4 Artículo 43. Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas

Regula la creación de una red de comunicaciones que interconecte el conjunto de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios.

Aunque no se cita explícitamente, el artículo está aludiendo Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA), una infraestructura tecnológica que comunica a la Administración General del Estado con las comunidades autónomas y actualmente con más de 400 ayuntamientos, y que facilita el intercambio de información y datos entre las mismas.

Se debe valorar la incorporación a la red SARA y, en caso afirmativo, comenzar a gestionar el correspondiente convenio con el Ministerio responsable de su gestión.

3.3.3.2.5 Artículo 44. Red integrada de Atención al Ciudadano

Regula la creación de espacios comunes de información y atención al ciudadano, tales como las ventanillas únicas, tanto de propósito general como otras específicas.

Aunque no se cita explícitamente, el artículo está aludiendo a la Red 060 y a las Ventanillas Únicas Empresariales (VUE's).

Se debe valorar la incorporación a la red 060 y, en caso afirmativo, comenzar a gestionar el correspondiente convenio con el Ministerio responsable de su gestión.

3.3.3.2.6 Capítulo III. Reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías

El Artículo 45 regula la reutilización de sistemas y aplicaciones propiedad de la Administración estableciendo la posibilidad de ponerlas a disposición de cualquier otra Administración sin

contraprestación y sin necesidad de convenio así como la posibilidad de declararlas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información.

El Artículo 45 regula la Transferencia de tecnología entre Administraciones, estableciendo que éstas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica y de conformidad con lo que al respecto se establezca en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Asimismo, establece que la Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará asistencia técnica para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes de especial interés para el desarrollo de la Administración Electrónica en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.

A este respecto será necesario considerar:

La necesidad de definir la política de cesión de aplicaciones desarrolladas, así como la de reutilización de aquellas desarrolladas por la Administración General del Estado u otras Administraciones Públicas.

La posibilidad de habilitar un directorio de aplicaciones para su libre reutilización por parte de otras administraciones.

3.3.4 Disposiciones.

En lo que se refiere a las disposiciones adicionales transitorias y finales cabe destacar que algunas mantienen el carácter básico de la Ley y orientan en cuanto a los plazos de ejecución y adaptación impuestos. Particular interés tienen las siguientes disposiciones:

3.3.4.1 Disposición adicional primera. Reunión de órganos colegiados por medios electrónicos

Regula que los Órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos, con respecto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y 27.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo cual implica la virtualización de los órganos colegiados. El apartado 2 define como articular este mecanismo en el caso de la Administración General del Estado.

El carácter básico del apartado 1 supone que habilita a hacerlo a todas las Administraciones Públicas.

3.3.4.2 Disposición adicional segunda. Formación de empleados públicos

Esta disposición de carácter genérico sobre la provisión de actividades de formación sobre la aplicación de la Ley, dirigidas a los empleados públicos, aplica sólo a la Administración General del Estado.

3.3.4.3 Disposición derogatoria única y Disposición final tercera. Carácter básico de la Ley.

La primera regula la derogación de algunos apartados de la Ley 30/1992. En concreto quedan derogados: el apartado 9 del artículo 38 (Registro); los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45 (aplicación de medios técnicos) y el apartado 3 del artículo 59 así como la disposición adicional decimooctava.

Incide en la idea que la ley desarrolla algunos de los aspectos previstos en la propia Ley 30/ 1992 asociados a la aplicación de medios técnicos a la gestión administrativa y la relación con el ciudadano.

La segunda menciona aquellos artículos de carácter básico. Se interpreta que los artículos de carácter básico, que además articulan una redacción asociada al deberán, tendrán, definen qué aspectos son de obligado cumplimiento. Así mismo, se interpreta que aquellos artículos de carácter básico cuya

redacción se matiza con el podrán define aquellos aspectos de carácter potestativo a los cuales habilita la Ley.

3.3.4.4 Disposición final tercera. Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos

Regula los plazos de adaptación a la Ley y reconoce que los derechos recogidos en la norma podrán ser ejercidos en relación a los procedimientos ya adaptados.

De este modo obliga a las administraciones a:

Mantener actualizado una relación de procedimientos y actuaciones sobre los cuales se puede ejercer el derecho.

3.4 ANÁLISIS DE LA LEY 39/2015

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016, integra las dos normas analizadas en los apartados anteriores. En las siguientes líneas expondremos un resumen de la misma, en el que podremos comprobar que pese a la modificación normativa que supone, no representa un cambio de enfoque a la metodología planteada en la presente tesis, sino más bien todo lo contrario, al plantear una Administración totalmente electrónica y ratificar la importancia del articulado de ley 11/2007, base del Modelo definido en el capítulo 5, que pasa a estar integrado en la norma fundamental que rige el funcionamiento de todas las Administraciones.

3.4.1 Entrada en vigor

La Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», tal y como recoge su disposición final séptima.

Sin embargo, los artículos que regulan el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico no tendrán efecto hasta los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

3.4.2 Objeto de la Ley

La Ley regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos. La gran novedad respecto a la actualmente en vigor es que, al integrarse con la Ley 11/2007, regula la implantación de una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de tramitación.

Además, redundando en la mejor de la eficiencia, la norma establece por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

3.4.3 Estructura y contenido

La Ley se divide en 133 artículos, estructurados en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

3.4.3.1 Título Preliminar (Disposiciones generales)

Consta de los artículos 1 (Objeto de la Ley) y 2 (Ámbito subjetivo de aplicación).

Entre sus principales novedades, cabe señalar, la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones.

Se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la presente Ley.

Asimismo, destaca la previsión de que sólo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

3.4.3.2 Título I (De los interesados en el procedimiento)

Se divide en dos capítulos.

El Capítulo I (La capacidad de obrar y el concepto de interesado), consta de los artículos 3 (Capacidad de obrar), 4 (Concepto de interesado), 5 (Representación), 6 (Registros electrónicos de apoderamientos), 7 (Pluralidad de interesados) y 8 (Nuevos interesados).

En cuanto a las especialidades, se hace extensiva por primera vez la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente.

En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento “apud acta”¹⁸, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse a la del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Capítulo II (Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo), consta de los artículos 9 (Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento), 10 (Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas), 11 (Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo) y 12 (Asistencia en el uso de los medios electrónicos a los interesados).

Como una de las novedades más importantes de la Ley, se distingue entre identificación y firma electrónica, simplificándose los medios para acreditar una u otra.

Con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

3.4.3.3 Título II (De la actividad de las Administraciones Públicas)

Se estructura en dos capítulos.

El Capítulo I (Normas generales de actuación), artículos 13 (Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas) a 28 (Documentos aportados por los interesados en el procedimiento administrativo), identifica como novedad, los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Se dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

Se regula también el régimen de validez y eficacia de las copias, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya

¹⁸ Actuaciones judiciales que se hacen constar por acta unida al procedimiento de que se trate.

aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

Por tanto, el interesado podrá presentar con carácter general copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Destaca asimismo, la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

En este capítulo se regulan también aspectos relevantes como:

- Lengua de los procedimientos. El artículo 15 recoge: “1. *La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado....*”.
- La obligación de colaboración con la Administración, en su artículo 18: “1. *Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias....*”.
- La comparecencia personal ante la Administración. El artículo 19 expone: “1. *La comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley....*”.
- La responsabilidad de la tramitación (art. 20).
- La obligación de resolver, en su artículo 21: “1. *La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. ... 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea....*”.
- La suspensión y ampliación del plazo máximo para resolver (arts. 22 y 23).
- El silencio administrativo. El artículo 24 recoge: “1. *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.... Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.*”.
- La falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio (art. 25).
- La emisión de documentos por las Administraciones Públicas (art. 26).
- La validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas (art. 27).
- Y los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo. Así recogido en el artículo 28: “1. *Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente. 2. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración ...*”).

El Capítulo II (Términos y plazos), consta de los artículos 29 (Obligatoriedad de términos y plazos), 30 (Cómputo de plazos), 31 (Cómputo de plazos en los registros), 32 (Ampliación) y 33 (Tramitación de urgencia)

Como principal novedad destaca la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

3.4.3.4 Título III (De los actos administrativos)

Se estructura en tres capítulos y mantiene en su gran mayoría las reglas generales ya establecidas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Capítulo I (Requisitos de los actos administrativos), consta de los artículos 34 (Producción y contenido), 35 (Motivación) y 36 (Forma).

El Capítulo II (Eficacia de los actos), consta de los artículos 37 (Inderogabilidad singular), 38 (Ejecutividad), 39 (Efectos), 40 (Notificación), 41 (Condiciones generales para la práctica de las notificaciones), 42 (Práctica de las notificaciones en papel), 43 (Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos), 44 (Notificación defectuosa), 45 (Publicación) y 46 (Indicación de notificaciones y publicaciones).

Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.

El Capítulo III (Nulidad y anulabilidad), consta de los artículos 47 (Nulidad de pleno derecho), 48 (Anulabilidad), 49 (Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos), 50 (Conversión de actos viciados), 51 (Conservación de actos y trámites) y 52 (Convalidación).

3.4.3.5 Título IV (De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común)

Se estructura en siete capítulos.

El Capítulo I (Garantías del procedimiento), consta de un único artículo, el 53 (Derechos de los interesados en el procedimiento administrativo).

El Capítulo II (Iniciación del procedimiento) se divide en tres secciones: Sección 1.^a (Disposiciones generales), artículo 54 (Clases de iniciación), 55 (Iniciación y actuaciones previas), 56 (Medidas provisionales) y 57 (Acumulación); Sección 2.^a (Iniciación del procedimiento de oficio por la Administración), artículos 58 (Iniciación de oficio) a 65 (Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial); Sección 3.^a (Inicio del procedimiento a solicitud del interesado), artículos 66 (Solicitudes de iniciación) a 69 (Declaración responsable y comunicación).

El Capítulo III (Ordenación del procedimiento), consta de los artículos 70 (Expediente administrativo) a 74 (Cuestiones incidentales).

El Capítulo IV (Instrucción del procedimiento) se divide en 4 secciones: Sección 1.^a (Disposiciones generales), consta de los artículos 75 (Actos de instrucción) a 76 (Alegaciones); la Sección 2.^a (Prueba), de los artículos 77 (Medios y período de prueba) a 76 (Práctica de la prueba), la Sección 3.^a (Informes), de los artículos 79 (Petición) a 81 (Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial); la Sección 4.^a (Participación de los interesados), de los artículos 82 (Trámite de audiencia) a 83 (Información pública).

El Capítulo V (Finalización del procedimiento) se divide en 4 secciones: Sección 1.^a (Disposiciones generales), consta de los artículos 84 (Terminación) a 86 (Terminación convencional); la Sección 2.^a (Resolución), de los artículo 87 (Actuaciones complementarias) a 92 (Competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial); la Sección 3.^a (Desistimiento y renuncia), de los artículos 93 (Desistimiento por la Administración) y 94 (Desistimiento y renuncia por los interesados) y la Sección 4.^a (Caducidad), del artículo 95 (Requisitos y efectos).

El Capítulo VI (De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común), consta del artículo 96 (Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común).

Finalmente, el Capítulo VII (Ejecución), consta de los artículos 97 (Título), 98 (Ejecutoriedad), 99 (Ejecución forzosa), 100 (Medios de ejecución forzosa), 101 (Apremio sobre el patrimonio), 102 (Ejecución subsidiaria), 103 (Multa coercitiva), 104 (Compulsión sobre las personas) y 105 (Prohibición de acciones posesorias).

Entre las principales novedades introducidas en este bloque destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común.

De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, este Título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.

Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Como novedad dentro de este Título, se incorpora un nuevo Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3.4.3.6 Título V (De la revisión de los actos en vía administrativa)

Se divide en dos capítulos.

El Capítulo I (Revisión de oficio), consta de los artículos 106 (Revisión de disposiciones y actos nulos), 107 (Declaración de lesividad de actos anulables), 108 (Suspensión), 109 (Revocación de actos y rectificación de errores), 110 (Límites de la revisión) y 111 (Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado).

El Capítulo II (Recursos administrativos), se organiza en 4 secciones: la Sección 1.^a (Principios generales), consta de los artículos 112 (Objeto y clases), 113 (Recurso extraordinario de revisión), 114 (Fin de la vía administrativa), 115 (Interposición de recurso); 116 (Causas de inadmisión), 117 (Suspensión de la ejecución), 118 (Audiencia de los interesados), 119 (Resolución) y 120 (Pluralidad de recursos administrativos); la Sección 2.^a (Recurso de alzada), consta de los artículos 121 (Objeto) y 122 (Plazos); la Sección 3.^a (Recurso potestativo de reposición), consta de los artículos 123 (Objeto y naturaleza) y 125 (Plazos); la Sección 4.^a (Recurso extraordinario de revisión), consta de los artículos 125 (Objeto y plazos) y 126 (Resolución).

Esta nueva regulación mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).

No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

3.4.3.7 Título VI (De la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas)

Consta de los artículos 127 (Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley) a 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos).

Este título recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

3.4.3.8 Disposiciones adicionales

Primera. Especialidades por razón de la materia.

Se establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo previsto en esta Ley, entre las que cabe destacar las de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera, las de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, en donde se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, así como las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

Segunda. Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

Tercera. Notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Cuarta. Oficinas de asistencia en materia de registros

Quinta. Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos.

3.4.3.9 Regímenes transitorios

Disposiciones transitorias primera (Archivo de documentos), segunda (Registro electrónico y archivo electrónico único), tercera (Régimen transitorio de los procedimientos), Cuarta (Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general) y Quinta (Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea).

3.4.3.10 Derogación normativa

Además de la referencia genérica a las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, con su entrada en vigor se derogarán expresamente las siguientes disposiciones:

- a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- c) Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- d) Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
- e) Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- f) Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- g) Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final sexta, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas.

Las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta Ley que regulan la misma materia que aquéllas.

3.4.4 *Modificaciones normativas*

Cabe señalar, por último, que la Ley modifica además la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica: se incluye un nuevo apartado 11 en el artículo 3 con la siguiente redacción: “11. *Todos los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público tendrán plenos efectos jurídicos*”.

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍAS DE GESTIÓN DOCUMENTAL

4 CAPÍTULO 4. METODOLOGÍAS DE GESTIÓN DOCUMENTAL

4.1 INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos más importantes de un servicio de información y documentación es el de analizar, diseñar y desarrollar sistemas, métodos, instrumentos y técnicas de tratamiento, almacenamiento, recuperación y difusión de la información.

Durante siglos, la gestión documental en las organizaciones fue el dominio exclusivo de documentalistas y archiveros, cuyas herramientas manuales básicas eran los libros de registro, las carpetas, archivadores, cajas y estanterías en que se guardaban los documentos de papel. Cuando, en los años 90, el uso de las tecnologías de información y comunicación se hizo común en la administración pública y privada, con el inicio de las bases de datos y la aparición de los procesadores de textos y otras aplicaciones ofimáticas, y sobre todo con la llegada del correo electrónico, surgió la necesidad de capturar y conservar también documentos que nacen, viven y mueren en formato electrónico. Conseguir esto representó un nuevo salto en la complejidad y exigencias a los sistemas informatizados y en la forma de pensar de los administradores y archiveros y puso de manifiesto la necesidad de establecer un marco metodológico que permitiera la gestión de la información y documentación que se genera a lo largo de un proceso documental en las organizaciones, y, particularmente, en aquellas intensivas en documentación, como son las Administraciones Públicas.

Esta preocupación por establecer un método sistemático de trabajo, ha ocupado a distintos profesionales que han desarrollado, con hincapié en distintas facetas, en función de su especialización, diferentes metodologías aplicables a la Organización de la Gestión Documental.

En el campo informático se centraron los esfuerzos en aplicar al ámbito de la Gestión Documental las numerosas metodologías de desarrollo de proyectos de sistemas de información, pero no se particularizó para la casuística propia de la gestión de documentos. Se consideró que la aplicación de estas metodologías genéricas¹⁹ era suficiente para garantizar el éxito de los proyectos a acometer pero no se tuvo en cuenta que, siendo muy válidas para el desarrollo de aplicaciones informáticas, no tenían presente el carácter organizativo implícito en cualquier proyecto de gestión documental donde la mayor dificultad no reside en la implantación de un sistema de tramitación electrónica, sino en la definición de los modelos que permitan trabajar en un entorno todavía mixto en el que conviven pautas de gestión de documentos en formato papel con documentos en formato electrónico²⁰.

Constatada la falta de personalización del desarrollo de sistemas documentales en 1996 el foro DLM²¹ abordó por primera vez la necesidad de establecer una especificación exhaustiva de los requisitos de la gestión de los documentos electrónicos de archivo, dando como fruto el **“Modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo: Especificación MoReq”** que incide especialmente en los requisitos funcionales de la gestión de documentos electrónicos de archivo mediante un *Sistema de Gestión de Registros Electrónicos (SGRE)*.

También en 1996, como respuesta a la falta de metodologías propias, vio la luz la primera norma nacional para la gestión de documentos electrónicos en Australia (AS-4390). Esta norma que posteriormente daría lugar a normas internacionales reconocidas como estándares, recomienda una

¹⁹ Algunas de las más importantes, y más usadas, metodologías de gestión de proyectos de sistemas de información son: Métrica (Metodología de Planificación, Desarrollo y Mantenimiento de sistemas de información), OSSAD (Office Support Analysis and Design), MERISE, Prince2, PMBOK (Project Management Body of Knowledge), tal y como expone en “Metodologías de Gestión de Proyectos en las Administraciones Públicas” Ramiro Concepción.

²⁰ LLANSÓ SANJUÁN, J. 2009. Gestión de documentos electrónicos : la importancia de los sistemas de gestión de documentos. Nociones generales. Anroart.

²¹ DLM es un acrónimo de la expresión francesa “Données Lisibles par Machine”, en español “datos de lectura automática”. El foro DLM tiene su base jurídica en las conclusiones del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1994, sobre una mayor cooperación en el ámbito de los archivos (94/C 235/03).

metodología para el diseño o rediseño de un sistema para la gestión de documentos (records) que incluya esquemas para su control (registro, clasificación, indización y flujos de uso), decisiones de valoración para aquellos a capturar por el sistema, determinación de su valor a largo plazo para obtener programas de disposición y necesidades de almacenamiento para uso operativo y mantenimiento a largo plazo²².

Partiendo de esta norma, que demostró con su aplicación, su validez, se han desarrollado dos de los principales estándares metodológicos seguidos en la actualidad:

- Por un lado la **norma 15489 de la ISO** (International Standards Organization) cuya versión final, consolidada con la norma Australiana, ha sido adoptada por diferentes países, entre ellos España con su norma UNE-ISO 15489.
- Y por otro, el manual **Designing and Implementing Recordkeeping Systems (DIRKS)** de los Australian National Archives que constituye una verdadera guía para el desarrollo de proyectos de gestión documental.

En las siguientes líneas analizaremos las características de los modelos citados anteriormente (MoReq, ISO 15489 y DIRKS) y su adecuación al caso concreto de la gestión de la documentación en las Administraciones Públicas.

4.2 ESPECIFICACIÓN MOREQ

4.2.1 Contexto

Como hemos anticipado, el Foro DLM fue el primero en abordar la necesidad de establecer una especificación exhaustiva de los requisitos de la gestión de los registros electrónicos. Con posterioridad, la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea encargó el desarrollo de este modelo de especificación como parte del programa de intercambio de datos entre administraciones (IDA).

Tras la celebración de una licitación abierta en 1999, en 2000 comenzó el trabajo en este ámbito, que concluyó a principios de 2001²³. De su desarrollo se ocupó un pequeño equipo de consultores especialistas de la empresa Cornwell Affiliates plc, que contó con el apoyo y la orientación de un grupo de expertos de varios países, así como con la ayuda de organizaciones de validación pertenecientes tanto al sector público como al privado.

En febrero de 2008 se publicó una nueva versión, llamada MoReq2, incorporando más de 170 comentarios y sugerencias de mejora propuestas por expertos de 18 países diferentes. No obstante su uso ha resultado difícil y ha resultado demasiado compleja para ser adoptada. Ante este escenario, en marzo de 2010, 2 años después del lanzamiento de MoReq2, el Foro DLM decidió revisar y reestructurar MoReq para establecer un nuevo proyecto denominado MoReq2010²⁴ más simple y fácil de aplicar. Esta nueva versión de las especificaciones fue publicada el 6 de junio de 2011.

²² CERMENO, L.; CASELLAS SERRA, L.-E. 2009. La Norma ISO 15489 y la implantación de un sistema de gestión de documentos (analógicos y electrónicos). Anroart.

²³ Modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo especificación MoReq. 2001. Office for Official Publications of the European Communities.

²⁴ MoReq2010, modular requirements for records systems. 2011. Publications Office of the European Union.

4.2.2 *Objetivos y alcance de esta especificación*

Esta especificación describe un Modelo de Requisitos para la gestión de registros electrónicos (MoReq) e incide especialmente en los requisitos funcionales de la gestión de registros electrónicos mediante un Sistema de Gestión de Registros Electrónicos (SGRE).

La especificación se ha concebido de forma que pueda aplicarse en todas las organizaciones públicas y privadas que deseen introducir un SGRE o bien quieran evaluar la capacidad que ya poseen en tal sentido.

Si bien es cierto que la especificación se centra en los requisitos funcionales, también reconoce la importancia de los atributos no funcionales en la eficacia de un SGRE, como sucede con cualquier otro sistema de información. No obstante, tales atributos no funcionales presentan grandes variaciones según el entorno. Por consiguiente, se procede a su identificación, pero la descripción que de ellos se realiza es muy somera.

También se abordan otros requisitos muy ligados a éstos, tales como la gestión de documentos y la gestión electrónica de registros físicos (p. ej., documentos en papel o microfilm), aunque en menor profundidad. Así, la especificación incluye directrices sobre los requisitos de la gestión de registros físicos, pero no se ocupa con detalle de las funciones relativas al control de los emplazamientos físicos, los códigos de barras, etc. Otras cuestiones relacionadas, como la digitalización y otros medios de creación de documentos electrónicos, escapan al alcance de la especificación. De igual modo, tampoco se pretende abordar la implementación práctica de un SGRE.

Esta especificación se ha concebido partiendo de la premisa de que los usuarios del SGRE no serán solamente los administradores y responsables de archivos, sino también el personal de oficina y operativo que utilice este sistema en su trabajo cotidiano para crear, recibir y recuperar documentos.

Dado que esta especificación se refiere a los requisitos «tipo», se ha concebido con un carácter exclusivamente genérico y no aborda ninguna cuestión específica de una plataforma o sector. Por su naturaleza modular, las comunidades de usuarios pueden reforzar su funcionalidad con características concretas que satisfagan las necesidades de su actividad.

4.2.3 *Ámbito de aplicación*

La especificación MoReq se ha concebido para que la utilicen:

- **Los posibles usuarios del SGRE**, como punto de partida en la preparación de una licitación.
- **Los usuarios de SGRE**, en la auditoría o evaluación de un sistema ya existente.
- **Las organizaciones dedicadas a la formación**, como documento de referencia en la preparación de cursos de gestión de registros o bien como material de trabajo en sus cursos.
- **Las instituciones académicas**, como instrumento docente.
- **Los proveedores y creadores de SGRE**, como directriz que guíe el desarrollo de sus productos, destacando las funcionalidades necesarias.
- **Los proveedores de servicios de gestión de registros**, como orientación sobre la naturaleza de los servicios que prestan.
- **Los posibles usuarios de servicios externos de gestión de registros**, como referencia a la hora de especificar los servicios que van a contratar.

La especificación insiste en la facilidad de uso del sistema. Así, el principio director de todo el proyecto ha sido la creación de una especificación que resulte útil en la práctica.

4.2.4 Contenido de la especificación

La especificación se ha organizado en capítulos que a su vez se dividen en secciones.

Tras un capítulo de introducción se ofrece en el capítulo 2 una descripción general de algunos de los requisitos más importantes, comenzando con la terminología clave.

Los capítulos 3 a 11 estudian con detenimiento los requisitos del SGRE. En cada uno de ellos, los requisitos funcionales se agrupan según un criterio lógico.

En el capítulo 12 se identifican los elementos de los metadatos necesarios para satisfacer tales requisitos, exponiéndolos en relación con éstos.

4.2.4.1 Sistema de clasificación

El sistema de clasificación constituye el elemento clave de cualquier SGRE. Define el modo en que los registros electrónicos se organizarán en ficheros electrónicos, así como las relaciones entre los ficheros.

La sección primera de este capítulo se ocupa de los requisitos necesarios para la creación del sistema de clasificación. A continuación se citan los requisitos de las clases y ficheros y de los volúmenes. En la última sección se enumeran los requisitos relativos al mantenimiento del sistema de clasificación.

4.2.4.2 Control y seguridad

En este capítulo se agrupan los requisitos de una amplia gama de controles relacionados con la seguridad de los registros.

El objetivo es marcar las pautas para que las organizaciones sean capaces de controlar a quién se permite el acceso a los registros y en qué circunstancias, pues éstos pueden contener información reservada de carácter personal, comercial u operativo.

Se marcan con este objeto las siguientes directrices.

Acceso

Las organizaciones deben controlar el acceso a sus documentos. En general, deben limitar o permitir el acceso a determinados registros y ficheros en función del usuario o el grupo de usuarios. También pueden tomar en consideración el grado de autorización de los usuarios, cuando se trata de temas de seguridad nacional.

Sólo ciertos perfiles han de poder determinar los derechos de acceso. No obstante, conviene recordar que esta función se limita a la aplicación, desde el punto de vista del sistema, de las decisiones que adoptan los directivos de jerarquía superior, que suelen estar basadas en leyes y normativas en materia de información, seguridad de los datos, archivos e industria.

Pista de auditoría

La pista de auditoría es un registro de las acciones realizadas que conciernen al SGRE. Entre ellas se encuentran las realizadas por los usuarios o administradores y las iniciadas de forma automática por el SGRE como resultado de los parámetros del sistema.

El SGRE debe poder ocuparse de la gestión y el control de los documentos electrónicos conforme a las normas precisas para el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y seguridad jurídica, además de demostrar ese cumplimiento. En este sentido, la pista de auditoría es un elemento clave en el cumplimiento de tales exigencias, puesto que registra de forma exhaustiva todas las acciones que atañen a cualquier registro.

Copias de seguridad y recuperación

Tanto la normativa vigente como las propias empresas exigen que los SGRE cuenten con procedimientos exhaustivos de creación periódica de copias de seguridad de los documentos y sus metadatos, de forma que sea posible recuperar rápidamente cualquier registro perdido debido a un fallo del sistema, un accidente, un fallo en la seguridad, etc.

Control del traslado de registros

A lo largo de su ciclo de vida, los ficheros y sus metadatos se pueden transferir de un medio o lugar de almacenamiento a otro, a medida que su actividad disminuye o se modifica su uso. Este traslado puede ser local, (por ejemplo, a un medio extraíble en un aparato automático, como CD grabables en un reproductor de CD), fuera de línea (local o remoto) o a otro depósito de ficheros (como un archivo nacional o público). Es preciso que exista un instrumento de control que permita registrar el cambio de emplazamiento, tanto por razones normativas como para facilitar el acceso a los datos.

Autenticidad

Una vez archivado un documento, es esencial que no se modifiquen los componentes, la estructura ni los metadatos necesarios para verificar su autenticidad. Los documentos almacenados se deben conservar de un modo que no admita revisiones, de forma que queden protegidos, durante toda su vida, contra cambios deliberados o accidentales de contenido, contexto, estructura y apariencia, y puedan así conservar su autenticidad.

Categorías de seguridad

En ciertos entornos es preciso restringir extremadamente el acceso mediante un sistema de categorías y habilitaciones de seguridad. Tales habilitaciones prevalecen sobre cualquier derecho de acceso que se pueda conceder en virtud de las características definidas con carácter general. Los requisitos de esta sección sólo son aplicables a los entornos en los que existe tal necesidad.

Dicha necesidad se satisface asignando a las clases, ficheros o registros una o más «categorías de seguridad», expresión que se utilizará en esta especificación para designar “uno o varios términos asociados a un registro y que definen las normas que rigen el acceso a éste”. El término no es de uso corriente y se ha acuñado expresamente para la especificación MoReq.

A continuación, a cada usuario se le pueden asignar una o más habilitaciones de seguridad que evitarán su acceso a todas las clases, ficheros o registros de categorías de seguridad superiores.

4.2.4.3 Conservación y eliminación

Un aspecto fundamental de la gestión de registros viene dado por el uso de calendarios de conservación que rigen la eliminación de los registros de los sistemas en funcionamiento. Los calendarios de conservación determinan el tiempo que el SGRE debe conservar los ficheros y cómo se deben eliminar.

La especificación MoReq en este aspecto establece los siguientes requisitos.

Calendarios de conservación

Deben fijarse unos calendarios adecuados para cada fichero en función de la necesidad de conservación de los mismos, ya sea por constituir evidencia de la actividad de la organización o por ser requerido por la legislación existente.

Revisión

La revisión es el proceso de comprobación de los ficheros que tiene lugar una vez alcanzada la fecha o la acción especificada en el calendario de conservación, con el propósito de decidir si la información debe conservarse, trasladarse a otro sistema o destruirse. El revisor puede examinar los metadatos, el contenido o ambos. En ciertos entornos, los calendarios de conservación se utilizan para dirigir la eliminación de registros sin una revisión previa.

La eliminación de ciertos registros está sujeta a leyes y reglamentos. La revisión se ha de llevar a cabo de conformidad con tales normas y leyes y, cuando proceda, en colaboración con las autoridades de archivo responsables. Un debate más profundo de estas cuestiones superaría el ámbito de la presente especificación.

Transferencia, exportación y expurgo

Las organizaciones pueden verse obligadas a trasladar los ficheros desde sus SGRE a otros emplazamientos o sistemas. Este proceso se denomina “transferencia”. Y entre las razones para realizar dicha transferencia están:

- La conservación con carácter permanente de los documentos por motivos jurídicos, administrativos o de investigación.
- La utilización de servicios externos en la gestión a corto o medio plazo de los ficheros.

A menudo, esta acción da lugar a la transferencia de los registros al entorno de un SGRE distinto.

En otras circunstancias, la organización tendrá que exportar los ficheros, esto es, trasladar una copia a otro emplazamiento o sistema y conservarlos en el SGR (exportación). Y también puede darse el caso de que sea preciso destruir los registros (expurgo).

Sea como sea, el requisito consiste en la ejecución de la transferencia, exportación o destrucción de una manera controlada. Al mismo tiempo que se adoptan disposiciones sobre los ficheros, se deberán tener siempre en cuenta los metadatos y las pistas de auditoría asociados a ellos.

4.2.4.4 Captura de ficheros

El término “captura” se utiliza para designar el proceso de grabación de un fichero. En el contexto de un SGRE, la grabación y el resto de los procesos que la acompañan pueden ser independientes o indistinguibles unos de otros.

En este ámbito la especificación MoReq dicta las siguientes recomendaciones.

Captura

Los documentos electrónicos generados o recibidos en el curso de los procesos empresariales proceden de fuentes internas y externas. Los documentos electrónicos pueden presentar distintos formatos y su autoría puede ser muy diversa. Además, se pueden recibir como ficheros de documentos únicos o compuestos por varios documentos. Por otro lado, pueden llegar a través de distintos canales de comunicación, como redes de área local, redes de área extensa, correo electrónico, fax y correo postal (que se escaneará) y presentar frecuencias y volúmenes de llegada variables. Para respetar toda esa diversidad de requisitos, es preciso un sistema flexible de entrada que capture los documentos con un buen control de la gestión.

Importación de grandes volúmenes de registros

Pueden llegar al sistema grandes volúmenes de registros por muy distintos modos (por ejemplo, desde otro SGRE), como ficheros electrónicos formados por varios registros del mismo tipo (como facturas diarias). El SGRE debe ser capaz de aceptar estas importaciones e incluir elementos que le permitan gestionar el proceso de captura.

Tipos de documentos

Las organizaciones tendrán que capturar una amplia gama de tipos de documentos con distintos formatos y estructuras. Los requisitos técnicos de su captura variarán en función de la complejidad de los documentos. En ciertos entornos no resulta posible identificar todas las clases de documentos por anticipado, pues algunos de ellos se reciben desde fuentes externas.

Gestión del correo electrónico

El correo electrónico se utiliza para enviar tanto mensajes simples como documentos (adjuntos), dentro de una misma organización o entre varias organizaciones. Las características del correo electrónico pueden dificultar su grabación y seguimiento. Las organizaciones han de ser capaces de realizar controles de gestión que les permitan:

- capturar todos los mensajes de correo electrónico recibidos y enviados y sus ficheros adjuntos; y/o
- dotar a sus usuarios de la capacidad de capturar ciertos mensajes de correo electrónico y sus ficheros adjuntos.

Esta última posibilidad exige que los usuarios evalúen la pertinencia y la importancia de los elementos, así como los riesgos que supone su no captura.

4.2.4.5 Referencias

Las distintas entidades que componen el SGRE (clases, ficheros, volúmenes, registros) precisan identificadores únicos cada vez que se considere la entidad en cuestión. Esta característica se debe extender a todo el SGRE o bien al nivel jerárquico correspondiente.

4.2.4.6 Búsqueda, recuperación y reproducción

La capacidad de que el usuario recupere ficheros y registros es parte integrante del SGRE. Esta opción abarca la búsqueda y reproducción de ficheros cuando se desconocen detalles concretos. La reproducción consiste en la presentación en pantalla o en su impresión.

El acceso a los ficheros y registros y su posterior visualización exigen una gama amplia y flexible de funciones de búsqueda, recuperación y reproducción que respondan a las necesidades de los distintos tipos de usuarios.

En las siguientes líneas se describen los requisitos de estas funciones.

Búsqueda y recuperación

El proceso de búsqueda consiste en la identificación de registros o ficheros por medio de unos parámetros definidos por el usuario con objeto de confirmar, localizar y recuperar los registros, los ficheros o sus metadatos, así como de acceder a ellos.

Las herramientas de búsqueda y navegación del SGRE deben ser capaces de realizar búsquedas tanto por el contenido del fichero como por sus metadatos.

Reproducción: Visualización de registros

Un SGRE puede contener registros de muy diversos formatos y estructuras. El usuario debe disponer de instrumentos genéricos de visualización que permitan mostrar en pantalla, reproducir e imprimir los formatos más típicos.

Reproducción: Impresión

El SGRE debe disponer de instrumentos de impresión que permitan a todos los usuarios obtener copias impresas de los registros y sus metadatos, así como otros tipos de información. En todos estos casos se entiende que la impresión se desarrolla al nivel de la aplicación, con todos los controles y características de los que se dispone habitualmente, como informes de varias páginas, encabezados o la utilización de una impresora con una configuración adecuada. Por lo general, no se considera que el vaciado de capturas de pantallas a la impresora baste para cumplir este requisito.

4.2.4.7 Funciones administrativas

Cierto grado de transformación organizativa resulta normal, por lo que los instrumentos de apoyo y mantenimiento de los SGRE han de dar cabida a esta posibilidad. Además, estos sistemas deben dotar al administrador de medios que le permitan modificar el número de usuarios, aumentar las exigencias en cuanto a capacidad de almacenamiento, proceder a la recuperación tras un fallo del sistema y efectuar un seguimiento de los errores de éste.

4.2.4.8 Otras funcionalidades

Existen ciertos requisitos que pueden resultar pertinentes en relación con funcionalidades estrechamente relacionadas con la gestión de documentos electrónicos: gestión dentro del SGRE de documentos físicos asociados; flujos de tareas, y firmas electrónicas y otros mecanismos de autenticación. La especificación MoReq da una visión de los requerimientos que un SGRE debe cumplir respecto a estos puntos.

Gestión de documentos no electrónicos

El depósito de documentos de una organización puede incluir, aparte de documentos electrónicos, documentos en papel y en otros soportes, como vídeos o audios. Tales documentos se denominan ficheros físicos. Conviene que el SGRE pueda incluir los ficheros físicos en el mismo sistema de clasificación que los electrónicos y que permita la administración de ficheros híbridos formados por documentos físicos y electrónicos.

Flujos de tareas

La Workflow Management Coalition (WfMC), asociación internacional dedicada al desarrollo de normas sobre los flujos de tareas y la interfuncionalidad de los distintos sistemas de flujos de tareas, define el flujo de tareas como *“la automatización de una parte o de la totalidad de un proceso de negocio en que ciertos documentos, información o tareas pasan de un participante a otro con vistas a la realización de acciones conforme a un conjunto de normas de procedimiento”*. En esta definición se entiende por participante un usuario, un grupo de trabajo (esto es, un equipo) o una aplicación de software.

Los requisitos enumerados a este respecto solamente resultan pertinentes cuando el SGRE presenta alguna característica relacionada con el flujo de tareas. Éstas van desde las funciones de rutina básicas a los instrumentos de flujo de tareas más sofisticados, que se pueden conseguir integrando en el SGRE un producto de flujo de tareas creado por terceros.

Las tecnologías de flujo de tareas transfieren objetos electrónicos entre los participantes, sometiendo todo el proceso al control automático de un programa. En el contexto de los SGRE, el flujo de tareas se utiliza para mover documentos electrónicos entre usuarios y departamentos. Por lo general se recurre a él en:

- la gestión de procesos o tareas vitales, como los procedimientos de grabación y estructuración de ficheros o registros;
- la verificación y aprobación de los documentos antes de proceder a su grabación;

- la derivación de registros o ficheros, de forma controlada, de usuario a usuario, con vistas a la realización de determinadas acciones, tales como la comprobación de un documento o la aprobación de una nueva versión;
- la comunicación a los usuarios de la disponibilidad de documentos;
- la distribución de documentos.

La capacidad de los sistemas de flujos de tareas va desde la simple derivación (como la verificación y aprobación de un documento antes de grabarlo) al manejo de un volumen elevado de transacciones, en las que pueden presentarse circunstancias excepcionales, y a la presentación de informes sobre el rendimiento individual y del sistema.

Firmas electrónicas

El sistema debe garantizar la conservación de las firmas en el plazo necesario.

4.2.4.9 Requisitos no funcionales

Algunos de los atributos propios de un sistema eficaz no se pueden describir en términos de funcionalidad. En la práctica, los requisitos no funcionales son primordiales para el éxito de estos sistemas. Si bien los requisitos no funcionales suelen ser difíciles de definir y cuantificar con objetividad, es importante identificarlos para que puedan estudiarse, al menos a alto nivel.

La especificación MoReq intenta ofrecer una lista de cuestiones que los usuarios deberán tener en cuenta a la hora de establecer sus requisitos, que luego añadirán a los requisitos genéricos descritos en las secciones anteriores.

Facilidad de uso

La facilidad de uso es una cuestión de especial importancia, pues un SGRE puede fracasar porque sus usuarios no encuentren sencillo su uso.

Los usuarios de la presente especificación deben tomar en consideración la facilidad de uso a la hora de definir un SGRE. Asimismo, han de sopesar el grado de facilidad de uso necesario y cómo ha de especificarse. Ello dependerá de la clase de usuario para el que se haya concebido el SGRE y del grado de formación previsto.

Rendimiento y escalabilidad

Convendría que los usuarios estudiaran en qué medida el SGRE presenta un tiempo de respuesta breve, acorde a las expectativas del usuario, y es capaz de prestar servicio al intervalo y al tamaño de población de usuarios para el que ha sido concebido.

Requisitos de carácter normativo y legislativo

El SGRE debe atenerse a requisitos de carácter legislativo y normativo que por lo general varían según la región y la industria de que se trate.

Conservación a largo plazo y tecnología obsoleta

El concepto “a largo plazo” no se define con precisión, pero en este documento se refiere a un período de tiempo superior a diez años o similar. En una organización, el período de conservación se debería fijar en función de las exigencias legislativas y de la propia actividad. En ciertos entornos tal período abarcará varios decenios, mientras que en algunos archivos podría llegar a siglos. En cualquier caso,

el intervalo de tiempo será lo bastante prolongado como para que los enfoques habitualmente adoptados en períodos más cortos pierdan su pertinencia.

El mantenimiento a largo plazo de los documentos electrónicos entraña una serie de riesgos debidos a tres causas:

- La degradación de los soportes
- La obsolescencia del hardware
- La obsolescencia de los formatos

El SGRE debe ser capaz de minimizar estos riesgos. La especificación, sin embargo, no propone unos requisitos exhaustivos en relación con todas las facetas de esta cuestión. Por consiguiente, corresponde a cada organización desarrollar y poner en práctica una estrategia de conservación a largo plazo de sus registros electrónicos, tal y como se suele hacer con los documentos en papel.

4.3 ISO 15489

La norma ISO 15489 es la primera norma internacional en el campo de la gestión de documentos. Es además la norma fundacional de la familia ISO 30300 sobre gestión documental (Management Systems for Records) que supone la alineación de las técnicas y los procesos documentales con la metodología de los sistemas de gestión. Esta norma, no constituye una guía metodológica en si, sino que especifica los requisitos que debe cumplir un sistema de gestión para los documentos con el fin de apoyar a una organización en el logro de su misión, estrategia y objetivos, y se dirige a la elaboración y aplicación de una política documental y a la medición y el seguimiento de los resultados de la misma.

La norma ISO 15489 fue lanzada en su primera edición en septiembre de 2001 por el *Technical Committee ISO / TC 46, Information and Documentation, Subcommittee SC 11, Archives / Records Management*.

Esta norma fue desarrollada en respuesta al acuerdo general entre los países miembros de la ISO, para normalizar a nivel internacional la gestión de documentos tomando como base las normas australianas AS 4390.

Y tiene por objetivo garantizar la adecuada gestión de los documentos de archivo de una organización. Es decir, que una organización sea capaz de crear, conservar, y utilizar los documentos de archivo que necesita.

Consta de dos partes:

- **ISO 15489-1**.- que proporciona una guía sobre cómo gestionar los documentos de archivo.
- **ISO/TR 15489-2**.- que, en forma de informe técnico, proporciona una metodología para su implantación.

Tanto la parte general como el informe técnico pueden aplicarse a los documentos en cualquier formato o soporte, creados o recibidos por cualquier organización pública o privada durante el transcurso de sus actividades.

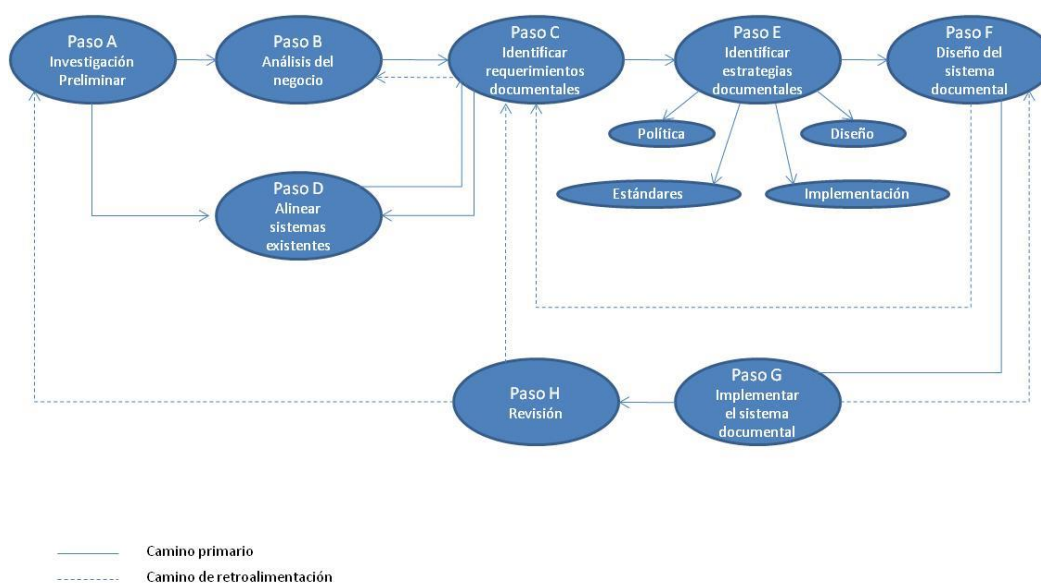
Y resultan una buena guía para los gestores de documentos, especialmente para aquellos que necesitan construir e implantar un programa de gestión de documentos partiendo de cero.

La metodología propuesta por ISO en el informe técnico consta de 8 pasos:

- Paso A: Investigación preliminar
- Paso B: Análisis de las actividades comerciales

- Paso C: Identificación de los requerimientos en materia de gestión de documentos
- Paso D: Evaluación de los sistemas existentes
- Paso E: Identificación de estrategias para satisfacer los requerimientos en materia de gestión de documentos
- Paso F: Diseño de un sistema de gestión de documentos
- Paso G: Implementación de un sistema de gestión de documentos
- Paso H: Revisión posterior a la implementación

En las siguientes líneas describiremos cada uno de estos pasos.



4.3.1 Paso A: Investigación preliminar

El objetivo principal de esta primera etapa es identificar y documentar el papel que juega la documentación en la organización.

Esto es, identificar y documentar su estructura; contextos administrativo, legal, comercial y social en los que opera y principales factores que influyen en sus necesidades de crear y mantener documentos; quedando identificadas siempre las fortalezas y debilidades y las posibles áreas de riesgos en lo que a gestión documental se refiere.

Este paso, consecuentemente, nos proporcionará una visión general de:

- la **actividad** que desempeña la organización,
- sus principales **implicaciones documentales**, y,
- los puntos fuertes y débiles en las **prácticas de gestión de documentos** de la organización.

4.3.2 Paso B: Análisis de la actividad de la organización

Este paso pretende establecer un **modelo conceptual** que, mediante el estudio de las actividades y procesos de nuestra organización, **identifique** qué es lo que hace ésta y cómo lo lleva a cabo.

El resultado de este análisis, a nivel general, nos va a indicar la relación existente entre las actividades de la organización y los documentos que son productos y evidencias de las mismas.

Antes de comenzar, tendremos que haber asumido muchos de los resultados obtenidos en el paso anterior (investigación preliminar); es decir, debemos:

- Tener un conocimiento general de la organización y los contextos en los que opera, y
- tener una apreciación general de los puntos débiles y fuertes de la organización en materia de gestión de documentos.

Además también debemos:

- Obtener un apoyo de la dirección para realizar el análisis de las actividades de la organización, y
- determinar si la organización ha analizado y documentado previamente sus actividades y procesos.

En definitiva, el **objetivo** de este paso es establecer un modelo o representación de las actividades llevadas a cabo en la organización: un **modelo de cómo trabaja ésta**.

Para ello existen dos tipos de análisis útiles:

- el **análisis jerárquico/funcional**: proporciona la base para el desarrollo del sistema de clasificación de la actividad de la organización y
- el **análisis de procesos**: proporciona la base para el desarrollo del mapa de procesos de la misma en el segundo.

Complementando ambos enfoques, para realizar el análisis de la actividad de una organización tendremos que identificar:

- Sus principales objetivos y estrategias para conseguirlos.
- Las funciones generales que se encargan de respaldar los objetivos y estrategias.
- Las actividades que contribuyen al cumplimiento de las funciones.
- Los grupos de transacciones o procesos que contribuyen a la realización de cada una de las actividades.
- Los documentos generados en cada una de las transacciones realizadas.

Análisis de las funciones, actividades y transacciones de la organización



4.3.3 Paso C: Identificación de requerimientos en materia de gestión de documentos

Este paso de la metodología ISO 15489 persigue un doble objetivo:

- Por un lado identificar los requerimientos que debe cumplir la organización para crear, recibir y guardar documentos como evidencia de sus actividades.
- Y por otro, documentar estos requerimientos de forma estructurada y fácilmente mantenible.

Estos requerimientos deben derivar de un análisis sistemático de:

- Las necesidades internas de la organización.
- Las regulaciones externas impuestas por las leyes y normas nacionales e internacionales.
- Las mejores prácticas de gestión de documentos.
- Las expectativas de la sociedad o comunidad en general.

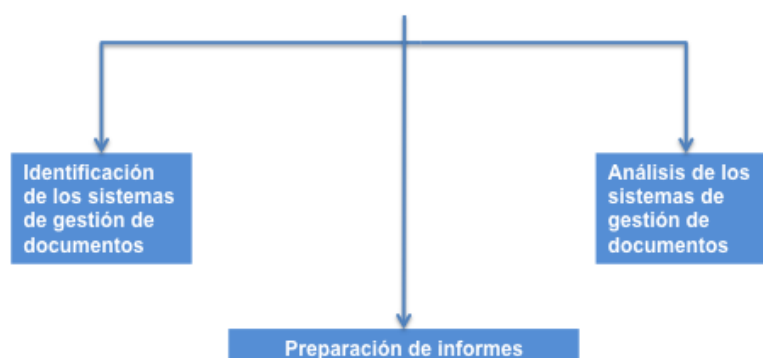
Y deben plasmarse en los productos resultantes siguientes:

- Una lista de todas las fuentes que contengan requisitos documentales relevantes para la organización.
- Una lista de los requisitos legales y reglamentarios o cualquier otro derivado de las necesidades más generales de la sociedad relacionados con el mantenimiento de documentos.
- Un informe de evaluación de riesgos apoyado por la dirección y
- Un documento formal dirigido a la dirección y al personal en el que se establezcan los requisitos respecto del mantenimiento de documentos.

4.3.4 Paso D: Evaluación de los sistemas existentes

El **objetivo principal**: comprobar si nuestra organización posee algún sistema de gestión de documentos o cualquier sistema de gestión de información que proporcione evidencia de sus transacciones.

Evaluación de los sistemas existentes en la organización



En caso de que existan, que será en la mayoría, deberá realizarse una **comparativa** con los requerimientos establecidos en el paso anterior; de manera que se revele el **grado de cumplimiento** de estos sistemas con respecto a los requerimientos en materia de gestión de documentos establecidos por la organización.

4.3.5 Paso E: Identificación de estrategias para satisfacer los requerimientos en materia de gestión de documentos

Con este paso se pretende determinar cuáles son las políticas, prácticas, normas, herramientas, etc. que debería adoptar la organización para remediar los puntos débiles detectados en el paso anterior (paso D) y así, poder hacer frente a los requerimientos establecidos en el paso C.



Para elegir la estrategia debemos tener en cuenta diversos aspectos:

- La naturaleza de nuestra organización
- El tipo de actividades que lleva a cabo
- Su soporte tecnológico
- Su cultura corporativa
- Las restricciones externas

Cuando se complete esta etapa se dispondrá de una propuesta que servirá de base para el diseño (o rediseño) del sistema de gestión de documentos.

Esta propuesta se materializará en los siguientes productos:

- Lista de estrategias para satisfacer los requisitos en materia de gestión de documentos compatibles con las peculiaridades y restricciones de la organización
- Modelo que relacione estrategias y requerimientos
- Informe recomendando una estrategia final

4.3.6 Paso F: Diseño de un sistema de gestión de documentos

Este paso persigue transformar las estrategias y técnicas seleccionadas en el paso E en un plan para el sistema de gestión de documentos que cumpla con los requisitos detectados en el paso C y solucione cualquier debilidad detectada en la organización relacionada con la gestión documental que haya sido detectada en la etapa D.

El término “sistema” debe entenderse de un modo global, no vinculado exclusivamente a las aplicaciones informáticas, sino considerando personas, procesos, herramientas y tecnología, Su desarrollo, por tanto, implicará:

- el diseño de cambios en los sistemas, procesos y prácticas actuales;
- la adaptación o integración de soluciones tecnológicas y
- la determinación de cuál es la mejor forma de incorporar estos cambios para mejorar la gestión de documentos de nuestra organización.

A lo largo de toda esta etapa tendremos que ir **comparando** los elementos del diseño con los requerimientos de gestión, preguntando a los **usuarios** sobre los elementos que les afectan y haciendo los cambios de diseño oportunos hasta que queden satisfechas estas necesidades.

Lógicamente, los pasos a seguir en el diseño del sistema, dependerán de la estrategia o enfoque que hayamos seleccionado en el paso anterior. Así, podremos decidir:

- a) Revisar las políticas y procedimientos existentes relacionados con la gestión de documentos de nuestra organización.
- b) Mejorar la funcionalidad de los sistemas de gestión de información de la organización e incrementar la formación de los responsables de la gestión de documentos.
- c) Desarrollar e implementar un nuevo sistema de gestión para áreas de alto riesgo de nuestra organización.
- d) Desarrollar e implementar un nuevo sistema de gestión para la organización en su totalidad.

Con independencia de la estrategia a seguir, las conclusiones de este paso se plasmarán, fundamentalmente, en la ejecución de un documento de especificaciones del sistema y un plan con asignación de plazos, tareas y responsabilidades para materializar el sistema.

4.3.7 Paso G: Implementación del sistema de gestión de documentos

El objetivo principal de este paso es la ejecución del plan elaborado en el paso F. Se trata de una tarea compleja de acometer, con una alta responsabilidad e inversión económica.

No obstante, cualquier tipo de riesgo queda solventado si aplicamos una planificación y documentación cuidada del proceso de implementación

Una vez completado este paso se habrá logrado la incardinación de la gestión de documentos en la organización con una alteración mínima de sus actividades.

4.3.8 Paso H: Revisión posterior a la implementación

Una vez implementado el sistema y tras un período prudencial de prueba, tenemos que medir la eficacia del mismo. Detectar posibles deficiencias con la intención de ir subsanándolas. Este es el objetivo del paso H.

Este chequeo se irá realizando de forma periódica, ya que pueden ir surgiendo nuevos procesos o actividades, que se traduzcan en nuevas necesidades de gestión de documentos en nuestra organización, que no sean satisfechas con lo que en un principio se desarrolló.

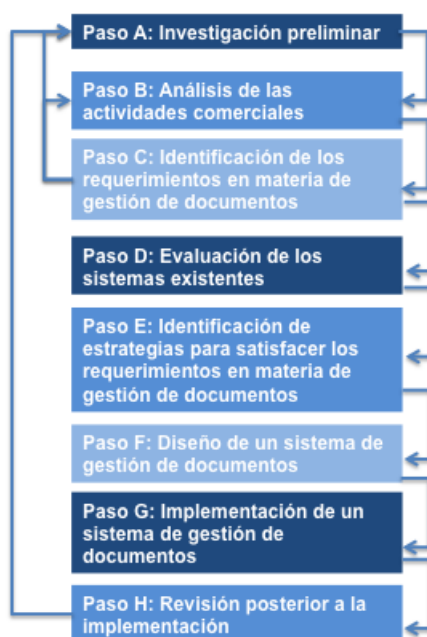
Por esta razón, para evaluar el sistema y su viabilidad en el transcurso del tiempo, no bastará únicamente con detectar estos cambios (parte inicial del paso H), sino que será **necesario** que se lleven a cabo periódicamente los **pasos C a H** de esta metodología ISO.

4.4 METODOLOGÍA DIRKS

La metodología DIRKS es un proceso de 8 pasos diseñados para ayudar a las organizaciones a mejorar su gestión de documentos e información. Se inspira y amplía el planteamiento de mejores prácticas descrito en el estándar Australiano AS 4390-1996, *Records Management* y la norma internacional ISO 15489, *Records Management* y su informe técnico adjunto. La metodología sigue un enfoque estructurado y riguroso diseñado para asegurar que la gestión de los documentos se alinee con las necesidades de la organización.

La metodología consta, al igual que las propuestas de las normas citadas, de los siguientes ocho pasos:

- Investigación preliminar (Paso A);
- Análisis de la actividad de negocio (Paso B);
- Identificación de los requisitos documentales (Paso C);
- Evaluación de los sistemas existentes (Paso D);
- Identificación de estrategias de gestión documental (Paso E);
- Diseño del sistema de gestión documental (Paso F);
- Implementación del sistema de gestión documental (Paso G), y
- Revisión posterior a la implantación (Paso H).



Los tres primeros pasos (del A al C) tienen por objeto asegurar que el proceso de desarrollo del sistema de gestión documental se centre en "las necesidades existentes" mientras que el resto de los pasos (del D al H) persiguen asegurar que el sistema esté "bien hecho".

Su aplicación resulta particularmente útil para identificar el *gap* existente entre las prácticas actuales y las mejores prácticas en materia de gestión documental, y permite el desarrollo de sistemas y prácticas de gestión documental basados en una sólida comprensión de los requerimientos documentales de la organización, ya que su estructuración facilita:

- Entender el negocio, el contexto normativo y social en el que operan, y establecer un modelo de negocio para la revisión de sus prácticas de mantenimiento de registros (Paso A);
- Analizar las actividades de negocio para identificar sus requisitos documentales (Pasos B y C);
- Evaluar el grado en que las estrategias de organización (por ejemplo, las políticas, estándares, tecnología) cumplen con estos requisitos (Paso D);
- Rediseñar las estrategias existentes o diseñar nuevas estrategias para abordar los requisitos no satisfechos (pasos E y F), e
- Implementar, mantener y revisar estas estrategias (los pasos G y H).

Permitiendo:

- Llevar a cabo negocios de manera ordenada, eficiente y responsable;
- Prestar servicios de una manera coherente;
- Facilitar la toma de decisiones mediante evidencias documentales;
- Garantizar la coherencia, continuidad y productividad en la gestión y administración de la empresa;
- Facilitar el desempeño eficaz de las actividades de la organización;
- Asegurar la continuidad en el caso de desastre;
- Cumplir con los requisitos legales, incluyendo la auditoría de archivos, y las actividades de supervisión;
- Proporcionar protección y apoyo en litigios, incluyendo la gestión de los riesgos asociados a la existencia de pruebas de actividad de la organización;
- Proteger los intereses de la organización y los derechos de los empleados y clientes;
- Apoyar la investigación y desarrollo
- Mantener la memoria corporativa, personal o colectiva.

En los siguientes apartados analizaremos cada uno de los pasos de los que consta la Metodología DIRKS, basándonos en la DIRKS Methodology user's guide²⁵.

4.4.1 Paso A. Investigación preliminar

El propósito de la etapa A es identificar y documentar el papel de la organización, su estructura, negocio, normas que le afectan, entornos socio-políticos en los que opera, y los principales factores que pueden afectar a sus prácticas de gestión documental.

Se trata de recopilar toda la información posible sobre la organización y su entorno.

Para llevarla a cabo, tendremos que realizar las siguientes tareas:

1. Determinar el alcance de la investigación
2. Recoger información desde fuentes documentales y entrevistas.
3. Documentar la investigación.
4. Preparar un informe final que recoja las conclusiones obtenidas.

Y para realizar estas tareas, a su vez, necesitaremos:

²⁵ DIRKS Methodology: a users guide. 2001. National Archives of Australia.

- Acceder a las fuentes de información internas (informes anuales, guías internas, manuales de procedimiento, políticas corporativas, etc.).
- Acceder a las fuentes de información externas (legislación que afecte a la organización, normas de gestión de registros y códigos de las mejores prácticas).
- Acceder a personal con un alto conocimiento de la organización.

Una vez realizada esta investigación preliminar, obtendremos:

- por un lado, un conocimiento de la organización y de los contextos en los que opera;
- por otro, una apreciación general de la consistencia y debilidad de la organización en materia de gestión de documentos; y
- por último, una base para definir el alcance del proyecto documental a acometer.

Analicemos con más detalle las tareas a realizar en este primer paso.

Tarea 1.- Determinar el alcance de la investigación

El objetivo de esta tarea es obtener un cuerpo de información conciso sobre la organización. Para ello deberemos identificar:

1. El marco legal en el que opera la organización.
2. Los miembros internos y externos de la organización cuyos intereses debe tenerse en cuenta. Se trata de personas u organizaciones que pueden afectar o ser afectados por una decisión o actividad llevada a cabo por la organización (accionistas, clientes,...).
3. Las normas comerciales, sociales y éticas a las que, la comunidad, espera que la organización haga frente.
4. El tipo de trabajo llevado a cabo en la misma.
5. Su cultura corporativa²⁶. Identificar la cultura corporativa de nuestra organización nos va permitir tener un conocimiento mucho más amplio acerca de por qué y cómo trabaja la organización de la manera que lo hace.
6. Y los factores que afectan a sus prácticas de gestión de documentos.

Tarea 2.- Recoger información desde fuentes documentales y entrevistas

Con carácter previo debe comprobarse si la organización no ha participado anteriormente en algún otro proyecto que haya llevado implícito la realización de un análisis corporativo de la misma; pues en caso afirmativo, éste sería un buen punto de partida.

Si sobre la base de este material y nuestro propio conocimiento corporativo no terminamos de documentar el contexto de la organización; necesitaremos acudir a fuentes documentales y a entrevistas de toma de datos para completar el mismo.

Las fuentes documentales que podemos consultar, como ya hemos anticipado, pueden ser internas o externas.

Entre las fuentes documentales internas podemos destacar:

²⁶ La cultura corporativa es el conjunto de valores, actitudes y creencias que comparten los miembros de la organización como consecuencia de las prácticas, procedimientos, estructuras y sistemas establecidos.

- La **página web** de la organización. La gran mayoría de organizaciones ya poseen un sitio web donde se recoge información que puede ser de nuestro interés; como las actividades que realiza, la estructura organizacional, la historia administrativa, etc.
- Los **informes anuales**. Éstos proporcionan resumen de la estructura actual de la organización y de sus actividades.
- Los **planes corporativos** para identificar los principales objetivos que reflejan las principales funciones de la organización.
- Las **políticas y procedimientos internos**. Por un lado, las políticas internas reflejan por qué la organización lleva a cabo determinadas actividades. Y por otro, los manuales de procedimientos recogen, con un amplio nivel de detalle, cómo debe llevar a cabo la organización sus funciones.

Por otra parte, como fuentes documentales externas podemos citar:

- **Legislación** relacionada con la gestión de documentos.
- **Legislación** relacionada con las **funciones administrativas**.
- **Regulaciones, normativas o directrices** que afecten de forma significativa a la organización.
- **Informes y directrices** emitidas por una auditoría, atención de quejas o reclamaciones u otras entidades de investigación.
- **Normas** relevantes para la organización. Un ejemplo de ellas pueden ser los códigos de prácticas, las normas técnicas, los protocolos, etc. El cumplimiento de este tipo de normas puede venir impuesto por ley o ser adoptada de manera voluntaria por la organización.

Una vez recogida la información necesaria de las fuentes documentales que nos proporcione la organización, el paso siguiente sería validarla mediante una entrevista con el personal de la misma.

Antes de realizar la entrevista se asume, dado los pasos previos, que ya debemos tener un conocimiento general de las funciones y estructura de la organización.

El **proceso** que se propone para realizar la entrevista se detalla en las siguientes líneas.

Determinar a quién vamos a entrevistar

La forma más adecuada para decidir este punto, es mediante la utilización del organigrama de la organización. De esta manera tendremos una visión global de las áreas operacionales de la misma y entrevistaremos al menos a una persona de cada área.

Decididas las personas que van a ser entrevistadas, el siguiente paso sería la realización de un informe que debería circular por todo el personal identificado como entrevistado potencial y que incluiría:

- Una explicación del proyecto que vamos a desarrollar.
- Una descripción de los resultados que esperamos obtener del proyecto; siempre enfatizando en los beneficios que éste va brindar a la organización.
- Una indicación acerca de por qué han sido seleccionados los entrevistados.
- Una identificación del tipo de información que estamos buscando.
- Una solicitud a los entrevistados para que consideren algunos aspectos antes de ser entrevistados; como por ejemplo las funciones, actividades y transacciones realizadas por el área funcional y su encaje dentro del objetivo y estructura de la organización;

cualquier requerimiento legal o de gestión de documentos; los documentos que resultan de las funciones y actividades de la organización; y la opinión del entrevistado acerca de cuánto tiempo son requeridos los documentos que utilizan.

- Una anotación donde se recoja el tiempo que durará la entrevista.
- Y por último, un agradecimiento, al posible entrevistado, por su cooperación.

Organizar la entrevista

En esta fase determinaremos el tiempo que vamos a emplear para realizar cada entrevista; siempre incluyendo un tiempo prudencial para escribir anotaciones al final de cada una.

Conviene además preparar un cuestionario que permita conducir la entrevista con agilidad. Este cuestionario debe hacer hincapié tanto en las actividades de la organización como en los documentos a los que dan lugar cada una de ellas.

Realizar la entrevista

Debemos tomar nota de todos los datos manifestados por los entrevistados.

Una vez finalizada la entrevista, además de agradecer al entrevistado su cooperación, debemos mencionarle la posibilidad de acudir de nuevo a él para clarificar cualquier tipo de información que no haya quedado suficientemente clara.

Redactar notas

La redacción de las notas debe realizarse de manera inmediata al término de la entrevista, pues es en ese momento cuando la información está fresca en nuestra memoria.

Por último, deberíamos anotar también el nombre de la persona entrevistada, su posición jerárquica y la fecha de la entrevista.

Tarea 3.- Documentar la investigación

Se trata de reunir un registro que identifique todas las fuentes consultadas en nuestra investigación preliminar y un conjunto de notas relacionadas con cada una de éstas.

Este paso es de especial importancia, pues muchas de las fuentes usadas durante la investigación preliminar serán usadas otra vez para analizar las actividades de la organización (Paso B) e identificar requerimientos en materia de gestión de documentos (Paso C).

Tarea 4.- Preparar un informe

El resultado de la investigación preliminar debe quedar plasmado en un informe donde quede identificado:

- Los procesos de negocio y actividades que se realizan.
- La estructura de la organización.
- Los posibles riesgos a los que está expuesta la organización.
- La percepción inicial sobre el papel que juega la gestión de documentos en la organización.
- Los puntos fuertes y débiles de los sistemas de información y gestión de documentos.
- La estimación del esfuerzo dedicado a la gestión de documentos.
- Las opciones para llevar a cabo el resto del proyecto.

- Las fuentes requeridas para los proyectos propuestos.

El informe debe recoger:

- los principales resultados de la investigación preliminar,
- así como desarrollar recomendaciones acerca del alcance, realización y viabilidad del proyecto de gestión de documentos.

4.4.2 Paso B. Análisis de la actividad de negocio

El propósito de la etapa B es desarrollar un modelo conceptual de lo que su organización hace y cómo lo hace mediante el examen de sus actividades y procesos. Este análisis será la base fundamental para el desarrollo de herramientas de gestión documental y contribuirá a la toma de decisiones con respecto a la creación, captura, control, almacenamiento, disposición y acceso de los documentos que se realizará en los pasos posteriores.

Para realizar este análisis se proponen una serie de etapas que detallamos a continuación.



Etapa 1.- Recoger información desde fuentes documentales y entrevistas

Para llevar a cabo esta etapa, es importante usar el registro de fuentes consultadas realizado en el paso anterior.

Muchas de estas fuentes nos van a proporcionar información muy importante acerca de lo que hace la organización y de cómo lo hace. Tal es el caso, por ejemplo, de:

- los **manuales de procedimientos** (fuente de información interna) que recogen desglosados todos los procedimientos llevados a cabo en la organización.
- la **legislación** (fuente de información externa) que obliga a la organización a realizar determinadas funciones, actividades y tareas.

Este proceso, sería conveniente que se completara con la realización de una serie de entrevistas de “profundización” a las personas encargadas de realizar cada una de estas funciones y actividades.

Etapa 2.- Identificar y documentar cada función, actividad y transacción

Los pasos recomendados son los siguientes:

- Usar las fuentes identificadas para definir los objetivos y estrategias de la organización.
- Detallar las funciones generales de la organización.

- Identificar las actividades que componen cada una de las funciones documentadas anteriormente.
- Identificar las transacciones asociadas con cada actividad. La identificación de transacciones puede seguir un doble camino; por un lado podemos usar las fuentes escritas y las entrevistas, y por otro, el análisis de los procesos de trabajo.
- Identificar los documentos generados como resultado de las transacciones detectadas en el paso anterior.
- Validar, con el personal de la organización, los resultados obtenidos.

Etapa 3.- Desarrollar el sistema de clasificación de la actividad desarrollada por la organización

Se deben listar las funciones, dentro de éstas, las actividades en las que se descomponen; y a su vez, cada una de éstas, debe descomponerse en transacciones.

El sistema de clasificación debe incluir también información sobre:

- Legislación u otras fuentes que avalen o sustenten las funciones y actividades.
- Riesgos asociados con cada función y actividad.

Etapa 4.- Desarrollar el mapa de procesos de la organización

En función de la clasificación anterior, organizaremos la información de la que disponemos de manera que obtengamos el mapa de procesos de la empresa.

4.4.3 Paso C. Identificación de los requisitos documentales

El objetivo del paso C es identificar los requerimientos de gestión de documentos de la organización para conservar evidencia de sus actividades empresariales y apoyar los procesos de negocio y su continuidad, la interacción con los clientes, el control de calidad y la toma de decisiones.

La naturaleza de la organización y el contexto en el que opera dictan qué tipo de pruebas de sus actividades tiene que crear, en qué forma, el tiempo que deben mantenerse y el acceso que debe garantizarse.

Estos requisitos deben identificarse a través de un análisis sistemático de las necesidades de la organización, sus obligaciones legales, así como una evaluación de la exposición al riesgo de la organización si estos requisitos documentales no se satisfacen.

Identificar los requerimientos documentales de la organización proporciona las bases para la creación, mantenimiento y expurgo de documentos, y es el punto de partida para el diseño de sistemas que faciliten dichos procesos, y el punto de referencia para la evaluación del rendimiento de los sistemas existentes.

Para completar el paso C es necesario seguir las etapas que se describen a continuación:

Etapa 1.- Analizar fuentes de información relevantes

Deben analizarse en profundidad todas las fuentes de las que se dispongan, tanto internas como externas, y, si es preciso, contar con la posibilidad de realizar entrevistas para profundizar en aquellos aspectos que se consideren precisos.

Análisis de fuentes de información relevantes



Etapa 2- Identificación de requerimientos legales / normativos, operacionales y sociales

Para determinar los **requerimientos legales** a los que debe hacer frente el sistema de gestión de documentos, debemos estudiar a fondo las fuentes legales que afectan a las funciones y actividades de nuestra organización. Para ello será de gran ayuda contar con el apoyo de perfiles jurídicos en el equipo de proyecto que sean capaces de “detectar” todas las posibles normas que afecten a la organización.

Para identificar los **requerimientos operacionales**, tendremos que examinar atentamente, si existen, **políticas y directrices internas y manuales de procedimiento**.

También, al igual que en el caso anterior, sería necesario contar con personal experto en este área de la organización y determinar particularmente por qué son creados los documentos clave de la organización.

Las **expectativas de la sociedad** pueden dar lugar a requerimientos sociales de gestión de documentos que estén o no reflejados en los requerimientos legales u operacionales anteriormente identificados. En el caso de así fuera, deberían detallarse.

Etapa 3.- Documentar los requerimientos identificados

Identificados los requerimientos, hay que documentarlos para poder utilizarlos en los siguientes pasos.

El **formato** a utilizar para desarrollar los requerimientos debe ser un **formato fácil** de mantener, ya que los requerimientos tienden a **cambiar** y tendremos que corregirlos y actualizarlos periódicamente.

Aunque depende del número y complejidad de los requerimientos desarrollados en nuestra organización, normalmente debemos incluir la información que detallamos a continuación:

- El nombre / título de la fuente, incluyendo alguna referencia (por ejemplo, el título y número de la legislación, el título y detalles de la publicación o el nombre y posición del informante).
- La fecha en la que la fuente entre en vigor.
- Una descripción de la fuente, aclarar del tipo de fuente del que se trata: legislación, directiva, norma de la industria, norma de las mejores prácticas de gestión de documentos, política interna, expectativas de la comunidad, etc.

- El párrafo, cláusula, sección o página específica de la fuente en donde aparece el requerimiento, ya sea éste implícito o explícito.
- Un comentario general sobre cómo el requerimiento cubre una situación específica de la organización, identificándose el documento implicado. Se trata de la descripción del requerimiento en sí.
- La función, actividad o transacción a la que se aplica el requerimiento.
- Los posibles **riesgos** de no hacer frente al requerimiento (resultado de algún análisis de riesgos).

Una vez identificados los requerimientos, vamos a obtener:

- Un indicador de rendimiento para evaluar si el sistema de gestión de documentos actual de nuestra organización puede hacer frente a estos requerimientos (Paso D).
- Una base para determinar, dentro de la variedad de estrategias de gestión de documentos, cuál es la que mejor permite a la organización hacer frente a estos requerimientos (Paso E).
- La base para el desarrollo de especificaciones funcionales para los sistemas de gestión de documentos (Paso F).

4.4.4 Paso D. Evaluación de los sistemas existentes

El propósito del paso D es examinar los sistemas de gestión documental y los sistemas de información existentes en la organización para medir el grado en que proporcionan “evidencia” de las actividades empresariales, o si tienen las funcionalidades adecuadas para hacerlo.

Para ello, se partirá de los requisitos documentales identificados en el Paso C y se analizará el gap existente entre los requisitos de la organización en cuanto a gestión documental y las capacidades de sus sistemas actuales. Asimismo, se identificarán incidencias como la duplicación de información, sistemas que podrían ser sustituidos por un nuevo sistema de gestión documental, así como las fortalezas documentales que pueden ser utilizadas para fomentar una correcta gestión de documentos.

Para completar el paso D es necesario seguir las siguientes etapas.

Etapas 1.- Identificar los sistemas de información existentes en nuestra organización

Hay que identificar los sistemas de gestión de información con los que podemos encontrarnos en nuestra organización. Estos pueden ser

- Para documentos en papel totalmente,
- Exclusivamente electrónicos o
- Sistemas mixtos.

Para esta identificación se recomienda incluir partir del análisis de las actividades y transacciones.

Etapas 2.- Analizar los sistemas existentes

Se trata de identificar en qué medida estos sistemas satisfacen las necesidades de evidencia de nuestra organización.

Etapa 3.- Preparar un informe como resultado de la identificación y análisis de los sistemas de gestión de información existentes en nuestra organización

Es muy importante que todo lo recogido en los dos puntos anteriores quede plasmado en un **informe global** antes de que se vaya a comenzar a **diseñar o rediseñar** los sistemas existentes.

Este informe en principio debe recoger:

- Un breve resumen del análisis realizado.
- Un listado con los puntos fuertes y débiles de los sistemas.
- Una información detallada acerca de que debe realizar el sistema para satisfacer cada uno de los requerimientos establecidos en materia de gestión de documentos.

4.4.5 Paso E. Identificación de estrategias de gestión documental

El objetivo de E paso es determinar las políticas más apropiadas, prácticas, estándares, herramientas y otras tácticas que la organización debe adoptar para poner remedio a las debilidades identificadas en el paso D y asegurarse de que cumplen los requerimientos documentales identificados en el Paso C.

La elección de estas estrategias debe tener en cuenta la naturaleza de la organización, el tipo de actividades que lleva a cabo, su entorno de apoyo tecnológico, la cultura de la empresa así como las limitaciones socio-políticas externas.

Para completar el paso E es necesario:

- Investigar las distintas estrategias a aplicar para la gestión de documentos
- Identificar las estrategias más adecuadas a nuestras necesidades de gestión de documentos
- Evaluar los factores que pueden apoyar o poner freno a la adopción de estas estrategias
- Adoptar la estrategia más adecuada

Dentro de las posibles estrategias a implementar destacan cuatro que son las más extendidas.

- Establecimiento y promulgación de principios que ejerzan influencia en la gestión de documentos dentro de la organización: políticas corporativas, instrucciones, directivas u otros instrumentos.
- Desarrollo de normas de obligado cumplimiento.
- Utilización de soluciones informáticas de mercado.
- Implementación específica de soluciones ad-hoc. Ya sean intrusivas (donde los empleados se encargarían conscientemente de las tareas de gestión de documentos) o invisibles (donde la gestión de documentos sucedería como parte de una rutina).

4.4.6 Paso F. Diseño del sistema de gestión documental

El proceso de diseño consiste en elaborar un plan viable que satisfaga los requisitos previamente establecidos de una manera aceptable.

En el contexto de DIRKS, la etapa de diseño consiste en convertir las estrategias y tácticas seleccionadas en el paso E en un modelo de gestión documental que de respuesta a:

- Los requisitos documentales identificados en el paso C, y
- Las debilidades documentales o deficiencias detectadas en el paso D.

No debe olvidarse que el diseño de un buen sistema también necesita una infraestructura de apoyo adecuada: recursos humanos, herramientas y tecnología. Por lo tanto, este paso contemplará:

- Cambios en el diseño de sistemas, procesos y prácticas;
- La adaptación o la integración de soluciones tecnológicas, y
- Determinar la mejor forma de incorporar estos cambios para mejorar la gestión documental en toda la organización.

En cuanto a la vertiente de desarrollo de sistemas suelen aplicarse dos importantes prácticas:

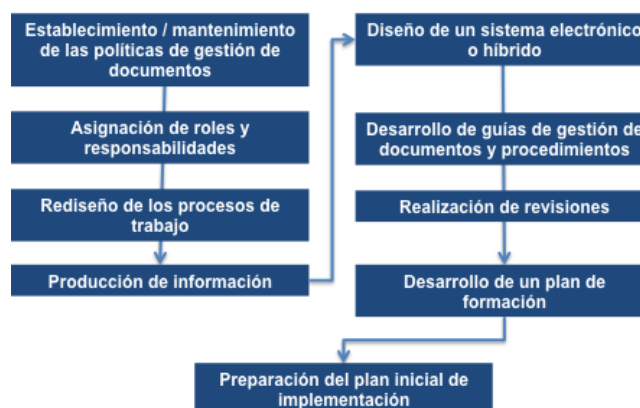
- Adoptar un enfoque iterativo, e
- Involucrar a los usuarios en el proceso.

Esto significa que, a lo largo de la fase de diseño, no sólo se comprueba que los elementos de diseño cubren los requisitos de gestión de la documentación detectados, sino que además se solicita a los usuarios información sobre aquellos elementos que les afectan, y se van incorporando cambios progresivos en el diseño hasta que los requerimientos quedan satisfechos y los usuarios también quedan satisfechos.

La naturaleza de este paso puede variar considerablemente en función de las estrategias seleccionadas en el paso E. Pudiendo adoptarse medidas muy dispares, por ejemplo:

- Revisar las políticas y procedimientos en materia de gestión documental en la organización;
- Asignar roles y responsabilidades de gestión documental;
- (Re) diseño de los procesos de trabajo;
- Diseño de sistemas electrónicos o mixtos para la creación de documentos, captura y control;
- Elaborar directrices y procedimientos de operación relacionados con la gestión documental;
- Llevar a cabo revisiones regulares de la gestión documental en la organización;
- Desarrollar planes de formación inicial;
- Preparar un plan de implementación del sistema de gestión documental diseñado.

Diseño de un sistema de gestión de documentos



4.4.7 Paso G. Implementación del sistema de gestión documental

El propósito del G paso es identificar de manera sistemática y poner en marcha una combinación adecuada de estrategias para implementar con éxito el proyecto diseñado en el paso F. Este paso pueden plantearse como un solo proyecto, o como una “cartera” de proyectos interrelacionados para mejorar la gestión documental en la organización.

Para completar este paso G es necesario:

- Seleccionar las técnicas de ejecución más adecuadas;
- Planificar el proceso de puesta en marcha de estas técnicas (plan de implantación);
- Gestionar la implementación del sistema, y
- Desarrollar y mantener el plan.

4.4.8 Paso H. Revisión posterior a la implantación

El objetivo del paso H es medir la eficacia de los sistemas y prácticas de gestión documental, centrándose en las soluciones implementadas, a partir de los requerimientos de gestión documental detectados y las limitaciones de la organización definidas en los pasos C y E.

Asimismo permite evaluar la eficacia y la idoneidad del proceso de desarrollo (especialmente los pasos F y G), y recomendar y llevar a cabo cualquier acción correctiva para abordar las deficiencias y establecer un régimen de control y seguimiento de la adecuación del sistema o los componentes relacionados.

Para ello se pueden utilizar diferentes técnicas: entrevistas a la dirección, al personal y/o a otras partes interesadas; la realización de encuestas, el análisis de documentación generada durante las primeras fases del proyecto, y la observación y control de las actividades documentales de forma aleatoria.

Para completar el paso H es necesario:

- Definir un plan de la evaluación, incluyendo los criterios de evaluación;
- Recopilar y analizar datos de rendimiento;
- Documentar e informar a la dirección sobre los resultados encontrados;
- Tomar medidas correctivas.

4.5 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS METODOLOGÍAS ANALIZADAS

METODOLOGÍA	FORTALEZA	DEBILIDAD
MoReq	<ul style="list-style-type: none"> Se ha concebido como instrumento práctico de ayuda a las organizaciones para satisfacer las necesidades propias de su actividad de gestión de documentos de archivo, tanto electrónicos como tradicionales, ya que en la elaboración del modelo de requisitos se han tenido presentes las necesidades de la gestión de documentos de archivo, tanto tradicionales como electrónicos. 	<ul style="list-style-type: none"> No se trata propiamente de una metodología, sino de un conjunto de requisitos que un sistema de gestión documental debe cumplir para garantizar el éxito del mismo. No marca por tanto <i>cómo construir</i> el sistema sino que simplemente marca <i>cómo debe ser</i>. Esta especificación pretende abarcar una amplia gama de requisitos para distintos países, en diferentes sectores de actividad y con distintos tipos de documentos de archivo. La amplitud del enfoque es deliberada, pero conlleva una limitación importante: una única especificación no puede aportar unos requisitos que coincidan con los ya existentes de forma exacta, sin necesidad de modificación. En cada país existen tradiciones, perspectivas y exigencias normativas propias en materia de gestión de documentos de archivo. En ciertos casos, habrá que tomar estas cuestiones en consideración a la hora de aplicar esta especificación de requisitos modelo, sobre todo cuando se utilice en el desarrollo de un nuevo sistema. Los requisitos detallados en esta especificación se han concebido para ser tomados como modelo. No son prescriptivos en todas las aplicaciones posibles de sistemas de gestión de documentación electrónica, pues en ciertos entornos algunos de ellos no resultan pertinentes. Los distintos sectores empresariales, entornos o tipos de organización, entre otros elementos, impondrán también sus requisitos específicos adicionales. Por consiguiente, antes de proceder a su uso, conviene personalizar la especificación. Para el caso concreto de la Administración Pública, y, en concreto, la española, debe señalarse que no contempla las restricciones propias derivadas de la legislación vigente. No aborda los aspectos prácticos de la gestión de documentos de archivo. Se ha optado por que la especificación trate únicamente las capacidades necesarias para la gestión de documentos electrónicos de archivo

		<p>mediante programas informáticos, eludiendo la discusión de temas como la filosofía de la gestión de documentos de archivo, las teorías archivísticas, la toma de decisiones o el control de la gestión.</p>
ISO 15489	<ul style="list-style-type: none"> • Marca las directrices para el desarrollo de sistemas de gestión documental, no sólo desde un punto de vista del desarrollo de proyectos de tecnologías de la información, sino, sobre todo, desde la óptica de organización documental. • Si bien está orientada al desarrollo de sistemas de gestión de documentos electrónicos, su aplicación es trasladable al caso de los formatos tradicionales. • Su escalabilidad es alta, al estar orientada al trabajo por procesos. • Contempla una retroalimentación constante con los resultados de cada paso, lo que permite un mantenimiento adecuado del sistema diseñado. 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone un modelo organizativo “ideal” que podamos tomar como referencia y objetivo a alcanzar. • No detalla los elementos básicos (registro, sistemas de tramitación, archivo,...) que deben incorporarse en un proyecto de gestión documental, considerando el ciclo completo de la vida documental, es decir, desde que “nace” un documento hasta que se archiva definitivamente o se destruye. En especial en un entorno como el actual en el que la Administración electrónica obliga a contemplar todas las etapas documentales de cada proceso. • Aunque incorpora el análisis (como restricciones) de la cadena de valor de la organización, no incluye de un modo directo la relación con los clientes (ciudadanos, en el caso de la Administración), como elemento clave de la construcción del sistema de gestión documental. • No contempla las funcionalidades “electrónicas” a incorporar al sistema de gestión documental para garantizar su adecuado comportamiento. • Sólo incluye una descripción de los 8 pasos de los que consta la metodología, pero no incluye herramientas para llevarlos a cabo ni una explicación detallada de cómo materializarlos. • No está particularizada para el sector de la Administración Pública ni para el caso de la Administración española, aunque entre sus indicaciones, señala que deben recabarse las restricciones derivadas del entorno socio-económico en el que se desarrolla la actividad de la organización.
DIRKS	<ul style="list-style-type: none"> • Marca las directrices para el desarrollo de sistemas de gestión documental, no sólo desde un punto de vista del desarrollo de proyectos de tecnologías de la información, sino, sobre todo, desde la óptica de organización documental. 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone un modelo organizativo “ideal” que podamos tomar como referencia y objetivo a alcanzar. • No detalla los elementos básicos (registro, sistemas de tramitación, archivo,...) que deben incorporarse en un proyecto de gestión documental, considerando el ciclo

	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien está orientada al desarrollo de sistemas de gestión de documentos electrónicos, su aplicación es trasladable al caso de los formatos tradicionales. • Su escalabilidad es alta, al estar orientada al trabajo por procesos. • Contempla una retroalimentación constante con los resultados de cada paso, lo que permite un mantenimiento adecuado del sistema diseñado. • Incluye, además de la descripción de los 8 pasos de los que consta un conjunto de herramientas para llevarlos a cabo y una explicación detallada de cómo materializar las diferentes etapas de la misma. 	<p>completo de la vida documental, es decir, desde que “nace” un documento hasta que se archiva definitivamente o se destruye. En especial en un entorno como el actual en el que la Administración electrónica obliga a contemplar todas las etapas documentales de cada proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aunque incorpora el análisis (como restricciones) de la cadena de valor de la organización, no incluye de un modo directo la relación con los clientes (ciudadanos, en el caso de la Administración), como elemento clave de la construcción del sistema de gestión documental. • No contempla las funcionalidades “electrónicas” a incorporar al sistema de gestión documental para garantizar su adecuado comportamiento. • No está particularizada para el sector de la Administración Pública ni para el caso de la Administración española, aunque entre sus indicaciones, señala que deben recabarse las restricciones derivadas del entorno socio-económico en el que se desarrolla la actividad de la organización.
--	---	--

Como vemos, la corrección de los principales puntos de mejora detectados en las metodologías analizadas, pasa por definir un Modelo de Gestión de la Documentación objetivo, que contemple todos los elementos necesarios para dar respuesta al ciclo de vida documental de la organización, particularizado para el caso de las Administraciones Públicas y, en concreto para el caso de la Administración Pública española, con las restricciones existentes derivadas de la normativa vigente.

En el siguiente capítulo, partiendo de la norma que con mayor detalle fija los requerimientos “documentales” de la Administración y la relación con los ciudadanos (la ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos) definiremos el Modelo ideal para posteriormente, en el capítulo 6, describir una propuesta metodológica para alcanzar dicho Modelo, que tomando las fortalezas de las metodologías analizadas, mejore los puntos detectados como debilidades.

CAPÍTULO 5. MODELO DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

5 CAPÍTULO 5. MODELO DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

5.1 Introducción

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, no existe actualmente ninguna metodología que se adapte con satisfacción al contexto de la Administración Pública, ni se ha definido ningún modelo que contemple a nivel documental el funcionamiento de la Administración, considerando todos los elementos que conforman el circuito operativo de la misma, desde el inicio de un procedimiento hasta la resolución del mismo.

Este Modelo, en el que los documentos son la pieza clave al constituir inicio y resultado de las distintas fases de un procedimiento administrativo, debe ser capaz de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, debe contar con los elementos necesarios para materializar cualquier relación “virtual” o “presencial” entre la Administración y el administrado y debe garantizar el cumplimiento de las normas básicas que regulan el funcionamiento de la Administración²⁷.

En el presente capítulo, definiremos este Modelo. Para ello partiremos de la Ley 11/2007 que desarrolla la Ley 30/1992, marcando las pautas a seguir para la relación con los ciudadanos de un modo electrónico, supletorio al presencial, y obtendremos, a través del análisis de sus requerimientos las características fundamentales de la relación a implementar con los ciudadanos, que, como hemos avanzado, constituirá el núcleo central de nuestro Modelo de Gestión Documental, que veremos desarrollado al final del capítulo.

5.2 Requerimientos del Modelo estructurados según la cadena de valor

La Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos cambia radicalmente el paradigma de la Administración Electrónica en el sentido de que de ser ésta una iniciativa de la Administración, que definía, implantaba y gestionaba estos servicios en función de criterios propios (el servicio se ponía a disposición del ciudadano) ahora se constituye como derecho del ciudadano, entendiendo como tal a “cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas” (Anexo h Ley11/2007).

Es, por tanto, fundamental, tener presente al ciudadano como pieza central en el análisis de los requerimientos de la Ley para definir el Modelo de Gestión Documental.

Para ello plantearemos la **cadena de valor de la Administración Pública**, con el ciudadano como elemento fundamental y con los diferentes elementos derivados de la interpretación de la Ley 11/2007 como eslabones imprescindibles para garantizar la oferta de servicios de la Administración en condiciones de eficacia y calidad.

Partiendo de esta cadena de valor analizaremos los requerimientos ligados a cada elemento y definiremos el Modelo de Administración electrónica óptimo que será de aplicación a cualquier Administración Pública.



Figura 1. Cadena de valor.

²⁷ FABRA VALLS, M.J.; BLASCO DÍAZ, J.L. 2008. El Documento electrónico : aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos. Publicacions de la Universitat Jaume I.

Empezando desde la izquierda, el primer elemento que representa la cadena es el ciudadano, en tanto que es el origen del derecho y por tanto de toda la cadena de valor necesaria para asegurarlo.

En segundo lugar se representan los servicios, procedimientos, actuaciones y los mecanismos de participación ciudadana que se ofrecen al ciudadano electrónicamente. La interpretación realizada asimila los servicios, procedimientos y actuaciones a los procedimientos administrativos que son iniciados a instancia de parte, que se corresponden con los derechos subjetivos de los ciudadanos. Estos procedimientos administrativos son los que deben ser transformados en servicios públicos electrónicos en un escenario de mínimos.

En tercer lugar se representan los canales a través de los que el ciudadano accede a estos servicios, procedimientos y actuaciones, y que se describen en Ley 11/2007 en lo que respecta a la necesidad de implementar más de uno entre los posibles (presencial, Internet, teléfono, móvil o TDT).

En cuarto lugar se representa la tecnología necesaria para dar soporte a estos canales y a la prestación de los servicios. Este segmento de la cadena se subdivide a su vez en tecnología Front-office (de cara al ciudadano) y tecnología Back-office (de gestión interna de la administración).

En quinto lugar figura la organización, que se interpreta como el resto de los medios (RRHH, económicos, procesos e infraestructuras) necesarios para dar soporte a toda la cadena.

Finalmente se representa, como último eslabón, la normativa, como instrumento que permite regular y estructurar el conjunto de la cadena.

De esta forma, la organización necesaria estará absolutamente supeditada a las características del servicio que se debe desarrollar y la normativa que se desarrolle deberá facilitar la implantación efectiva del servicio.

Se han estructurado cuatro tipos de requerimientos:

- Requerimientos de carácter obligatorio. Son aquellos que se incluyen en el articulado básico y se describen de forma imperativa para todas las administraciones, como el que define la Sede Electrónica, o el que se refiere a la iniciación de los procedimientos por medios electrónicos, que obliga a mantener la disponibilidad de sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica.
- Requerimientos de carácter potestativo. Se han incluido en este grupo dos tipos de requerimientos. De un lado, aquellos que se incluyen en el articulado básico como aspectos a desarrollar en el caso de que las Administraciones lo estimen pertinente, y que se expresan con carácter potestativo en primera instancia pero que en el caso en que se asuman se articulan necesariamente a través de las fórmulas expresadas en la Ley. De otro, los requerimientos que no se recogen en el articulado de carácter básico.
- Orientaciones de la Administración General del Estado. Aspectos que recoge la Ley que constituyen una descripción de cómo se va a abordar un aspecto concreto en la Administración General del Estado y que por lo tanto tienen sólo carácter orientativo para el resto de las administraciones.
- Recomendaciones. Aspectos que constituyen una recomendación asociada a la interpretación realizada de la Ley y que permitirán agilizar el proceso de adaptación.

5.2.1 Ciudadano



Figura 2. Cadena de valor. Ciudadano/empresas.

Como ya se ha mencionado al describir los requerimientos, el artículo 6 de la Ley 11/2007 define los derechos del ciudadano a “relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Del mismo modo, define el derecho a “obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos” por medios electrónicos.

Además, los ciudadanos tienen, en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos por la Ley un conjunto de derechos complementarios tales como:

- A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.
- A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas.
- A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.
- A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados.
- A obtener copias electrónicas.
- A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
- A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.
- A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.
- A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.
- A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas.

De esta forma, y como elemento más importante de la interpretación de este primer nivel de la Cadena de Valor, queda absolutamente supeditado el concepto de Administración Electrónica, y la tecnología que posteriormente sea necesario definir para darle soporte, al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Esto sin duda condiciona enormemente cómo se debe estructurar la

organización para la prestación de servicios públicos electrónicos, especialmente en los aspectos relacionados con la responsabilidad jurídica que se asume en cada uno de los servicios que se presta y en los aspectos relacionados con las necesidades de disponibilidad.

Por otra parte, en el artículo 7, referido a la Defensa de los derechos de los ciudadanos, se crea en la Administración General del Estado, la figura del Defensor del usuario de la Administración Electrónica, que velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley. El Defensor del usuario contará con la asistencia que “le presten las Inspecciones Generales de los Servicios de los Departamentos Ministeriales y la Inspección General de Servicios de la Administración Pública” y las Inspecciones de los Servicios “le mantendrán permanentemente informado de las quejas y sugerencias que se reciban en relación con la prestación de servicios públicos a través de medios electrónicos”.

Se trata del único punto de la Ley 11/2007 en el que se asignan competencias concretas a un organismo de cada uno de los Ministerios de la Administración General del Estado (Inspección General). Se entiende por tanto que desde el punto de vista normativo es el único condicionante organizativo que impone la Ley, de aplicación en la Administración General del Estado, y que puede servir de referencia para otras Administraciones.

Especial atención exige el uso de lenguas oficiales. En la Disposición adicional sexta, la norma exige que se garantice el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. A este respecto, se establece que las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencias sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes. El cumplimiento total de lo dispuesto deberá estar garantizado en los plazos establecidos en la disposición final tercera.

5.2.2 Servicios, procedimientos y actuaciones



Figura 3. Cadena de valor. Procedimientos y servicios.

A continuación se analizan los requerimientos de la Ley 11/2007 que hacen referencia a los procedimientos y servicios que se ponen a disposición de los ciudadanos.

5.2.2.1 De carácter obligatorio

5.2.2.1.1 *Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley 11/2007*

Según la Disposición final tercera de la Ley, en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes existe la obligación de adaptación de la totalidad de los procedimientos, servicios y actuaciones a los requerimientos de ésta.

Más concretamente, la Ley exige a cada Administración “**hacer pública y mantener actualizada la relación de procedimientos y actuaciones**” adaptados para el ejercicio de los derechos que otorga al ciudadano.

Es necesario tener en cuenta que esta obligación no se puede interpretar de forma unívoca, ya que la propia Ley permite plantear escenarios de mínimos y de máximos. De esta realidad se desprende la tarea de definir la aproximación de cada organización, así como el alcance de los trabajos asociados al proceso de adaptación de los procedimientos, servicios y actuaciones.

El escenario de mínimos impuesto por la Ley, identifica un servicio público electrónico con capacidad para la tramitación electrónica a instancia de parte (el artículo 35 de la Ley establece como de obligado cumplimiento al menos la iniciación de la tramitación de todos los procedimientos por medios electrónicos) y el seguimiento del estado de la tramitación, hasta la propia resolución y notificación. Ello exige determinar los niveles de servicio asociados a cada procedimiento con respecto a su tramitación electrónica, de lo que se deriva a su vez la conveniencia de hacer una catalogación de procedimientos en función de su grado de adaptación a los requerimientos de la Ley, sean de carácter obligatorio o no.

Se puede establecer una correspondencia directa entre requerimientos de la ley y niveles de servicio, de forma que éstos se correspondan con niveles de interacción creciente con el ciudadano. Según un ejemplo de clasificación realizada por el antiguo Ministerio de Administraciones Públicas a partir de una directiva europea en materia de modernización administrativa, los procedimientos administrativos se pueden agrupar en función de los siguientes niveles de servicio.

- **Nula información** sobre el procedimiento a través de medios electrónicos.
- **Información sobre el procedimiento.** Este aspecto se vincula al principio de transparencia y tiene carácter prioritario, a fin de establecer mecanismos que permitan ofrecer información veraz sobre los procedimientos administrativos, que además faciliten a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
- **Iniciación del procedimiento.** Todos los procedimientos deben contemplar de forma obligatoria por Ley su iniciación por medios electrónicos, por lo que se deberán articular los mecanismos para la gestión de los procedimientos iniciados electrónicamente con las mismas garantías que los iniciados presencialmente.
- **Pago electrónico.** Si bien la Ley no trata exhaustivamente el tema, el pago electrónico se considera como parte de los derechos asociados a la Ley.

- **Notificaciones y comunicaciones electrónicas.** Se plantea la obligatoriedad de instrumentar sistemas de notificación y comunicación electrónica, asociados al consentimiento expreso de los ciudadanos en cuanto a su utilización en el caso de las notificaciones y comunicaciones que se dirijan al ciudadano. Del mismo modo, se plantea de forma potestativa instrumentar medios electrónicos adecuados vinculados a la presentación de alegaciones, obtención de información y realización de consultas.
- **Consulta del estado de la tramitación.** Es el último nivel de servicio de carácter obligatorio que apunta la Ley. Se apunta como derecho del ciudadano y puede instrumentarse mediante la consulta del trámite en que se encuentra el procedimiento, o asociada a la fase. En el caso de existir automatización completa del procedimiento el servicio deberá instrumentarse asociado al trámite.
- **Proactividad.** De forma complementaria se puede añadir un nivel de servicio adicional, que si bien no se deriva de forma obligatoria de la Ley, sí se recoge como recomendación específica asociada a la precumplimentación de formularios de iniciación y/o al uso de alertas dirigidas a los ciudadanos relacionadas con los hitos de tramitación.

A fin de dar cumplimiento efectivo a los requerimientos de la Ley esta clasificación debería permitir además, añadir una tipología adicional que, en lugar de asociarse a la relación con el ciudadano, se refiera a la gestión interna, que supone identificar qué procedimientos administrativos son gestionados en su totalidad electrónicamente.

La clasificación de procedimientos deberá ofrecer la posibilidad de clasificar los procedimientos en función de la capacidad de prestar servicios asociados a los diferentes canales.

5.2.2.2 De carácter potestativo

5.2.2.2.1 *Proceso de simplificación administrativa.*

La Ley asocia el concepto de acceso electrónico a los servicios y procedimientos con el de simplificación administrativa, y es que Administración Electrónica y simplificación son elementos íntimamente relacionados.

En efecto, de acuerdo con el artículo 33 de la ley 11/2007, “**se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo (lo que implica a toda la Cadena de Valor) y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa bajo criterios de simplificación administrativa**” y del mismo modo, el artículo 34 de la Ley 11/2007 establece que la aplicación de medios electrónicos irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

- La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos.
- La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.
- La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.
- La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

Además, en los artículos 35 al 39 definen, de alguna manera, lo que debe ser el ciclo de vida de la prestación de un servicio administrativo a través de medios electrónicos, y las implicaciones generales que debe tener en los procedimientos y actuaciones la aplicación de este nuevo derecho.

De todo esto, y de cara a garantizar al ciudadano el cumplimiento de sus derechos derivados de la presente Ley, se desprende la necesidad de acometer un proceso de simplificación administrativa. Atendiendo al espíritu de la Ley, y dado que la simplificación se recoge tanto entre sus finalidades como en el principio que guía su aplicación, el proceso de simplificación se entiende en este análisis como necesario, aunque el artículo no tenga carácter básico y, consecuentemente, no sea preceptivo para todas las administraciones.

Expresado de forma sintética, el gran objetivo de este proceso de simplificación es como se ha dicho es asegurar la reducción de la carga administrativa que se exige a los ciudadanos en su relación con las administraciones. Entre sus implicaciones se destacan las siguientes:

- **Modelizar los flujos de tramitación**, lo que permitirá a su vez dar soporte al proceso de información al ciudadano sobre el estado de su expediente.
- **Definir el modelo documental** asociado al expediente administrativo, lo que dará soporte a la definición de los documentos electrónicos que constituyen el expediente electrónico.
- **Prestar soporte a los procesos de participación y transparencia** al generar los contenidos que se podrán estructurar en Sistemas de Información Administrativa, para su presentación a través de la sede electrónica.

5.2.2.3 Recomendaciones

5.2.2.3.1 *Inventario de documentos y datos intercambiados con otras Administraciones Públicas y registro único de datos del ciudadano.*

La Ley 11, en su artículo 6, establece el derecho del ciudadano a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las AAPP.

El mismo artículo alude a la obligación de las Administraciones Públicas a utilizar medios electrónicos para recabar la información sobre los interesados que obren en poder de otras Administraciones Públicas.

En este contexto, con el objetivo de evitar solicitar al ciudadano documentos y datos que obran en poder del resto de las administraciones y de dar cumplimiento al derecho a no aportarlos, se deduce la necesidad de asociar, al inventario de procedimientos, el inventario de todos aquellos documentos y datos que se requieren de otras administraciones.

Con el objetivo añadido de implementar niveles de proactividad creciente, se recomienda articular la integración de los datos de los ciudadanos que obran en su poder en un registro único.

Asimismo se deberá considerar, teniendo en cuenta las oportunidades organizativas en el corto plazo, el establecimiento de acuerdos de coordinación y cooperación para el intercambio y transmisión de datos con las Administraciones Públicas que interese.

5.2.3 Canales



Figura 4. Cadena de valor. Canales.

A continuación se presentan aquellos aspectos de la Ley 11/2007 que hacen referencia al eslabón de la Cadena de Valor correspondiente a los canales de atención/interactuación.

5.2.3.1 De carácter obligatorio

5.2.3.1.1 *Atención multicanal al ciudadano*

La Ley establece que “las AAPP deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos” (artículo 8.1).

A partir de una lectura afinada de la Ley, se deduce que debe ser más de un canal, es decir, como mínimo dos canales, los que se deberán habilitar para la prestación de servicios electrónicos a sus ciudadanos. El principio que radica en el fondo de este mandato es el de accesibilidad: hacer más accesible la administración, independientemente de la distancia física.

A partir de aquí la Ley se dirige exclusivamente a la Administración General del Estado, a la que exige poner a disposición del ciudadano al menos tres canales, a saber, presencial, telefónico y sede electrónica.

Esto puede dar lugar a interpretar, como de hecho es cierto en el sentido global de la atención al ciudadano, que en la Cadena de Valor todos estos canales son paralelos y simultáneos respecto al servicio prestado (multicanalidad). Sin embargo, desde el punto de vista de la interpretación estricta de la Ley 11/2007, que no desde la interpretación global del concepto de atención al ciudadano, se podría deducir que los canales presencial y telefónico están supeditados a la “Sede Electrónica” en la Cadena de Valor, en el sentido de que su razón de ser es la asistencia y orientación al ciudadano en la utilización de los medios electrónicos.

Por tanto, se distingue el concepto de canal de atención presencial al ciudadano, de gran amplitud e innumerables implicaciones organizativas, del concepto de soporte al ciudadano al acceso electrónico desde las oficinas de atención presencial. El mismo criterio se utiliza para el caso de la atención telefónica.

Sin embargo, si se atiende al espíritu de la Ley está claro que esta se dirige a la implantación de una plataforma de servicios multicanal.

Una plataforma de atención multicanal ofrece al ciudadano la posibilidad de relacionarse con la administración a través de una variedad mayor de canales en un momento preciso, lo que favorecerá la consecución del principio de eficacia y eficiencia promovido por la Ley 30/1992 (Art.3).

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la plataforma deberá asegurar la integridad y veracidad de la respuesta que se facilita a los ciudadanos, por lo que debe fundamentarse en servicios de atención unificados e integrados.

La Ley reconoce además el derecho a utilizar más de un canal en la relación y a cambiar de canal en la tramitación de un expediente específico, lo cual incide en esta necesidad de generar servicios de atención integrados.

5.2.3.1.2 Sistema de canales de la AGE

La Ley especifica, en su punto 8.2, que la multicanalidad en la AGE se instrumentará a través de un sistema de varios canales que cuente, al menos, con los siguientes medios:

- Oficinas de atención presencial.
- Puntos de acceso electrónico (sede electrónica).
- Servicios de atención telefónica.

Esta consideración permite orientar en la conveniencia de articular de igual manera estos tres canales como escenario objetivo mínimo.

Del mismo modo el escenario más ambicioso supondría articular canales alternativos adicionales. En cualquier caso entiéndase que la instrumentación de los distintos canales no tiene que ser uniforme para todos los procedimientos o servicios, ni siquiera para todos los trámites asociados a cada procedimiento, por lo que el escenario se puede construir de forma progresiva, asociada a la adaptación de cada uno de los procedimientos administrativos a la Ley.

La instrumentación de estos canales, bien sea de los tres impuestos a la AGE o de otros adicionales, requiere la adecuación de la información y la tramitación a sus características propias. Como se ha mencionado existen trámites que no pueden realizarse a través de todos los canales por razón de sus características técnicas, por ello, el análisis sobre la forma de instrumentar la multicanalidad en cada caso puede derivarse del proceso de simplificación administrativa. Es

decir, en última instancia, y en el caso de que se quiera avanzar en esta línea, la definición de los canales para la tramitación administrativa debería erigirse como resultado necesario asociado al proceso de simplificación.

En cuanto al punto de acceso general para las relaciones del ciudadano con la Administración General del Estado a que hace referencia el mismo Artículo 8.2.b, parece lógico asumir que se materializará a través de la estructura 060 y que estará a cargo del Ministerio de Presidencia, aunque también parece lógico afirmar que en este punto de acceso no se asumirá la responsabilidad jurídica del acto, y por tanto no tendrá consideración de Sede Electrónica, sino simplemente supondrá el redireccionamiento hacia las distintas Sedes Electrónicas de la AGE, en función del servicio o procedimiento al que acceda el ciudadano.

En cualquier caso, a este nivel de Sede Electrónica necesariamente se derivarían procesos y tareas relacionadas con la necesaria coordinación que tendría que existir entre la Sede electrónica y el Ministerio de Presidencia (*“este punto de acceso general contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos”*).

5.2.3.1.3 Definición de la Sede Electrónica

El artículo 10 de la Ley 11/2007 define el concepto de Sede Electrónica, como “aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública” lo que conlleva la “responsabilidad del titular (de la Sede) respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”.

Del mismo modo, la Ley establece en el punto 3 de este artículo 10 que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. También añade que en todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

De este modo, la sede electrónica se establece como concepto asociado al Régimen Jurídico de la Administración, a través de la cual pueden realizarse los trámites administrativos electrónicos con plena validez jurídica.

Será obligación de cada Administración Pública definir cómo deben ser sus sedes electrónicas, lo cual tiene implicaciones de carácter organizativo y normativo.

Hay que destacar que todos los principios asociados al concepto de sede electrónica (responsabilidad, disponibilidad, seguridad, accesibilidad, interoperabilidad,...) implican una estructura de servicio, organización y procesos necesarios para que se cumplan en un esquema de 24x7, y están relacionados con sus condiciones de creación y con el ámbito de responsabilidad que su titular asuma.

También es preciso destacar que la sede electrónica no se corresponde con la estructura orgánica de la administración, sino que se vincula a la responsabilidad jurídica sobre la información y la tramitación electrónica, la cual se asociará a la titularidad de la sede.

5.2.3.2 Recomendaciones

5.2.3.2.1 Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica

Continuando con una interpretación estricta de la norma, que no desde la interpretación global del concepto de atención al ciudadano, se podría deducir también que los canales presencial y telefónico están supeditados a la implementación de la “Sede Electrónica”, en el sentido de que su razón de ser, desde la interpretación estricta realizada, sería la asistencia y orientación al ciudadano en la utilización de los medios electrónicos.

A los efectos de clarificar conceptos en los que no profundiza la Ley, se distingue el concepto de canal de atención presencial al ciudadano, de gran amplitud e innumerables implicaciones organizativas, del concepto de soporte al ciudadano al acceso electrónico desde las oficinas de atención presencial. El mismo criterio se utiliza para el caso de la atención telefónica.

La interpretación realizada de la Ley admite recomendar que el proceso de definición de canales y su articulación en la organización, permita generar procesos de apoyo tanto presencial como telefónico a la tramitación electrónica.

La existencia en la Ley de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano, permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales, donde el propio funcionario podrá prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

5.2.4 Tecnología Front-Office



Figura 5. Cadena de Valor. Tecnología Front-Office.

A continuación se procede a valorar aquellos aspectos de la Ley 11/2007 que deben estructurar la arquitectura tecnológica asociada a la implantación de servicios públicos electrónicos.

5.2.4.1 De carácter obligatorio

5.2.4.1.1 Sistema de publicidad electrónica de diarios y boletines

Se requiere habilitar mecanismos de publicación de los diarios y boletines en las sedes electrónicas bajo las condiciones establecidas de cara a que éstos tengan los mismos efectos que las ediciones impresas (artículo 11).

5.2.4.1.2 Sistema de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas

Entre los artículos 13 a 17, destaca la apuesta por el DNI electrónico como instrumento de referencia para la identificación y atención de los ciudadanos, sin descartarse no obstante otros sistemas de firma electrónica avanzada, e incluso otros sistemas de firma electrónica (usuario/password, claves concertadas, etc.).

En lo que respecta a la identificación de las sedes electrónicas, el mecanismo establecido es el certificado de dispositivo seguro. Por ello será preciso implementar sistemas que permitan dar soporte a los mecanismos de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de la sede electrónica, que la Ley contempla. Éstos están basados generalmente en certificados digitales, pero no excluyen otros recursos de cara a garantizar la compatibilidad con sistemas ya existentes.

Efectivamente, lo más recomendable es utilizar mecanismos mixtos en base al principio de proporcionalidad. Es decir, se habilitan tanto accesos con usuario/password como con certificado de firma digital en función de la información a consultar o del servicio al que se desee acceder. Los sistemas que únicamente soportan certificados a menudo son rechazados por los usuarios no

familiarizados con este tipo de mecanismos. El soporte a los dos mecanismos citados facilita la usabilidad de los servicios desarrollados.

5.2.4.1.3 *Registro electrónico*

La Ley establece como requisitos en sus artículos 24 a 26, los siguientes aspectos:

- La admisión en los registros de documentos normalizados y no normalizados.
- La obligatoriedad de emisión de un recibo que certifique la presentación de documentos en el registro.
- La aceptación de copias digitalizadas (Art.25).
- Los mecanismos de control de cómputo de plazos (Art.26).

Todos estos requerimientos serán esenciales para implementar los servicios de registro correspondientes. No hay que olvidar que el registro es el elemento esencial para iniciar trámites administrativos o para realizar aportaciones de documentación adicional a expedientes ya iniciados.

En cualquier caso es importante destacar que lo esencial en las operaciones de registro es determinar fehacientemente la identidad de quien solicita el registro del documento o documento(s), así como que el solicitante reciba por parte de la entidad en la que se realiza el registro un acuse de recibo de la solicitud firmado junto con fecha y la hora de la operación obtenidas de una fuente de tiempo fiable. Otro requerimiento importante es la consolidación de los asientos del registro telemático con las del libro de registro general.

En muchos casos, las operaciones de registro van ligadas a otras de pago telemático (pago de derechos de examen en convocatorias de empleo público, tramitación de licencias, etc.), por lo que sería conveniente habilitar la interconexión de ambos servicios mediante los interfaces adecuados.

El registro debe asegurar la recepción y expedición de la documentación de los ciudadanos, y debe además incorporar o integrar los servicios de valor añadido tales como certificados electrónicos, copias electrónicas, a los que se refiere la Ley.

Desde esta perspectiva, se trata de un servicio (o conjunto de servicios) ubicado en el Front-office de la Sede Electrónica, que hace las funciones de registro de entrada y salida de documentos, incluyendo la emisión de certificaciones, copias autenticadas, etc.

Desde la perspectiva puramente documental, será preciso, por tanto realizar la caracterización documental y la definición de los formularios y documentos manejados por el registro. Por otra parte, habrá que estudiar aspectos tales como la compulsión electrónica, las políticas de admisión de documentos digitalizados, etc. También se deberán establecer los mecanismos de interconexión con los sistemas de tratamiento de documentación electrónica, tanto para la entrada como para la salida de documentos del sistema.

Finalmente, será preciso establecer políticas para el tratamiento de expedientes mixtos (en soporte papel y en soporte electrónico) dado que la Ley admite la "intermodalidad" en la tramitación, es decir, la combinación de trámites realizados presencialmente con otros realizados telemáticamente, pudiendo los ciudadanos hacer uso tanto de documentos electrónicos como de documentos en soporte papel en el contexto de un mismo procedimiento administrativo.

5.2.4.1.4 *Pago electrónico*

Aunque la ley no regula explícitamente el pago telemático, lo recoge como un derecho en el artículo 6. Por consiguiente el pago telemático es elevado por la Ley a la categoría de las actuaciones de carácter obligatorio.

Además de los procedimientos relacionados con la Recaudación Tributaria, existen numerosos procedimientos administrativos que requieren para su inicio o continuación de la tramitación el pago de ingresos de derecho público.

Normalmente, estos procedimientos de pago se vinculan a la operación de registro en la que se inicia el trámite oportuno, requiriéndose un justificante electrónico del pago realizado que se incorpora como documento anexo junto con el formulario de registro correspondiente al trámite en cuestión como documentación complementaria.

Existen numerosos aplicativos y servicios de pago telemático ofrecidos tanto por organismos públicos y entidades financieras, como empresas especializadas en este tipo de desarrollos. De entre todas las opciones disponibles, siempre que sea necesario, habrá que identificar si se dispone de alguna y en su caso, seleccionar aquellas en las que se facilite on-line un justificante electrónico del pago realizado para poder verificar de forma efectiva que el concepto e importe del pago se corresponden con los exigidos en el trámite concreto a realizar.

Por otra parte, la incorporación de servicios de pago telemático en una arquitectura de servicios, requiere la conexión con las aplicaciones de gestión del back-office encargadas de la gestión de los ingresos de derecho público que se satisfagan telemáticamente.

5.2.4.1.5 *Comunicaciones y notificaciones electrónicas*

La notificación es el mecanismo administrativo utilizado para informar a los ciudadanos/empresas/administraciones de determinados eventos producidos durante la tramitación de un expediente, para informar bien de la resolución del mismo, o bien para solicitar al peticionario información adicional. En este sentido la notificación es el proceso “contrario” al registro ya que implementa el mecanismo de comunicación Administración → Administrado. En sus puntos 27 y 28, la Ley establece lo siguiente:

- La libertad de elección del mecanismo de comunicación/notificación por parte del ciudadano, así como la posibilidad de optar por uno diferente en cualquier momento.
- La necesidad de practicar la solicitud o consentimiento expreso para ser comunicado/notificado electrónicamente, que podrá materializarse por medios electrónicos.
- Las condiciones de validez y seguridad de las comunicaciones/notificaciones electrónicas realizadas.
- Los mecanismos de control de cómputo de plazos (fecha y hora) de recepción de las notificaciones electrónicas y su certificación.

La legislación vigente requiere la firma electrónica de un acuse de recibo por parte del destinatario de la notificación para dar la notificación por realizada. Por otra parte, el resultado de la notificación (recibida, rechazada) debe ser recuperado por la aplicación que la generó para continuar con la tramitación según corresponda.

5.2.4.1.6 *Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos*

La norma contempla la puesta a disposición de los ciudadanos de modelos o sistemas electrónicos de solicitud, basados en estándares tecnológicos, para la iniciación de procedimientos electrónicos.

Dicho sistema de deberá estar conectado a el registro electrónico de forma que se habilite el servicio de forma efectiva.

La Ley también incluye la recomendación (con carácter potestativo) de dotar de cierta proactividad a los mismos (formularios precomplimentados, validación de datos, etc.).

5.2.4.2 De carácter potestativo

5.2.4.2.1 Sistema de publicidad de actos y comunicaciones

Pese a la ausencia de tono imperativo en su punto 12, la norma exhorta a habilitar mecanismos para la publicación de los actos y comunicaciones administrativos en las sedes electrónicas.

5.2.4.2.2 Interoperabilidad de la identificación y autenticación

La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos establece en su artículo 4 el "Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las AAPP al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley." A este respecto, la Ley regula, en su artículo 21, la interoperabilidad de los sistemas de firma electrónica de las AAPP y la puesta a disposición por la AGE de una plataforma de verificación del estado de revocación de certificados.

Desde el punto de vista tecnológico, el paradigma de implantación de la Interoperabilidad son las arquitecturas orientadas a servicios (SOA) así como los estándares que se aglutinan alrededor del XML y de los servicios Web (Web Services). En cualquier caso, la implantación de servicios interoperables requiere un cierto grado de "madurez" tanto en el desarrollo y funcionamientos de las aplicaciones del Back-office, como en la gestión de las infraestructuras TIC de los organismos públicos.

En lo que se refiere a las aplicaciones del Back-office, éstas deben soportar ciertas características en lo que a integración se refiere para que puedan soportar servicios inter-operables. Es decir, deben ser lo suficientemente "abiertas" para su integración en arquitecturas orientadas a servicios (SOA).

Otra cuestión a destacar tiene que ver con la disponibilidad de los servicios. Cuando un organismo ofrece un servicio telemático se hace responsable de su funcionamiento en condiciones de "disponibilidad" (24x7, 8x5, etc.) y ello requiere disponer de una infraestructura de explotación de sistemas, propia o externalizada, que garantice la disponibilidad y el correcto funcionamiento de dicho servicio.

Si bien existen numerosos estándares y herramientas para el desarrollo de servicios interoperables, no existe un único producto que soporte el proceso ya que este tipo de desarrollos informáticos son, en definitiva, proyectos de integración de sistemas.

Por último, es necesario señalar que la Interoperabilidad de la identificación y autenticación, se materializa al nivel de los componentes externos, en este caso entre los elementos de la arquitectura de servicios de cada administración con respecto a los de otras AAPP.

Independientemente de que la norma no obligue expresamente, será necesario por tanto implementar los mecanismos técnicos que hagan posible la interoperabilidad de sistemas de firma y la conexión con la plataforma de verificación de la AGE.

5.2.4.2.3 Sistema de gestión de la representación

El artículo 23 contempla la posibilidad de habilitar mecanismos de representación en las relaciones electrónicas de los ciudadanos con las AAPP. Se plantea interesante por tanto la implementación de una Base de Datos de Representantes.

Esto requeriría, además, el diseño de mecanismos, procedimientos y sistemas que permitan soportar las relaciones de representación en el ámbito telemático, así como los procedimientos necesarios para la acreditación documental de dichas relaciones.

5.2.4.2.4 Sistema de comunicación con las Administraciones Públicas para personas jurídicas

La Ley establece la posibilidad de que las AAPP decidan establecer que, con carácter obligatorio, determinadas personas jurídicas se comuniquen con la administración de forma electrónica.

De este modo, se orienta por ejemplo la generación de sistemas de contratación y/o facturación electrónica a fin de que los proveedores de la administración en cuestión se vean obligados a relacionarse con la administración por este medio.

5.2.5 Tecnología Back-Office



Figura 6. Cadena de valor. Back-Office.

En este apartado se procede a valorar aquellos aspectos de la Ley 11/2007 que hacen referencia al eslabón de la Cadena de valor correspondiente a la tecnología de Back-Office.

5.2.5.1 De carácter obligatorio

5.2.5.1.1 Mecanismo de intercambio de datos con Administraciones Públicas

La Ley, en su artículo 9, exige establecer mecanismos de comunicación de datos y documentos entre AAPP para evitar su aportación por parte de los ciudadanos.

Se plantea por tanto la obligatoriedad de desarrollar mecanismos técnicos que posibiliten este intercambio de datos.

5.2.5.1.2 Sistema de soporte de Identidad Digital para Administraciones Públicas

Entre sus artículos 18 y 20, la ley establece diversos mecanismos de identificación y autenticación para su uso en el marco de la actuación administrativa:

- Firma electrónica basada en la actuación administrativa automatizada.
- Firma electrónica del personal al servicio de las AAPP.
- Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.

El tratamiento de la Identidad Digital en el Back-office (usuarios “internos” o personal al servicio de las administraciones) difiere del necesario para el acceso al Front-office (usuarios “externos”).

En el caso del acceso al Back-office (herramientas, aplicaciones, datos y documentos), es necesario determinar no sólo la identidad de quien accede, sino también su capacidad de obrar en cada uno de los pasos de la tramitación.

Para ello, la opción más adecuada es la utilización de mecanismos de gestión de la identidad digital complementados con un directorio corporativo que permita controlar las operaciones que cada uno de los usuarios internos puede realizar en el contexto de la tramitación administrativa, así como en el acceso a cualquier elemento de información, documento, servicio o aplicación.

Es decir, la verificación de la identidad del actuante se realiza utilizando mecanismos de gestión de la identidad digital, en tanto que la capacidad de obrar del actuante se verifica en base a la información recogida al respecto en el directorio corporativo.

De nuevo, se recomienda utilizar mecanismos mixtos en base a un principio de proporcionalidad. Es decir, habilitar tanto accesos con usuario/password como con certificado de firma digital en función de la información a consultar o del servicio al que se desee acceder, o del trámite concreto a realizar.

En cualquier caso, todos aquellos pasos que en una tramitación manual requieran de la firma manuscrita, deberán incorporar en su equivalente telemático la firma electrónica reconocida.

5.2.5.1.3 Documento administrativo electrónico

En su punto 29.1, la norma establece los mecanismos (firma electrónica y sellado de tiempo) que permiten a las AAPP la emisión de documentos administrativos electrónicos con plena validez jurídica.

5.2.5.1.4 Copias electrónicas

Finalmente, la Ley regula en su artículo 30 la realización de copias electrónicas de documentos aportados por los ciudadanos o emitidos por las AAPP, tanto en el caso de que el formato original sea electrónico como de papel. Todo con el objetivo de garantizar la validez del proceso y de los documentos generados. De este modo se establece que la realización de copias electrónicas deberá automatizarse por medio de sello electrónico.

5.2.5.2 De carácter potestativo

5.2.5.2.1 Archivo electrónico

En el artículo 31 de la norma se establecen las condiciones para el almacenamiento electrónico de documentos administrativos (formatos, seguridad y confidencialidad, control de acceso, etc.).

Dentro del proceso natural de circulación de los expedientes administrativos, una vez finalizada su tramitación, éstos se remiten al Archivo para su conservación durante un período de tiempo establecido. Este servicio (o conjunto de servicios) queda por tanto ubicado en el Back-office.

El archivado de documentos electrónicos a largo plazo plantea problemas que van más allá de la tecnología a aplicar para su explotación. Será preciso tomar decisiones con respecto al tratamiento de los documentos firmados digitalmente, los formatos de archivo a admitir por el Servicio de Archivo, la coexistencia con fondos documentales en soporte papel, la logística asociada con el servicio de archivo (regabado de información a causa de la perdurabilidad de los soportes, conversión de formatos, políticas de seguridad y de acceso a la información, políticas de expurgo, etc.).

Pese a su carácter potestativo, el establecimiento de las condiciones para el almacenamiento electrónico de documentos administrativos se plantea como muy necesario.

5.2.5.2.2 Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, Red integrada de Atención al Ciudadano, y reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnología.

A través de sus artículos 43 a 46, la Ley habilita los mecanismos para la integración en la red SARA, en la Red 060, y establece la posibilidad reutilizar aplicaciones y transferir tecnología entre las AAPP.

5.2.5.3 Recomendaciones

5.2.5.3.1 Sistema de Información Administrativa

De la interpretación de la Ley se desprende la recomendación de implantar un sistema que ofrezca información general sobre los procedimientos y su tramitación.

Dicho sistema se articularía como una Base de Datos de información administrativa accesible desde la sede electrónica.

5.2.5.3.2 Sistema de gestión de expedientes

En el artículo 32 de la norma se define el expediente electrónico, a la vez que se regula su foliado y su puesta a disposición del interesado.

El artículo 37.1 regula el acceso a la información sobre la tramitación de los expedientes.

Los preceptos sobre instrucción y terminación de procedimientos por medios electrónicos insisten en el control de los tiempos y plazos de tramitación y en el uso de medios electrónicos para efectuar notificaciones y comunicaciones.

La norma no obliga a la gestión electrónica de los expedientes aunque si esboza cómo debería realizarse.

En cualquier caso, el elemento central para la gestión automatizada de los expedientes administrativos es un motor de tramitación, también denominado desde el punto de vista tecnológico como herramienta de Workflow. Las características esenciales del motor de tramitación son:

- Integración con el sistema de Gestión de Identidades, tanto para soportar los trámites cuya validez requiera la firma electrónica, como para controlar el acceso a las aplicaciones de Back-office en base a perfiles para realizar determinadas operaciones (determinados usuarios pueden realizar determinadas operaciones).
- Integración con las aplicaciones de Back-office, ya que en muchos casos son éstas las que se utilizan para realizar trámites concretos y deben activarse desde el Motor de tramitación.
- Integración con el Sistema de Gestión Documental, ya que es en definitiva el elemento que actúa como repositorio de los documentos asociados a la tramitación.

Otra característica recomendable es la integración con herramientas de modelado de procedimientos que permitan la incorporación del flujo de tramitación de los mismos al motor de tramitación de la forma más automatizada posible.

La implantación de la tramitación electrónica en la totalidad de los procedimientos administrativos es una tarea larga y muy costosa. Por ello, será preciso establecer prioridades en cuanto a qué procedimientos deben ser objeto del proceso en primer lugar en base a los criterios específicos que se deberán definir en el momento oportuno, asociados al proceso de simplificación.

En este sentido, hay que señalar que la Ley 11/2007 establece la obligación de suministrar información a los ciudadanos sobre el “estado de tramitación” de sus expedientes. Y que el cumplimiento de esta obligación es compatible con una automatización parcial de los circuitos de tramitación. Es decir, no es necesario automatizar completamente el proceso de tramitación para poder recibir y emitir documentos en formato electrónico, así como para proporcionar información sobre el estado de tramitación.

5.2.6 Organización

A continuación se presentan aquellos aspectos de la Ley 11/2007 que hacen referencia al eslabón de la Cadena de valor correspondiente a la organización, y que tras la interpretación realizada afectan de una u otra manera a las administraciones.

5.2.6.1 De carácter obligatorio

5.2.6.1.1 *Estructurar la organización para garantizar los derechos del artículo 6*

De la Ley se deriva la necesidad de llevar a cabo un Plan de priorización de la adaptación. Con el claro objetivo de que los trabajos de simplificación se dirijan de forma ordenada, se debe empezar a trabajar dentro de un marco claro de preferencias. Así por ejemplo, se podrían priorizar los procedimientos de acuerdo a su grado de impacto en la sociedad, es decir, según respondan a servicios que, debido a su naturaleza, sean de mayor importancia y necesidad para los ciudadanos.

Del mismo modo, como ya se ha adelantado se deberán estructurar los procesos de gestión asociados a la generación de la información que se presta a los ciudadanos a través de la Sede Electrónica, siendo prioritario la distribución de las responsabilidades de supervisión desde el punto de vista jurídico de los contenidos asociados a la tramitación administrativa, así como las asociadas a la generación y actualización de la información por parte de los órganos gestores.

Finalmente, será necesario establecer los mecanismos de supervisión del propio proceso de adaptación a la Ley de forma que se garantice el logro de los objetivos propuestos por la hoja de ruta que se establezca.

5.2.6.1.2 *Política de seguridad de intercambio de datos entre Administraciones Públicas*

La Ley, en su artículo 9, obliga a las AAPP a adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para facilitar a otras administraciones los datos sobre los interesados que obren en su poder. Esto incluye igualmente adoptar las medidas de seguridad adecuadas para garantizar la integridad y disponibilidad de los datos en cualquier entorno.

Este aspecto ya se ha definido desde el punto de vista de asociar al inventario de procedimientos los datos y documentos que se intercambian con las distintas administraciones de forma que se puedan poner en práctica los intercambios específicos asegurando la garantía de los derechos a la protección de datos que recoge la Ley.

5.2.6.1.3 *Políticas de identificación digital y firma electrónica*

La norma obliga a determinar los supuestos de utilización de mecanismo de firma electrónica para los casos de:

- Actuación automatizada (artículo 18).
- Utilización por personal (artículo 19).

A su vez, el artículo 21 obliga a la definición de los prestadores de servicios.

De este modo, además de desarrollar los sistemas desde el punto de vista tecnológico, se habrá de definir la política de identificación digital que de soporte al desarrollo posterior de los sistemas.

5.2.6.1.4 *Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano*

En su artículo 22, la norma dice que “en los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano por alguno de los medios contemplados en el artículo 13 de la Ley de los que aquel no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso de del sistema de firma electrónica del que estén dotados”.

Al ser éste un artículo de carácter básico, las AAPP están obligadas a crear un registro de todos los funcionarios habilitados para acometer el mencionado proceso de identificación o autenticación del ciudadano. Este aspecto de carácter organizativo está ligado al soporte presencial y telefónico

a la tramitación electrónica ya que estos funcionarios serán los que presten la asistencia específica en caso de que los ciudadanos soliciten la tramitación electrónica por parte de estos.

5.2.6.1.5 *Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad*

El artículo 42 de esta Ley establece que tanto el Esquema Nacional de Interoperabilidad como el Esquema Nacional de Seguridad, se elaborarán con la participación de todas las administraciones.

Es requisito por tanto que las AAPP se adapten a los esquemas que se desarrollen.

5.2.6.2 De carácter potestativo

5.2.6.2.1 *Órganos competentes, automatización y auditoría a efectos de impugnación*

A caballo entre lo que es obligatorio y potestativo, en el caso de automatización completa de procedimientos que plantea el artículo 39, será necesario instrumentar las competencias oportunas dentro de la estructura orgánica de las administraciones.

Dichas competencias deberán comprender los siguientes aspectos: definición de especificaciones; programación; mantenimiento; supervisión y control de calidad; y, en su caso, auditoría de sistemas de información y códigos fuente.

Este aspecto impacta directamente con la estructura orgánica y funciones asociadas a la gestión de la función informática, que posiblemente deban ser revisadas para generar un órgano específico independiente del prestador del servicio orientado a la auditoría de los sistemas y a garantizar la seguridad jurídica en la tramitación electrónica.

A este respecto, la Ley también menciona la necesidad de designar el órgano responsable a efectos de impugnación de la tramitación administrativa automatizada en los casos de tramitación automatizada completa.

5.2.6.2.2 *Participación en el Comité Sectorial de AE*

En el caso de que se opte por participar en el Comité el carácter potestativo se convierte en obligación de asumir las obligaciones descritas relacionadas con la cooperación entre administraciones para el impulso de la Administración Electrónica, y que se refieren a cuestiones como la interoperabilidad, participación en la red SARA, reutilización de aplicaciones y servicio, etc.

5.2.6.2.3 *Política de cesión y reutilización de aplicaciones*

Todo lo anterior referido a la cooperación con otras administraciones implicará también la elaboración de una política de cesión de los propios servicios desarrollados, con la finalidad de ponerlos a disposición de las demás administraciones (artículo 45), así como una política de uso de servicios desarrollados por otras administraciones (especialmente aquellos desarrollados por la AGE).

5.2.6.3 Orientaciones AGE

5.2.6.3.1 *Defensor del Usuario y papel de las Inspecciones de Servicios*

Se establece la creación del Defensor del Usuario de la AGE para la defensa del cumplimiento de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007. Se atribuye al Defensor del Usuario la competencia de realizar informes sobre la situación en los que se refiere al cumplimiento de la Ley y sobre las quejas y sugerencias que realicen los ciudadanos.

De igual modo, y para el caso de la AGE, atribuye a las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos ministeriales la asistencia al Defensor del usuario en esta materia, de lo que se deduce la atribución de labores de aseguramiento de la calidad en lo que se refiere al acceso electrónico a los servicios.

5.2.6.3.2 *Plan de formación*

La Ley comunica en su disposición adicional segunda, dirigiéndose exclusivamente a la Administración General del Estado, que ésta implementará un plan de formación a través del Instituto Nacional de Administración Pública.

Dada la complejidad e impacto que implica desarrollar esta arquitectura de servicios de administración electrónica, es absolutamente necesario orientar a los empleados públicos sobre el cambio de paradigma que supone el concepto de tramitación electrónica derivado de la Ley 11/2007 y la necesidad de implementar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por lo que parece más que recomendable que se asuma la necesidad de generar un plan de formación interno asociado a la puesta en marcha de los servicios.

5.2.7 *Normativa*

A continuación se exponen aquellos aspectos de la Ley 11/2007 que hacen referencia a la normativa, es decir, a la capa que se encuentra en la base de la Cadena de valor y que, por su carácter regulador, es el fundamento de todas las actuaciones y desarrollos de la misma encaminados a establecer la relación electrónicas de las AAPP con el ciudadano.

5.2.7.1 De carácter obligatorio

5.2.7.1.1 *Regulación de la creación de las sedes electrónicas*

La Ley menciona expresamente en su artículo 10, que cada Administración Pública debe determinar las condiciones de creación de las sedes electrónicas, por lo que se requeriría una norma que definiera este supuesto.

Sería necesario un análisis de impacto en la actual normativa de régimen jurídico y una evaluación de la necesidad de normativa complementaria, siguiendo criterios de calidad normativa. Se recomienda la realización de un análisis jurídico específico para determinar la arquitectura y rango de la normativa derivada en cada caso.

La AGE está elaborando una norma respecto a este particular, por lo que parece oportuno esperar a conocer los contenidos de la normativa en el ámbito de la AGE a fin de utilizar eventualmente un esquema similar.

Del mismo modo, cada AAPP deberá determinar y garantizar la idéntica validez jurídica a la publicación electrónica de diarios y boletines que a su edición impresa (Art. 11) lo cual debe recogerse en la normativa que se desarrolle.

De forma complementaria se deberán regular la creación de órganos y asignación de competencias derivadas de la implantación de la Ley.

5.2.7.1.2 *Regulación del registro electrónico.*

En los artículos 24 y 25, se establece expresamente la necesidad de generar una disposición para la creación del registro electrónico y su funcionamiento, así como la necesidad de dar publicidad del mismo a través del diario oficial correspondiente.

5.2.7.1.3 Regulación de las comunicaciones y notificaciones electrónicas.

La norma también expresa que se deben publicar en el Diario Oficial los medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con las AAPP de forma electrónica.

Del mismo modo, se deduce que se deberá dar publicidad, a través de una norma específica, a la relación de sistemas de firma electrónica avanzada permitidos en la relación con la administración.

5.2.7.2 De carácter potestativo.

5.2.7.2.1 Regulación del uso de certificados electrónicos expedidos a entidades sin personalidad jurídica.

En el caso de que se establezca el uso de certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica propia tales como órganos específicos, se deberá regular su uso.

5.2.7.2.2 Regulación del soporte para las formas de representación.

Regulación expresa de las formas de representación que permitan dar soporte a los sistemas que se desarrollen.

5.2.7.2.3 Destrucción de archivos en papel

Finalmente la Ley establece que en los casos que se decida la digitalización y destrucción de archivos en papel se deberá normar, a fin de asegurar el cumplimiento del principio de Legalidad.

5.2.8 Conclusiones

Analizando los requerimientos detectados en el análisis de la Ley 11/2007 y buscando la manera de darles respuesta, detectaremos qué elementos son necesarios para definir el Modelo de Servicios óptimo de la Administración Pública.

Y, una vez definido, seremos capaces de incardinar en el mismo la Gestión Documental comprendiendo el papel vertebrador que juega en la resolución de los procedimientos administrativos que materializan los servicios ofrecidos a los ciudadanos. Lo que, a su vez, nos permitirá plantear la Metodología a seguir para la implantación de la Gestión Documental en las Administraciones Públicas.

En la siguiente tabla se muestran, a modo de resumen, los diferentes requerimientos derivados del análisis de la Cadena de Valor.

Procedimientos y servicios	
Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley 11/2007 Identificación de todos los procedimientos que canalizan las relaciones con los ciudadanos y grado de automatización existente en cada uno de ellos.	Obligatorio
Simplificación administrativa Modelizar los flujos de tramitación , lo que permitirá a su vez dar soporte al proceso de información al ciudadano sobre el estado de su expediente. Definir el modelo documental asociado al expediente administrativo, lo que dará soporte a la definición de los documentos electrónicos que constituyen el expediente electrónico. Prestar soporte a los procesos de participación y transparencia al generar los contenidos que se podrán estructurar en Sistemas de Información Administrativa, para su presentación a través de la sede electrónica.	Potestativo
Inventario de documentos y datos intercambiados con otras Administraciones Públicas y registro único de datos del ciudadano	Recomendación
Canales	
Atención multicanal al ciudadano <ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de atención presencial. • Puntos de acceso electrónico (sede electrónica). • Servicios de atención telefónica. 	Obligatorio
Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica	Recomendación

Tecnología Front-Office	
Sistema de publicidad electrónica de diarios y boletines	Obligatorio
<p>Sistema de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • DNI electrónico como instrumento de referencia para la identificación y atención de los ciudadanos, sin descartarse no obstante otros sistemas de firma electrónica avanzada. • En lo que respecta a la identificación de las sedes electrónicas, el mecanismo establecido es el certificado de dispositivo seguro. 	Obligatorio
<p>Registro electrónico, siendo preceptivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La admisión en los registros de documentos normalizados y no normalizados. • La obligatoriedad de emisión de un recibo que certifique la presentación de documentos en el registro. • La aceptación de copias digitalizadas. • Los mecanismos de control de cómputo de plazos. <p>El registro electrónico deberá estar vinculado con el gestor documental de manera que todos los documentos por él recibidos o emitidos pasen a formar parte del expediente electrónico automáticamente.</p>	Obligatorio
<p>Pago electrónico</p> <p>Vinculado a la operación de registro en la que se inicia el trámite oportuno, requiriéndose un justificante electrónico del pago realizado que se incorpora como documento anexo junto con el formulario de registro correspondiente al trámite en cuestión como documentación complementaria.</p>	Obligatorio
<p>Comunicaciones y notificaciones electrónicas</p> <p>Mecanismo administrativo utilizado para informar a los ciudadanos/empresas/administraciones de determinados eventos producidos durante la tramitación de un expediente, para informar bien de la resolución del mismo, o bien para solicitar al petitionerario información adicional.</p> <p>Deberá estar integrado con el gestor documental para garantizar que las notificaciones pasen a formar parte automáticamente del expediente electrónico.</p>	Obligatorio
<p>Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos</p> <p>Conectado al registro electrónico de forma que se habilite el servicio de forma efectiva tanto desde un punto de vista operativo como documental.</p>	Obligatorio

Sistema de publicidad de actos y comunicaciones	Potestativo
<p>Interoperabilidad de la identificación y autenticación</p> <p>Según el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las AAPP al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación.</p>	Potestativo
<p>Sistema de gestión de la representación</p> <p>Base de Datos de Representantes y diseño de mecanismos, procedimientos y sistemas que permitan soportar las relaciones de representación en el ámbito telemático, y la acreditación documental de dichas relaciones.</p>	Potestativo
<p>Sistema de comunicación con las Administraciones Públicas para personas jurídicas</p> <p>Posibilidad de que las AAPP decidan establecer que, con carácter obligatorio, determinadas personas jurídicas se comuniquen con la administración de forma electrónica.</p>	Potestativo
Tecnología Back-Office	
<p>Mecanismo de intercambio de datos con Administraciones Públicas</p> <p>Herramientas de comunicación de datos y documentos entre AAPP para evitar su aportación por parte de los ciudadanos.</p>	Obligatorio
<p>Sistema de soporte de Identidad Digital para Administraciones Públicas</p> <p>El tratamiento de la Identidad Digital en el Back-office (usuarios “internos” o personal al servicio de las administraciones) difiere del necesario para el acceso al Front-office (usuarios “externos”).</p> <p>En el caso del acceso al Back-office (herramientas, aplicaciones, datos y documentos), es necesario determinar no sólo la identidad de quien accede, sino también su capacidad de obrar en cada uno de los pasos de la tramitación.</p>	Obligatorio
<p>Documento administrativo electrónico</p> <p>Con firma electrónica y sellado de tiempo que permiten a las AAPP la emisión de documentos administrativos electrónicos con plena validez jurídica.</p>	Obligatorio
<p>Copias electrónicas</p> <p>Realización de copias electrónicas con total validez jurídica de documentos aportados por los ciudadanos o emitidos por las AAPP, tanto en el caso de que el formato original sea electrónico como de papel. Para ello la realización de copias electrónicas deberá automatizarse por medio de sello electrónico.</p>	Obligatorio

<p>Archivo electrónico</p> <p>Que permita preservar los documentos administrativos en el tiempo una vez finalizados los expedientes en los que surgieron.</p> <p>El archivado de documentos electrónicos a largo plazo plantea problemas que van más allá de la tecnología a aplicar para su explotación. Será preciso tomar decisiones con respecto al tratamiento de los documentos firmados digitalmente, los formatos de archivo a admitir por el Servicio de Archivo, la coexistencia con fondos documentales en soporte papel, la logística asociada con el servicio de archivo.</p>	<p>Potestativo</p>
<p>Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, Red integrada de Atención al Ciudadano, y reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnología.</p> <p>la Ley habilita los mecanismos para la integración en la red SARA, en la Red 060.</p>	<p>Potestativo</p>
<p>Sistema de Información Administrativa</p> <p>Sistema que ofrece información general sobre los procedimientos y su tramitación.</p> <p>Dicho sistema se articularía como una Base de Datos de información administrativa accesible desde la sede electrónica.</p>	<p>Recomendación</p>
<p>Sistema de gestión de expedientes</p> <p>El elemento central para la gestión automatizada de los expedientes administrativos es un motor de tramitación, también denominado desde el punto de vista tecnológico como herramienta de Workflow. Las características esenciales del motor de tramitación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración con el sistema de Gestión de Identidades, tanto para soportar los trámites cuya validez requiera la firma electrónica, como para controlar el acceso a las aplicaciones de Back-office en base a perfiles para realizar determinadas operaciones (determinados usuarios pueden realizar determinadas operaciones, existencia de representantes, etc.). • Integración con las aplicaciones de Back-office, ya que en muchos casos son éstas las que se utilizan para realizar trámites concretos y deben activarse desde el Motor de tramitación. • Integración con el Sistema de Gestión Documental, ya que es en definitiva el elemento que actúa como repositorio de los documentos asociados a la tramitación. • Integración con herramientas de modelado de procedimientos que permitan la incorporación del flujo de tramitación de los mismos al motor de tramitación de la forma más automatizada posible. • Suministro de información a los ciudadanos sobre el “estado de tramitación” de sus expedientes. 	<p>Recomendación</p>

Organización	
Estructurar la organización para garantizar los derechos que la Ley 11/2007 reconoce a los ciudadanos	Obligatorio
Política de seguridad de intercambio de datos entre Administraciones Públicas Se debe asociar al inventario de procedimientos los datos y documentos que se intercambian con las distintas administraciones de forma que se puedan poner en práctica los intercambios específicos asegurando la garantía de los derechos a la protección de datos que recoge la Ley.	Obligatorio
Políticas de identificación digital y firma electrónica Además de desarrollar los sistemas desde el punto de vista tecnológico, se habrá de definir la política de identificación digital que de soporte al desarrollo posterior de los sistemas.	Obligatorio
Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano Las AAPP están obligadas a crear un registro de todos los funcionarios habilitados para acometer el mencionado proceso de identificación o autenticación del ciudadano.	Obligatorio
Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad Es requisito que las AAPP se adapten a los esquemas que se desarrollen.	Obligatorio
Órganos competentes, automatización y auditoría a efectos de impugnación	Potestativo
Participación en el Comité Sectorial de AE	Potestativo
Política de cesión y reutilización de aplicaciones	Potestativo
Defensor del Usuario y papel de las Inspecciones de Servicios	Recomendación
Plan de formación	Recomendación
Normativa	
Regulación de la creación de las sedes electrónicas	Obligatorio
Regulación del registro electrónico	Obligatorio
Regulación de las comunicaciones y notificaciones electrónicas.	Obligatorio
Regulación del uso de certificados electrónicos expedidos a entidades sin personalidad jurídica.	Potestativo
Regulación del soporte para las formas de representación	Potestativo

Regulación expresa que permita dar soporte a los sistemas que se desarrollen	
Destrucción de archivos en papel En los casos que se decida la digitalización y destrucción de archivos en papel se deberá normar.	Potestativo

Del análisis de los requerimientos anteriores pueden obtenerse las características fundamentales de la relación a implementar con los ciudadanos que constituirá el núcleo central de nuestro Modelo de Gestión Documental.

En este Modelo, como ya hemos señalado, debe ser capaz de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a través de medios electrónicos y, por lo tanto, debe contar con los elementos necesarios para materializar cualquier relación “virtual” entre la Administración y el administrado.

Esta materialización requiere, como hemos visto, del **diseño y puesta en marcha** de toda una serie de **servicios específicos de Administración Electrónica**, tales como el registro, la gestión de identidades y firma electrónica, las notificaciones, el gestor de expedientes y documentos, etc., así como una serie de actuaciones encaminadas a facilitar los **procesos de relación con los ciudadanos** y a caracterizar al **público objetivo al que van dirigidos**, a fin de articular una oferta de servicios personalizados. Se trata, por tanto, de relacionar los **procesos de negocio de la Organización** con una **arquitectura de servicios electrónicos** adaptada, tanto a las **necesidades de la Administración como a la de sus clientes** los ciudadanos.

Otra de las características necesarias del modelo es la disposición de procesos que hayan sido simplificados. La **Simplificación Administrativa** es uno de los fines que la Ley indica como parte de su articulado básico. Por todo ello, será necesario efectuar, previamente a la disposición del proceso a través de la plataforma de Administración Electrónica, un análisis de simplificación que logre disminuir la carga administrativa al ciudadano y facilite el empleo de las tecnologías de la información en la gestión de los trámites y procesos. La simplificación, además del análisis de los flujos documentales y de la documentación de soporte que es precisa en el mismo, requerirá la revisión jurídica para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y garantías que exija la normativa aplicable.

El desarrollo de estas funcionalidades se debe adecuar a las necesidades de los procesos que las emplearan, de manera que cumplan con sus normativas y se adapten, en la medida de lo posible, a las características organizativas de la Institución.

A continuación se describen brevemente cada uno de los elementos mencionados.

- **Sede electrónica**

La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. La sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

- **Registro electrónico**

El registro electrónico tiene las mismas funciones que un registro administrativo, con la particularidad de que realiza sus funciones a través de los canales electrónicos y toda la información que registra y distribuye se gestiona en soporte electrónico.

La creación de un registro electrónico y su funcionamiento está regulado en sus aspectos particulares por la Ley, y en su operativa general por la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las administraciones públicas.

- **Comunicaciones y Notificaciones electrónicas**

Se debe poner a disposición de los ciudadanos canales de comunicación electrónica. Estos canales tendrán las características de seguridad, integridad y veracidad proporcionales al tipo de contenido para el que se emplee dicha comunicación. De estas circunstancias se informará a través de la sede electrónica, orientando al ciudadano sobre los canales de comunicación que tiene disponibles en función de la naturaleza de la comunicación.

La funcionalidad de notificación electrónica es una herramienta que debe desarrollarse para poder ofrecer notificaciones electrónicas a los ciudadanos que lo deseen tal y como marca la Ley. Las características principales de esta herramienta serán su seguridad y confidencialidad. El objetivo de la misma es garantizar los plazos de entrega, la apertura o no de la notificación por parte del ciudadano o su rechazo, de manera que se pueda continuar con el proceso para el que era precisa la notificación.

- **Archivo electrónico**

El Archivo electrónico tiene como objetivo la custodia de la documentación original o de las copias autenticadas en soporte electrónico, y, aunque no es obligatorio por Ley, es vital su consideración en un Modelo de Gestión Documental.

- **Pago electrónico**

La funcionalidad de pago electrónico permite la realización de transacciones económicas a través de las oficinas online de entidades financieras o mediante el uso de tarjetas de crédito.

- **Gestión de expedientes**

Para facilitar la gestión de los expedientes y en especial para los casos en los que pueda existir una tramitación mixta (papel y electrónico) se recomienda el uso de aplicaciones de gestión de expedientes. Las aplicaciones de gestión de expedientes permiten establecer y controlar de forma automática los flujos de tramitación asociados a cada proceso. Además, se recomienda la digitalización de toda la documentación necesaria en la tramitación de los expedientes para así actuar de una forma más eficiente y homogénea independientemente del canal de recepción de la documentación.

- **Información del estado del expediente**

Es decir, que un ciudadano pueda acudir a la sede electrónica para consultar cuál es el estado de un expediente que se le está tramitando. Para ello, se definirán un conjunto de estados mínimos de información que todos los procesos de la Organización deben ser capaces de transmitir para su consulta por un ciudadano.

- **Sistema de Identificación y firma electrónica**

Para garantizar la autoría de los actos electrónicos, se deben emplear (tanto por los ciudadanos como por la Administración y su personal) sistemas de identificación y firma electrónicas. En especial, los ciudadanos deberán poder emplear su DNI electrónico como sistema de identificación y firma electrónica.

Todo este conjunto de funcionalidades enumeradas deben interactuar con las aplicaciones “tramitadoras” (aquellas que emplea la Organización para la gestión de un proceso) y con el **Gestor Documental Corporativo** que permite la gestión eficiente de la documentación y en donde se deben custodiar los expedientes electrónicos que se generen.

Centrémonos ahora en cada uno de estos elementos para determinar las características del Modelo que estamos definiendo y las acciones a llevar a cabo para materializarlo.

Para realizar este análisis volveremos a centrarnos en la cadena de valor y estudiaremos los requerimientos de cada uno de los elementos en función de la misma para definir posteriormente las decisiones clave a tomar para materializar las diferentes opciones con las que cuentan las Administraciones Públicas para construir el Modelo de Gestión Documental óptimo.

5.3 Análisis de los elementos del Modelo según la cadena de valor

5.3.1 Sede electrónica

5.3.1.1 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE²⁸ Recomendaciones



• **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª):**

- ☞ Nula información.
- ☞ Suministro de información.
- ☞ Iniciación de tramitación (art. 35).
- ☞ Notificación.
- ☞ Tramitación completa.
- ☞ Proactividad.

- Existe la obligación de adaptación de la totalidad de procedimientos, servicios y actuaciones a la (AGE). Igual para otras AA.PP , salvo que por falta de disponibilidad presupuestaria no se alcancen los objetivos descritos (Disposición Final 3ª).
- La obligación no se puede interpretar de forma unívoca ya que pueden plantearse escenarios de mínimos y de máximos.
- Se exige por tanto definir la aproximación y alcance de los trabajos asociados al proceso de adaptación de los procedimientos, servicios y actuaciones a la Ley en este ámbito (art. 33).
- El escenario de mínimos identifica los servicios públicos electrónicos con tramitación electrónica a instancia de parte.
- Ello exige determinar los niveles de servicio asociados a cada procedimiento con respecto a su tramitación electrónica.
- El cumplimiento mínimo supone al menos la iniciación de la tramitación de todos los procedimientos (art. 35).
- Es preciso identificar los procedimientos con tramitación electrónica completa sobre los cuales se puede ejercer el derecho de conocer por medios electrónicos el estado de la tramitación (art.37).
- También es necesario identificar los procedimientos en que la adopción de resolución y la notificación sea automatizada (art.38).

²⁸ Administración General del Estado

5.3.1.2 Propuesta de Modelo – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley:

De carácter obligatorio

De carácter potestativo

Orientaciones AGE

Recomendaciones



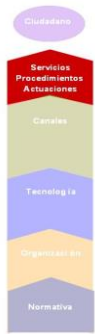
- **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª)**

Publicar inventario dentro de la sede electrónica.

- Durante todo el proceso de adecuación de la Organización a la Ley, van a ser necesarias continuas adaptaciones de la información correspondiente al inventario y de su publicación en la sede. Por tanto:
 - Será necesario establecer un sistema de seguimiento de la adaptación de cada proceso. A la vez se debe definir, una política de actualización de cada procedimiento según los casos.
 - La unidad responsable del inventario actualizará las fichas según la política que se defina en coordinación con las unidades responsables de los procedimientos o servicios y realizará el seguimiento del proceso de adaptación a la Ley.
- **Requisitos:**
 1. Designar un responsable de la actualización e integridad del inventario.
 2. Definir la política de actualización (flujos, periodicidad, sistemas de validación y comunicación, etc.)
 3. Disponer de información clasificada según:
 - Primer Nivel. Público objetivo del procedimiento o servicio.
 - Segundo Nivel. Grado de adecuación de la ley 11/2007 (información sobre el procedimiento, descarga de formularios, iniciación de la tramitación, consulta del estado de tramitación).
- **Necesidades técnicas:**
 1. Gestor de contenidos web cuya administración pueda ser realizada de manera independiente por el responsable del inventario de servicios y procedimientos.

5.3.1.3 Análisis y decisiones clave – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª)**

Desarrollo de decisiones clave

- **Desvincular la responsabilidad de los contenidos de la sede de los del resto de la web.**

Del análisis de la LAECSP se desprende que su objetivo es el de permitir al ciudadano que emplee los canales electrónicos como medio de acceso a los procedimientos y servicios de una Administración con la misma validez y eficacia que si lo hiciera presencialmente. Por ello, es necesario que los responsables de cada procedimiento y servicio lo puedan prestar, y se hagan responsables del mismo, exactamente igual a como lo realizan por los canales tradicionales. Por tanto, la implantación de la Administración electrónica afecta a toda la organización (o al menos, inicialmente, a aquella parte de la organización que tramita procedimientos y servicios iniciados a instancia de parte), y la responsabilidad sobre su ejecución se reparte entre todos los que ejecutan servicios y procedimientos igual que sucede en el canal presencial. En conclusión, consideramos que la responsabilidad de los contenidos y de la gestión de la Sede Electrónica debe recaer sobre un órgano de la Organización que pueda ser transversal a la organización (por la cantidad de interlocuciones necesarias) y que esté familiarizado con la gestión de los procesos y servicios.

- **Posibilidad de apoyarse en el gestor documental para la gestión y publicación del inventario.**

Analizar, en función de las herramientas disponibles para la publicación web, el uso del gestor documental para la publicación de la información del inventario en la sede electrónica (Sistema de Información Administrativa, SIA).

5.3.1.4 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Canales

Requerimientos Ley:

De carácter obligatorio

De carácter potestativo

Orientaciones AGE

Recomendaciones



• **Definición de la sede electrónica (art.10).**

- ☞ Número.
- ☞ Titular.

• **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**

- ☞ Obligatorio (al menos 2 canales) para prestación de servicios electrónicos.

- La atención multicanal se asocia al principio de accesibilidad. El objetivo es hacer más accesible la administración independientemente de la distancia física.
- La multicanalidad debe asegurar la integridad y veracidad de la respuesta que se facilita a los ciudadanos, por lo que debe fundamentarse en servicios de atención unificados e integrados.
- En una interpretación de mínimos se entiende que, al canal presencial tradicional, se debe añadir el acceso a través de la sede electrónica, como elemento que garantiza el ejercicio del derecho de acceso electrónico a los servicios públicos.
- La sede electrónica no se corresponde con la estructura orgánica de la administración, sino que se vincula a la responsabilidad jurídica sobre la información y la tramitación electrónica, la cual se asociará a la titularidad de la sede.
- Se deben definir cuántas y cómo deben ser las sedes electrónicas de la Organización, lo cual tiene implicaciones de carácter organizativo y normativo.
- La Ley reconoce el derecho a utilizar más de un canal en la relación y a cambiar de canal en la tramitación de un expediente específico, lo cual incide en la necesidad de generar servicios de atención integrados.

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE ^o Recomendaciones



<ul style="list-style-type: none"> • Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44) . 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley reconoce la posibilidad de que todas las AAPP participen en una red integrada de atención al ciudadano que permita el acceso a la información y a la gestión electrónica de cualquier trámite administrativo independientemente de la administración responsable del trámite. • En la interpretación realizada se entiende que la Ley se refiere a la Red 060. • La Red 060 no se constituye como Sede Electrónica, sino que deriva el acceso a los servicios públicos electrónicos asociados a cada sede electrónica. • La adhesión a la Red integrada se articula mediante convenios. • Si bien la adhesión no tiene carácter obligatorio, desde la perspectiva de fomentar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos parece recomendable la creación de los mecanismos de colaboración necesarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.): ☞ Presencial ☞ Telefónica ☞ Sede electrónica 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley define cómo se instrumentará la multicanalidad en la AGE a través de los canales presencial, telefónico y sede electrónica. • Esta consideración permite orientar a la Organización en la conveniencia de articular también estos tres canales como escenario objetivo. • La instrumentación de estos canales requiere la adecuación de la información y la tramitación a sus características (no todos los trámites pueden realizarse a través de todos los canales), esta definición debe exigirse como resultado adicional del proceso de simplificación, en el caso de que se quiera instrumentar.

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

- La interpretación realizada de la Ley permite recomendar que el proceso de definición de canales y su articulación en la organización permita generar procesos de apoyo presencial y telefónico a la tramitación electrónica.
- La existencia de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales donde los propios funcionarios podrá prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

5.3.1.5 Propuesta de Modelo – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
 - ☞ Número.
 - ☞ Titular.

- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
 - ☞ Obligatorio (al menos 2 canales) para prestación de servicios electrónicos.

Atención multicanal

- La atención multicanal debe estar orientada a la accesibilidad, con el objetivo de facilitar a la ciudadanía en su conjunto el acceso a los servicios y procedimientos. Por ello se considera necesario que los trámites y procedimientos estén articulados entorno a un sistema de gestión administrativa lo suficientemente flexible como para que permita la convergencia en el mismo de los diferentes canales.
- En este sentido, la sede electrónica como punto de acceso web es el que mejor facilita dicha integración, llegando paulatinamente a supeditar al resto de canales, que serán de soporte de la sede.
- El canal web conecta fácilmente con el presencial e incluso con el telefónico, mediante portales de voz o marcación en teléfonos digitales.
- Igualmente, con el desarrollo de la banda ancha para el intercambio de datos la interacción con los dispositivos móviles es cada vez más común.
- La sede electrónica debe ser el canal al que converjan o den apoyo el resto de canales.

Sede electrónica

- Propuesta de modelo de sede, constituido por una sede paraguas que incluya los servicios que son atendidos directamente por la entidad responsable de la Administración electrónica y diferentes subsees en las que el titular es la entidad que presta los servicios o procedimientos que se prestan a través de la sede subordinada.

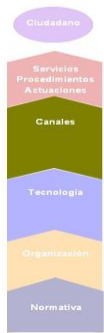
Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE ° Recomendaciones



<ul style="list-style-type: none"> Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44). 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un Convenio con la AGE para a prestación de los servicios dirigidos al ciudadano particular a través del 060.
<ul style="list-style-type: none"> Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.). 	<ul style="list-style-type: none"> Seguir modelo AGE, abandonar paulatinamente canales particulares (por ejemplo sistemas EDI o similares), priorizando los que son para los ciudadanos de los que atañen a entidades y/o otras Administraciones.
<ul style="list-style-type: none"> Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.) 	<ul style="list-style-type: none"> Presencial: Puntos de acceso en lugar de ventanillas, con soporte presencial del personal de la Organización. Telefónico: Atención de primer nivel que sirva de ayuda a la gestión electrónica y que en segundo nivel dirija las llamadas a los responsables de cada procedimiento o servicio.

5.3.1.6 Análisis y decisiones clave – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



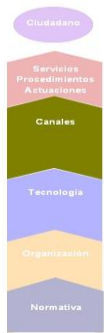
Requerimientos de la Ley

- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**
- **Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.).**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

Desarrollo de decisiones clave

- **Supeditar todos los canales al de sede electrónica.**
 - Objetivo último para poder ofrecer el servicio de la manera más eficiente posible aprovechando las tecnologías de la información y de la comunicación. Existen muchas ventajas de tipo organizativo (uniformidad de los procesos independientemente del canal por el que se prestan), medioambiental (supresión del papel en la gestión), operacional (deslocalización y rapidez en la gestión)...
 - La adopción de esta decisión tiene importantes implicaciones no sólo en el canal electrónico sino también en la forma en que se ofrecen los otros canales. Por ejemplo, en el presencial de “atender tras el mostrador” desde un terminal se pasaría a “atender junto al usuario” dando soporte, cuando sea preciso, mientras éste emplea un punto de acceso electrónico dispuesto en las oficinas de la Organización.
 - La legislación y la tecnología ya permiten que se pueda poner en práctica esta decisión, si bien, el cambio cultural que supone y el rediseño que implica en los canales de prestación de servicios tradicionales hacen que sea una decisión estratégica y a largo plazo.
- **Establecer un sistema único para la comunicación a través de redes. Fijar calendario para la obsolescencia de las diferentes formas de comunicación actuales.**
 - Actualmente suelen existir diferentes tecnologías y sistemas de comunicación electrónica, cada una de ellas con unas propiedades y características particulares que afectan a la forma en que se ofrecen los procesos o servicios. Se debe tomar la decisión de unificar los sistemas y formatos de comunicación con la Organización, haciéndolos convergentes con la sede electrónica. De esta forma se facilitará: que la normativa necesaria para la Administración electrónica en la Organización sea más sencilla, que la ciudadanía conozca y maneje el canal electrónico con seguridad y confianza, y que la gestión y el mantenimiento de la sede sea más sencillo. El sistema que se propone es que todas las tecnologías y sistemas de comunicación electrónica converjan en la sede (Web).

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- Definición de la sede electrónica (art.10).
- Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).
- Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).
- Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.).
- Adaptación de la atención presencial y telefónica a Sede Electrónica (art. 8.2. c.)

Desarrollo de decisiones clave

- **Establecer convenios para ofertar los servicios a los ciudadanos a través de portales específicos.**
 - Analizar la firma de un convenio marco con la AGE para la prestación de los procesos y servicios de carácter general (dirigidos a particulares o empresas sin características especiales) a través de portales tipo 060.
- **Crear un centro de ayuda telefónica al usuario de Administración electrónica (que preste soporte 1er nivel y si es necesario direcciona a los responsables del servicio o procedimiento).**
 - Potenciar el canal sede electrónica mediante un canal de soporte telefónico especializado en la resolución de las incidencias de la Administración electrónica y que, en segundo lugar, pueda dirigir y orientar las preguntas a los Departamentos adecuados para su resolución.
- **Complementar las ventanillas con puestos de acceso electrónico con soporte presencial.**
 - Decisión derivada de la supeditación de todos los canales al electrónico. Inicialmente se pueden combinar las ventanillas con los puntos de acceso electrónico para realizar una transición de un modelo a otro.

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**
- **Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.).**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

Desarrollo de decisiones clave

- **Definir la estructura de la sede (modelo paraguas, única sede o múltiples sedes).**
 - No existen suficientes referencias como para determinar cuál es la estructura más común de una sede electrónica. Por tanto, y según se va observando en el conjunto de las Administraciones, cada entidad opta por la estructura que se ajusta mejor a las particularidades de su organización o de los servicios y procesos que presta. Tres modelos de estructuras posibles son:
 - Modelo “paraguas”: Una capa de Administración electrónica, con un único titular identificado, que incorpore todas las funcionalidades transversales (identificación, acceso, comunicaciones y notificaciones, SIA, etc.) y por la que se acceda a los procesos y servicios más particulares (subsedes) en los que se identifica el titular del mismo (por ejemplo, Reclamaciones entidades supervisadas). Existirá una responsabilidad subsidiaria del titular de la capa Administración electrónica, respecto de las sedes a las que da acceso y engloba, lo que no deja de ser una representación del liderazgo que dicho titular adquiere respecto de la Administración electrónica en la Organización. Ésta es la opción recomendada por ser la que más se adecuaría a la realidad actual generalizada de las Administraciones Públicas por su descentralización funcional.
 - Sede única: Un único titular identificado de la sede y responsable de todos los procesos y servicios que se prestan en la misma.
 - Multisede: Distintas sedes independientes cada una con su titular.

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**
- **Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.).**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

Desarrollo de decisiones clave

- **Características sedes electrónica:**
 - Respecto a la información publicada:
 - Integridad. No alterable por un tercero la información publicada.
 - Veracidad. Se debe garantizar la autenticidad de lo publicado.
 - Actualidad. La información debe ser la vigente en cada momento.

-> Asignar responsable general de la información. Aunar poseedor (generador) de la información con publicador de la información.
 - Respecto a los principios que deben regir la creación y gestión de la sede:
 - Publicación oficial. Boletines oficiales (cuando aplique) y tablón de anuncios o edictos.
 - Calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

-> Desarrollo de la normativa necesaria para satisfacer todos estos aspectos.
 - Otros requisitos:
 - Identificación del titular.
 - Medios para formular quejas y sugerencias.
 - Capacidad de establecer comunicaciones seguras.

-> Uso de certificado de sede electrónica. Buzón de sugerencias y quejas atendido por el responsable general de la sede.

5.3.1.7 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Definición de la sede electrónica (art.10).**
 ☞ Número.
 ☞ Titular.

• La Ley establece determinadas condiciones técnicas respecto a las sedes en cuanto a seguridad, disponibilidad, veracidad de la información, actualización, accesibilidad y otras a las que es preciso dar cobertura tecnológica.

• **Sistema de publicidad electrónica de diarios y boletines (art. 11).**

• Requiere habilitar mecanismos de publicación de los mismos en las sedes electrónicas en las condiciones establecidas para que tengan los mismos efectos que las ediciones impresas.

• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17).**

• Destaca la apuesta por el DNI electrónico como instrumento de referencia para la identificación y atención de los ciudadanos, sin descartar otros sistemas de firma electrónica avanzada, e incluso otros sistemas de firma electrónica (usuario/password, claves concertadas, etc.).

• En lo que respecta a la identificación de las sedes electrónicas, el mecanismo establecido es el certificado de dispositivo seguro. Será preciso implementar sistemas que dar soporte a los mecanismos de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de las sedes electrónicas que la Ley contempla. Éstos están, en general, basados en certificados digitales pero no excluyen otros sistemas ya existentes de cara a garantizar la compatibilidad con sistemas como éstos.

• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17).**

• Requiere habilitar mecanismos para su publicación en las sedes electrónicas.

- **Sede electrónica**

- Ofrecería información general sobre los procedimientos y su tramitación.
- Se articularía como una Base de Datos de información administrativa accesible desde la sede electrónica.

5.3.1.8 Propuesta de Modelo – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
 - ☞ Número.
 - ☞ Titular.

- Empleo de un sistema de gestión de contenidos que permita directamente su gestión por la persona responsable del mismo. (Preferiblemente vinculado al gestor documental)
- Uso de certificados para firmar los documentos que se publiquen.

- **Sistema de publicidad electrónica de diarios y boletines (art. 11).**

- Establecer enlaces a las fuentes originales de los diarios y boletines oficiales.
- Cuando se trate de la información generada en la Organización, garantizar la calidad e integridad informativa mediante sistemas de gestión documental y el uso de firma electrónica.

- **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17).**

- Implantar el uso de certificados de sede electrónica, preferiblemente alguno de los emitidos por Prestadores de Servicios de Certificación (PSC) que estén incluidos en los navegadores más extendidos (Explorer, Firefox) para dar mayor confianza al usuario.
- Implantar el uso de certificados de sello electrónico y de empleado.

- **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17).**

- Se analizará al tratar las notificaciones electrónicas y las comunicaciones. Respecto a la sede únicamente, considerar el espacio reservado para ellas en el interfaz web y su inclusión en la norma que defina la gestión de la sede electrónica.

- **Sede electrónica**

- Sistema que cumpla con las funciones descritas en el punto del inventario de procedimientos y servicios, descrito anteriormente en el apartado de Servicios/Procedimientos/Actuaciones.

5.3.1.9 Análisis y decisiones clave – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Definición de la sede electrónica (art.10).**
- **Sistema de publicidad electrónica de diarios y boletines (art. 11)**
- **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)**
- **Sistema de publicidad de actos y comunicaciones (art. 12).**
- **Sistema de Información Administrativa**

Desarrollo de decisiones clave

- **Uso de otros PSC (reconocidos) para la emisión de algunos de los certificados que necesita la Organización.**
 - Seleccionar un PSC para la emisión de los certificados de sede electrónica que esté incluido en los navegadores más comunes.
- **Tecnología que se empleará para publicar en la sede electrónica.**
 - Es necesario determinar la o las herramientas que se van a usar para la gestión y publicación de la sede, a priori, se pueden dar distintas alternativas:
 1. Ver posibilidades de enlace entre el gestor documental y las aplicaciones que se usen para publicar contenidos web actualmente (previo análisis de las funcionalidades de dicha herramienta).
 2. Desarrollo específico para la publicación de contenidos estableciendo vínculos con el gestor documental.
- **Tecnología que permita publicar contenidos en la sede electrónica por el autor que lo ha generado, preferiblemente apoyándose en el gestor documental.**
 - Es un requisito muy recomendable que debe cumplir la solución elegida para publicar información y contenidos web en la sede electrónica. De esta forma es más fácil establecer las responsabilidades sobre los contenidos publicados en la sede.

5.3.1.10 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**
 - ✎ Plan de adaptación priorización.
 - ✎ Procesos de gestión Información Administrativa.

- **Políticas de identificación digital y firma electrónica:**
 - ✎ Actuación automatizada (art. 18).
 - ✎ A utilizar por personal (art. 19).
 - ✎ Definir prestadores de servicios (art. 21).

- Obligatoriedad de llevar a cabo un Plan de priorización de la adaptación. Con el claro objetivo de que los trabajos de adaptación se dirijan de forma ordenada.
- Es clave también la definición de los procesos asociados a la generación de información administrativa asociada a la Sede Electrónica.
- Parece conveniente, así mismo generar una estructura de gestión del proceso de adaptación.

- En actuación automatizada, determinar los supuestos de utilización de los mecanismos de firma electrónica siguientes: sello electrónico basado en certificado electrónico; código seguro de verificación.
- Se deberá organizar los procesos de asignación de capacidad de firma electrónica del personal al servicio de la Organización, estructurándola en función de la capacidad de obrar.
- Definición de los prestadores de servicios para favorecer la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medios electrónicos. Aplicación de los principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad. Libre disposición de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.

Requerimientos Ley:	<input type="checkbox"/> De carácter obligatorio	<input type="checkbox"/> De carácter potestativo	<input type="checkbox"/> Orientaciones AGE	<input type="checkbox"/> Recomendaciones
----------------------------	--	--	--	--



• **Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano (art. 22).**

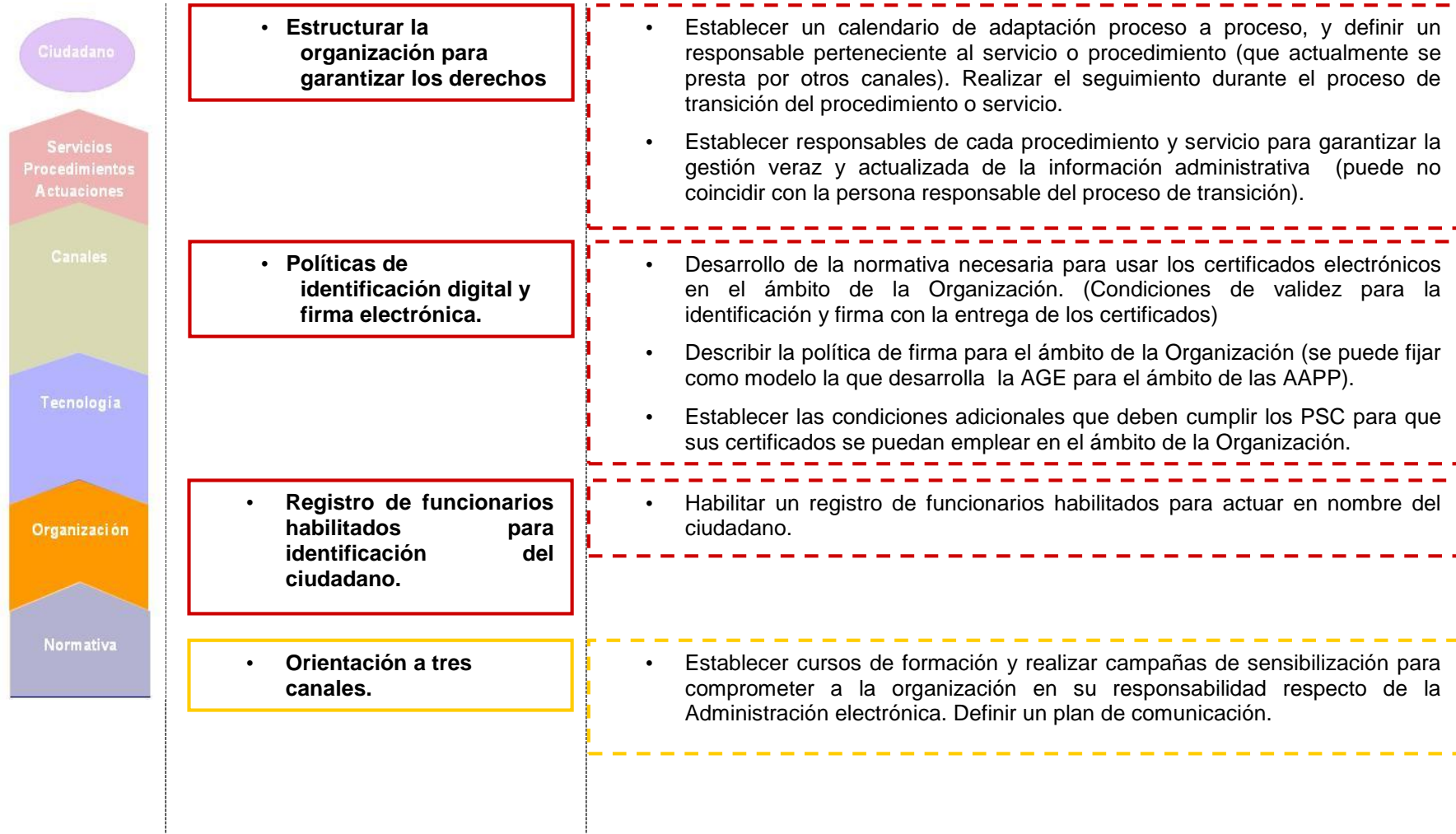
- En los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano por alguno de los medios contemplados en el artículo 13 de la Ley de los que aquel no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso de del sistema de firma electrónica del que estén dotados.
- Obligación de crear un registro de todos los funcionarios habilitados para acometer el mencionado proceso de identificación o autenticación del ciudadano, y la estructuración de dicha función en las oficinas de atención presencial y/o telefónica.

• **Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.).**

- La AGE ha implementado un plan de formación a través del Instituto Nacional de Administración Pública. Se recomienda unirse al mismo o asumir la necesidad de generar un plan de similares características.
- También es recomendable instrumentar un proceso de comunicación y sensibilización dirigido a los ciudadanos que permita publicitar el proceso de adaptación a la ley y puesta en marcha de los distintos servicios.

5.3.1.11 Propuesta de Modelo – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



5.3.1.12 Análisis y decisiones clave – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- Estructurar la organización para garantizar los derechos
- Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano.
- Políticas de identificación digital y firma electrónica.
- Orientación a tres canales.

Desarrollo de decisiones clave

- Definir un calendario de adecuación a la ley en función de las limitaciones presupuestarias.
 - Dado que es el único factor por el que la Ley exige de su cumplimiento íntegro, se recomienda el establecimiento de un calendario de adaptación con relación a las dotaciones presupuestarias disponibles en la Organización.
- Definir la posición jerárquica necesaria o más conveniente para la interlocución en la transición y luego durante la operación.
 - Dos situaciones:
 - Durante el proceso de adaptación: Será necesario establecer el perfil de la persona vinculada a un servicio o proceso que será la encargada de mantener la comunicación del servicio o proceso con el Departamento que lidere la adaptación a la ley de la Organización. Recomendación: nivel jerárquico medio-alto con capacidad para la toma de decisiones.
 - Durante la operativa de un proceso o servicio ya adaptado: Será necesario establecer el perfil de la persona vinculada a un servicio o proceso que será la encargada de establecer la comunicación con el Departamento que lidere o coordine la Administración electrónica dentro del campo. Si se opta por un modelo “paraguas” coincidirá con el Departamento titular de la sede denominada “capa Administración electrónica”. Recomendación: nivel medio, perfil más técnico. No se va a requerir la toma de decisiones que puedan afectar al desempeño del proceso o servicio.

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- Estructurar la organización para garantizar los derechos
- Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano.
- Políticas de identificación digital y firma electrónica.
- Orientación a tres canales.

Desarrollo de decisiones clave

- **Definir al menos una unidad con responsabilidades en la operación y gestión de la Administración electrónica dentro de la Organización.**
 - Será necesario establecer un Departamento que tenga la responsabilidad de coordinar y liderar la Administración electrónica dentro de la Organización. Como se ha venido planteando consideramos que debe ser un Departamento que mantenga interlocución con toda la organización y tenga conocimiento de los procesos y servicios que se prestan.
- **Revisar implicaciones del registro de funcionarios habilitado respecto del modelo de canales supeditado a la sede electrónica.**
 - Es un elemento que es necesario normar para poder poner en marcha el proyecto de supeditación de todos los canales a la sede electrónica.
- **Públicos objetivos de la formación y concienciación (diferentes niveles dentro de la organización).**
 - Hay que determinar en función de las responsabilidades otorgadas los planes de formación específicos de cada puesto.

5.3.1.13 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Regulación creación de sedes electrónicas (art. 10 y 11).**

- Análisis de impacto en la actual normativa de régimen jurídico de la Organización y evaluación de la necesidad de normativa complementaria.
- La Ley menciona expresamente que cada Administración Pública debe determinar las condiciones de creación de las sedes electrónicas, por lo cual se requiere una norma que las regule.
- Del mismo modo, cada Administración Pública deberá determinar y garantizar la idéntica validez jurídica de la publicación electrónica de diarios y boletines a su edición impresa (art. 11) lo cual debe recogerse en la normativa correspondiente.

5.3.1.14 Propuesta de Modelo – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Regulación creación de sedes electrónicas (art. 10 y 11).**

- Publicación de una norma en la que se constituya la sede electrónica, indicando sus características, la manera de identificar a los titulares de la misma y la política de gestión que se empleará.
- Creación de manuales que establezcan los procedimientos de publicación y actualización de la sede electrónica. Establecer mecanismos de seguridad para garantizar su seguridad y autoría (firma electrónica). Definir una política de revisión preestablecida de dichos manuales.
- Establecimiento de las responsabilidades de cada uno de los perfiles implicados en la gestión de la sede electrónica.

5.3.1.15 Análisis y decisiones clave – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Regulación creación de sedes electrónicas**

Desarrollo de decisiones clave

Tipos de normas que se van a usar en la definición de la sede y de su funcionamiento.

- Para la definición y publicación de la norma que regule la sede electrónica es necesario determinar cuál es el tipo más adecuado, ya que la ley no exige un sistema concreto como si lo hace, por ejemplo, en el caso del registro electrónico en el que determina la obligatoriedad de publicar la disposición normativa en el Boletín Oficial correspondiente y mantenerla permanentemente a disposición del público a través de la sede electrónica.
- **Definir qué se quiere regular en el funcionamiento de la sede y qué dejar libremente.**
 - Se debe normar para establecer la forma en que la Organización cumple con los principios exigidos por la Ley:
 - Calidad
 - Seguridad
 - Disponibilidad
 - Accesibilidad
 - Usabilidad
 - Neutralidad
 - Interoperabilidad.
 - Además se pueden establecer normas adicionales para acotar técnicamente el funcionamiento de la sede (y posteriormente de los servicios o procesos que engloba). Por ejemplo, tamaño de archivos que se pueden transmitir a través de la sede, sistema de referencia horaria que se empleará en los servicios de la sede, formatos de archivos aceptados, formatos de firma electrónica, certificados admitidos en la sede...
- **Decidir si se desea emplear certificados reconocidos o desarrollar normativa para el uso de los certificados internos en su ámbito de actuación.**
 - En caso de usarse algún certificado no reconocido en el funcionamiento de la sede electrónica (en algún proceso de identificación o firma) será necesario establecer disposiciones normativas que especifiquen el valor que se otorgará a dichos sistemas (de identificación y firma) y las condiciones de uso necesarias.

5.3.1.16 Proyectos a acometer para la adaptación a la Ley 11/2007: Sede Electrónica

Del análisis y propuestas realizadas para la adaptación a la Ley 11/2007 en lo referente a la sede electrónica, se propone acometer los siguientes proyectos:

1. Creación de un Sistema de Información Administrativa (SIA).
2. Creación de canales de soporte a la Administración electrónica.
3. Creación de servicios básicos de Administración electrónica: Sede Electrónica.
4. Desarrollo de normativa para la Administración electrónica: normativa de la funcionalidad de sede electrónica.
5. Reorganización y establecimiento de nuevas funciones para dar respuesta a las necesidades de Administración electrónica: Sede Electrónica.

5.3.2 Registro electrónico

5.3.2.1 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª):**
 - ☞ Nula información.
 - ☞ Suministro de información.
 - ☞ Iniciación de tramitación (art. 35).
 - ☞ Notificación.
 - ☞ Tramitación completa.
 - ☞ Proactividad.

- Existe la obligación de adaptación de la totalidad de procedimientos, servicios y actuaciones a la (AGE). Igual para otras AA.PP , salvo que por falta de disponibilidad presupuestaria no se alcancen los objetivos descritos (Disposición Final 3ª).
- La obligación no se puede interpretar de forma unívoca ya que pueden plantearse escenarios de mínimos y de máximos.
- Se exige por tanto definir la aproximación y alcance de los trabajos asociados al proceso de adaptación de los procedimientos, servicios y actuaciones a la Ley en este ámbito (art. 33).
- El escenario de mínimos identifica los servicios públicos electrónicos con tramitación electrónica a instancia de parte.
- Ello exige determinar los niveles de servicio asociados a cada procedimiento con respecto a su tramitación electrónica.
- El cumplimiento mínimo supone al menos la iniciación de la tramitación de todos los procedimientos (art. 35).
- Es preciso identificar los procedimientos con tramitación electrónica completa sobre los cuales se puede ejercer el derecho de conocer por medios electrónicos el estado de la tramitación (art.37).
- También es necesario identificar los procedimientos en que la adopción de resolución y la notificación sea automatizada (art.38).

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34):**
- Supresión/reducción de documentación requerida a ciudadanos.
- Medios para participación, transparencia, información.
- Reducción plazos y tiempo de respuesta.
- Racionalización distribución cargas de trabajo y comunicaciones internas.

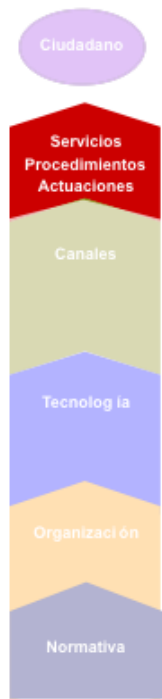
- **Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP, asociado a procedimientos (art. 6 y 9).**

- La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos debe ir precedida de rediseño funcional y análisis de simplificación.
- Atendiendo al espíritu de la Ley, y dado que la simplificación se recoge entre sus finalidades y como principio que guía su aplicación, se entiende el proceso de simplificación como necesario, aunque el artículo no tenga carácter básico y por tanto no sea preceptivo para todas las administraciones.
- El objetivo es asegurar la reducción de la carga administrativa y del índice de esfuerzo burocrático que se exige a los ciudadanos en su relación con las administraciones.
- Implica modelizar los flujos de tramitación, lo que permite dar soporte al proceso de información al ciudadano sobre el estado de su expediente.
- Implica definir el modelo documental asociado al expediente administrativo, lo que dará soporte a la definición del expediente electrónico.
- Da soporte a los procesos de participación y transparencia al informar el Sistema de información administrativa.

- Con el objetivo de evitar pedir al ciudadano documentos y datos que obran en poder del resto de las administraciones, y dar cumplimiento al derecho a no aportarlos, se deduce la necesidad de asociar al inventario de procedimientos el inventario de documentos y datos que se requieren de otras administraciones.
- Con el objetivo de implementar niveles de proactividad creciente, se recomienda articular la integración de los datos de los ciudadanos que obran en poder de la Organización en un registro único.

5.3.2.2 Propuesta de Modelo – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley.**

• **Proceso de simplificación administrativa**

• **Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP**

• Informar a través del Sistema de información Administrativa de los procesos y servicios en los que es necesario emplear el registro electrónico. Igualmente, informar de si para ello se empleará documentación normalizada (formularios online, archivos para su descarga...) o no normalizada (archivos libres con formatos restringidos, en cualquier caso, siempre será preciso establecer alguna limitación como mínimo técnica).

• Analizar dentro de los flujos de proceso qué documentos y comunicaciones deben pasar por el registro de la entidad.

• Intentar, en la medida de lo posible, la normalización de todos los formularios necesarios para el inicio de los procesos y servicios.

• Realizar un inventario de documentos que la Organización necesita en sus trámites y que le son solicitados a la ciudadanía para ver si supone un gran impacto burocrático para el ciudadano y si es o no es fácilmente evitable (mediante la interconexión del registro con otras AAPP, por ejemplo).

5.3.2.3 Análisis y decisiones clave – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley**
- **Proceso de simplificación administrativa**
- **Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP**

Desarrollo de decisiones clave

- **Determinar el uso que se realizará del Registro electrónico en la tramitación de la Organización, tanto asociado a procesos como de cualquier otra documentación (a través de un formulario genérico).**
 - Revisar el tipo de documentación que actualmente se está tramitando a través del Registro para analizar, si se debe seguir operando de este modo y cuál es la mejor forma de adecuarla a las características de un Registro electrónico único.
- **Determinar qué trámites asociados a los procesos deben pasar por registro y cuáles no.**
 - Decidiendo a la vez, el modelo o los modelos de formularios normalizados que será necesario emplear a través del Registro.
- **Decidir si se intercambian datos con otras AAPP para reducir la carga burocrática a los ciudadanos.**
 - Es preciso estudiar la viabilidad del intercambio de datos, correspondientes a los ciudadanos, con otras AAPP, previo consentimiento de los mismos. Para ello, se debe firmar un convenio con la AGE y establecer una conexión con la Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones).
 - En cualquier caso, lo mínimo para el cumplimiento no ya de la Ley 11/2007 sino de la Ley 30/1992 (Art. 35) será dar la posibilidad a los ciudadanos de ejercer su derecho de no tener que volver a presentar documentación de la que ya se disponga por una tramitación previa con el ciudadano.
- **Incorporar y normalizar las cláusulas relativas a la LOPD en los formularios de registros.**
 - En estas cláusulas se debe informar al ciudadano del uso que se le va a dar a la información personal que se pueda recoger en el formulario y la manera en que va a quedar almacenada (localización exacta y período de tiempo) para solicitar su autorización.
 - Igualmente, se le debe informar de los medios de que dispone para ejercer sus derechos de acceso, modificación, rectificación y cancelación y cómo los mismos pueden afectar a la ejecución del proceso o servicio.

5.3.2.4 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- ☞ Obligatorio (al menos 2 canales) para prestación de servicios electrónicos.

- La atención multicanal se asocia al principio de accesibilidad. El objetivo es hacer más accesible la administración independientemente de la distancia física.
- La multicanalidad debe asegurar la integridad y veracidad de la respuesta que se facilita a los ciudadanos, por lo que debe fundamentarse en servicios de atención unificados e integrados.
- En una interpretación de mínimos se entiende que, al canal presencial tradicional, se debe añadir el acceso a través de la sede electrónica, como elemento que garantiza el ejercicio del derecho de acceso electrónico a los servicios públicos.
- La sede electrónica no se corresponde con la estructura orgánica de la administración, sino que se vincula a la responsabilidad jurídica sobre la información y la tramitación electrónica, la cual se asociará a la titularidad de la sede.
- Se deben definir cuántas y cómo deben ser las sedes electrónica, lo cual tiene implicaciones de carácter organizativo y normativo.
- La Ley reconoce el derecho a utilizar más de un canal en la relación y a cambiar de canal en la tramitación de un expediente específico, lo cual incide en la necesidad de generar servicios de atención integrados.

<ul style="list-style-type: none">• Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).	<ul style="list-style-type: none">• La Ley reconoce la posibilidad de que todas las AAPP participen en una red integrada de atención al ciudadano que permita el acceso a la información y a la gestión electrónica de cualquier trámite administrativo independientemente de la administración responsable del trámite.• En la interpretación realizada se entiende que la Ley se refiere a la Red 060.• La Red 060 no se constituye como Sede Electrónica, sino que deriva el acceso a los servicios públicos electrónicos asociados a cada sede electrónica.• La adhesión a la Red integrada se articula mediante convenios.• Si bien la adhesión no tiene carácter obligatorio, desde la perspectiva de fomentar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos parece recomendable la creación de los mecanismos de colaboración necesarios.
<ul style="list-style-type: none">• Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.)	<ul style="list-style-type: none">• La interpretación realizada de la Ley permite recomendar que el proceso de definición de canales y su articulación en la organización permita generar procesos de apoyo presencial y telefónico a la tramitación electrónica.• La existencia de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales donde los propios funcionarios podrá prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

5.3.2.5 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



<ul style="list-style-type: none"> • Atención multicanal al ciudadano (art.8.1). 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la entrega de documentación a través de la sede electrónica (aplicación de Registro electrónico). • Mantener el canal presencial pero supeditado al electrónico. El fin es facilitar un único registro consolidado de toda la documentación que entra y sale de la Organización.
<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar sistemas de digitalización de documentos en todos los registros con atención presencial. De esta forma se facilita la distribución de la documentación y la eficiencia en su gestión y tramitación (gestión del ciclo de vida de los documentos).

5.3.2.6 Análisis y decisiones clave – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44)**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

Desarrollo de decisiones clave

- **Del análisis de los procesos, determinar si para alguno puede ser interesante habilitar la función de Registro a través del canal telefónico.**
 - En general es difícil que se identifique algún proceso que reúna las características necesarias para que hagan recomendable la habilitación del canal telefónico para su operación con el Registro. Debería tener una gran cantidad de público objetivo y la documentación e información necesaria para poder iniciar el proceso tendría que poder transmitirse a través del teléfono (en el futuro, y mediante las autorizaciones para el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, cada vez será más viable esta posibilidad).
- **Estudiar la supresión del papel en el funcionamiento de los Registros mediante el escaneo de la documentación recibida, la autenticación de la misma, así como su traslado al gestor documental (incluso para el archivo a largo plazo de la documentación del registro, por lo que será necesario redefinir la actual política de archivo).**
 - En relación con los canales, estudiar la posibilidad de situar máquinas de digitalización en las sedes de la Organización para que los ciudadanos puedan digitalizar la documentación que deseen presentar. Manejadas por personal de la Organización o directamente por los ciudadanos.

5.3.2.7 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)**

- Destaca la apuesta por el DNI electrónico como instrumento de referencia para la identificación y atención de los ciudadanos, sin descartar otros sistemas de firma electrónica avanzada, e incluso otros sistemas de firma electrónica (usuario/password, claves concertadas, etc.).
- En lo que respecta a la identificación de las sedes electrónicas, el mecanismo establecido es el certificado de dispositivo seguro. Será preciso implementar sistemas que dar soporte a los mecanismos de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de las sedes electrónicas que la Ley contempla. Éstos están, en general, basados en certificados digitales pero no excluyen otros sistemas ya existentes de cara a garantizar la compatibilidad con sistemas como éstos.

• **Registro electrónico (arts. 24 a 26)**

- Se establecen:
 - ☞ Los documentos normalizados y no normalizados admisibles en los registros.
 - ☞ La obligatoriedad de la emisión de un recibo de presentación al registro.
 - ☞ La aceptación de copias digitalizadas (art.25).
 - ☞ Los mecanismos de control de cómputo de plazos (art.26).
 - ☞ Estos requerimientos serán esenciales para implementar los servicios de registro correspondientes.

• **Pago electrónico (art. 6)**

- Aunque la ley no regula explícitamente el pago telemático, lo recoge como un derecho en el artículo 6

<ul style="list-style-type: none">• Comunicaciones y notificaciones electrónicas arts. 27 a 28)	<ul style="list-style-type: none">• Se establecen:<ul style="list-style-type: none">☞ La libertad de elección del mecanismo de comunicación/notificación por parte del ciudadano, así como la posibilidad de optar por uno diferente en cualquier momento.☞ La necesidad de solicitud o consentimiento expreso del ciudadano para ser comunicado/notificado electrónicamente, que podrá materializarse por medios electrónicos.☞ Las condiciones de validez y seguridad de las comunicaciones/notificaciones electrónicas realizadas.☞ Los mecanismos de control de cómputo de plazos de recepción de las notificaciones electrónicas (art.28).☞ La necesidad de constancia de fecha y hora como requisito para otorgar validez a las comunicaciones.
<ul style="list-style-type: none">• Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)	<ul style="list-style-type: none">• Contempla la puesta a disposición de los ciudadanos de modelos o sistemas electrónicos de solicitud, basados en estándares tecnológicos, para la iniciación de procedimientos electrónicos, así como la recomendación de dotar de cierta proactividad a los mismos (formularios precumplimentados, validación de datos, etc.).
<ul style="list-style-type: none">• Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art . 21).	<ul style="list-style-type: none">• Regula la interoperabilidad de los sistemas de firma electrónica de las AAPP y la puesta a disposición por la AGE de una plataforma de verificación del estado de revocación de certificados.• Será necesario implementar los mecanismos técnicos que hagan posible la interoperabilidad de sistemas de firma y la conexión con la plataforma de verificación de la AGE.

- **Sistema de gestión de la representación (art. 23).**

- Contempla la posibilidad de habilitar mecanismos de representación en las relaciones electrónicas de los ciudadanos con las AAPP que será preciso implementar (Base de Datos de Representantes).

- Con el objetivo de potenciar el desarrollo de la Sociedad de la Información, con carácter potestativo se podrían habilitar con carácter obligatorio sistemas de comunicación electrónica para personas jurídicas, de forma que se las obligue a comunicarse electrónicamente con la AAPP para la realización de determinados trámites (facturación electrónica, contratación electrónica, etc.)

5.3.2.8 Propuesta de Modelo – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)**

- Usar certificado de sede electrónica para identificar al órgano o unidad titular del Registro y que, por tanto, es el responsable de su funcionamiento.
- Usar un certificado de sello electrónico para la firma de los acuses de recibo.
- Admitir el eDNI y otros Prestadores de Servicios de Certificación (PSC) reconocidos como sistemas de identificación y de generación de copias autenticadas.
- Necesario disponer de una plataforma o sistema de validación de certificados electrónicos.

• **Registro electrónico (arts. 24 a 26)**

- Registro electrónico en el que todos los canales están supeditados al electrónico.
- Características Registro electrónico
- Debe ser capaz de poder recibir cualquier escrito o comunicación que entre o salga de la Organización como parte de su actividad pública administrativa. Muy importante normar los formatos y sistemas empleados para la comunicación con la Institución para que sean compatibles técnica y funcionalmente con su infraestructura.
 - Debe disponer de sistema de acuse de recibo que incluya: copia autenticada de lo presentado (usar certificado sello electrónico), asignación de número de entrada, fecha y hora de recepción en el Registro.

	<ul style="list-style-type: none">➤ El registro electrónico debe estar disponible las 24 horas del día los 7 días de la semana. Por tanto, es importante normar los días o períodos inhábiles.➤ Hay que publicitar y difundir la hora oficial empleada en las funciones de registro.
<ul style="list-style-type: none">• Pago electrónico (art. 6)	<ul style="list-style-type: none">• Aunque la ley no regula explícitamente el pago telemático, lo recoge como un derecho.
<ul style="list-style-type: none">• Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts. 27 a 28)	<ul style="list-style-type: none">• Se desarrollará el modelo de comunicaciones y notificaciones más adelante.
<ul style="list-style-type: none">• Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)	<ul style="list-style-type: none">• Publicar en la sede, previo al acceso único al Registro, un listado de los procesos y servicios que se pueden iniciar mediante el uso de del Registro electrónico general con formularios normalizados.
<ul style="list-style-type: none">• Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art . 21).	<ul style="list-style-type: none">• Admitir el mayor número posible de Autoridades de Certificación, siempre que éstas cumplan con los requisitos de seguridad y confianza que se consideren suficientes para la realización de sus procesos y servicios (por ejemplo, de algunas CCAA con el fin de proyectar una imagen más próxima al usuario).
<ul style="list-style-type: none">• Sistema de gestión de la representación (art. 23).	<ul style="list-style-type: none">• Como parte de la supeditación al canal electrónico, se recomienda dotar al personal que atienda el canal presencial de los conocimientos y medios necesarios (funcionales y técnicos) para la puesta en marcha de las funciones de representación electrónicas.

5.3.2.9 Análisis y decisiones clave – Tecnología Front-Office



Requerimientos de la Ley

- Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)
- Registro electrónico (arts. 24 a 26)
- Pago electrónico (art. 6)
- Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts. 27 a 28)
- Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)
- Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art. 21).
- Sistema de gestión de la representación (art. 23).

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Decidir qué Autoridades de Certificación son admitidas para operar en el Registro general de la Organización.**
 - Se recomienda aceptar como mínimo los certificados emitidos por la DG Policía (DNI electrónico), Ceres-FNMT.
 - Es preciso decidir si se aceptan los certificados emitidos por otras Autoridades de Certificación, por ejemplo, de ámbito autonómico: Izenpe, CATcert o ACCV; o que operan en toda España: Camerfirma, Firmaprofesional, ANCERT, Registradores y ANF.
- **Elaborar un lista con las limitaciones técnicas vinculadas a la prestación del servicio de Registro para su inclusión en normas (horarios, tamaño de archivo, velocidad de conexión, etc.).**
- **Decidir cuál es el organismo o unidad que figurará como titular del Registro electrónico en el certificado de sede electrónica correspondiente.**
 - Recomendamos un Registro único consolidado y con una única unidad responsable del mismo que aparecerá identificada en el certificado de sede electrónica correspondiente.
- **Seleccionar la herramienta o solución que permita el desarrollo del Registro electrónico.**
 - Analizar entre:
 - Una aplicación de entre las más extendidas en el sector público y que sigan las especificaciones SICRES (Por ejemplo, Invesicres de IECI o la aplicación de registro de TB Solutions).
 - O bien un desarrollo a medida para el Registro de la Organización.
 - En cualquier caso, se deberá considerar como un requisito fundamental su capacidad para iniciar el ciclo de vida de los documentos que entren por registro y, por tanto, su conexión con el gestor documental.
- **Dada la trascendencia jurídica de la representación habilitar los mecanismos necesarios para la representación de los ciudadanos por un funcionario habilitado.**

5.3.2.10 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Documento administrativo electrónico (art.29.1)**

• Establece los mecanismos (firma electrónica y sellado de tiempo) que permiten a las AAPP la emisión de documentos administrativos electrónicos con plena validez jurídica, asumiendo la necesidad de la referencia temporal además de la firma.

• **Copias electrónicas (art. 30)**

• Regula la realización de copias electrónicas de documentos aportados por los ciudadanos o emitidos por las AAPP, tanto en el caso de que el formato original sea electrónico o papel, para garantizar la validez del proceso y de los documentos generados. Se establece los criterios de automatización de las copias electrónicas que requieren de sello electrónico.

• **Archivo electrónico (art. 31)**

• Establece las condiciones para el almacenamiento electrónico de documentos administrativos (formatos, seguridad y confidencialidad, control de acceso, etc.).

• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38)**

- Se define en el art. 32 el expediente electrónico, y se regula su foliado y su puesta a disposición del interesado.
- El art. 37 .1 regula el acceso a la información sobre la tramitación de los expedientes.
- Los preceptos sobre instrucción y terminación de procedimientos por medios electrónicos insisten en el control de los tiempos y plazos de tramitación y en el uso de medios electrónicos para efectuar notificaciones y comunicaciones.
- La norma no obliga a la gestión electrónica de los expedientes aunque si esboza cómo debería realizarse.

5.3.2.11 Propuesta de Modelo – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Documento administrativo electrónico (art.29.1)**

- Convertir al documento administrativo electrónico en el centro del proceso de adaptación a la Ley.
- Generalizar el uso de expedientes electrónicos en lugar de en papel.
- Apoyarse en certificados de empleado público o internos, con el respaldo normativo necesario, para dotar al documento electrónico de la autenticidad, integridad y futura conservación, características necesarias.
- Eliminar el uso del papel dentro de la organización, apoyándose en la digitalización, autenticación, así como su traslado al gestor documental.
- Establecer un calendario para la supresión del papel en la gestión de la Organización.

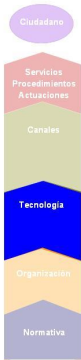
• **Copias electrónicas (art. 30)**

- Cada puesto de ventanilla (cada punto de entrada de documentación, no electrónico) debe dotarse con un sistema para la digitalización de documentos y realización de copias electrónicas auténticas. El objetivo es que, un vez recibido un documento por la entidad, éste se tramite de manera interna siempre en soporte electrónico, independientemente del canal por el que se recibió.

• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38)**

- Se recomienda la puesta en marcha de un sistema de gestión de expedientes que esté vinculado con un gestor documental y el Registro electrónico de la Organización.

5.3.2.12 Análisis y decisiones clave – Tecnología Back-Office



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Decidir el sistema de referencia temporal que se va a emplear en el Registro electrónico. Emplear la hora del servidor (establecer mecanismo para garantizar su valía), usar sellos de tiempo de un Prestador de Servicios de Certificación (PSC) o de una Autoridad de Sellado de Tiempo (TSA) interna.**
 - Recomendamos emplear como fuente de tiempo la hora oficial española que distribuye el Real Observatorio de la Armada (ROA).
 - Para el empleo de sellos de tiempo, existe la opción de una TSA interna o bien contratar los sellos de tiempo a una Autoridad de Certificación externa.
- **Decidir el formato de documento electrónico con el que trabajará (vendrá condicionado por las herramientas de tramitación de expedientes electrónicos y por los sistemas de firma electrónica de que se disponga).**
- **Decidir la eliminación del uso del papel dentro de la organización, apoyándose en la digitalización, autenticación, así como su traslado al gestor documental, todo ello vinculado a la redefinición de la política de archivo de la Organización.**
 - Establecer una política de archivo, que afectará particularmente al Registro, en la que se decida, qué documentación se puede digitalizar y prescindir del soporte original de la misma y cuál no.
 - Prever un calendario para la supresión del papel en la gestión de la Organización, independientemente de que se siga manteniendo un flujo paralelo para la gestión de algunos documentos cuyo soporte original en papel se desee conservar.

Requerimientos de la Ley

- Documento administrativo electrónico (art.29.1)
- Copias electrónicas (art. 30)
- Archivo electrónico (art. 31)
- Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38)

5.3.2.13 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**
 - ✎ Plan de adaptación priorización.
 - ✎ Procesos de gestión Información Administrativa.

- **Políticas de identificación digital y firma electrónica:**
 - ✎ Actuación automatizada (art. 18).
 - ✎ A utilizar por personal (art. 19).
 - ✎ Definir prestadores de servicios (art. 21).

- Obligatoriedad de llevar a cabo un Plan de priorización de la adaptación. Con el claro objetivo de que los trabajos de adaptación se dirijan de forma ordenada.
- Es clave también la definición de los procesos asociados a la generación de información administrativa asociada a la Sede Electrónica.
- Parece conveniente, así mismo generar una estructura de gestión del proceso de adaptación.

- En actuación automatizada, determinar los supuestos de utilización de los mecanismos de firma electrónica siguientes: sello electrónico basado en certificado electrónico; código seguro de verificación.
- Se deberá organizar los procesos de asignación de capacidad de firma electrónica del personal al servicio de la Organización, estructurándola en función de la capacidad de obrar.
- Definición de los prestadores de servicios para favorecer la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medios electrónicos. Aplicación de los principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad. Libre disposición de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.

<ul style="list-style-type: none">• Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano (art. 22).	<ul style="list-style-type: none">• En los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano por alguno de los medios contemplados en el artículo 13 de la Ley de los que aquel no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso de del sistema de firma electrónica del que estén dotados.• Obligación de crear un registro de todos los funcionarios habilitados para acometer el mencionado proceso de identificación o autenticación del ciudadano, y la estructuración de dicha función en las oficinas de atención presencial y/o telefónica.
<ul style="list-style-type: none">• Política cesión y reutilización aplicaciones (art. 45).	<ul style="list-style-type: none">• En caso de integración en el Comité Sectorial de Administración Electrónica, requiere asumir las obligaciones descritas relacionadas con la cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica, relacionadas con la interoperabilidad, participación en la red SARA, reutilización de aplicaciones y servicios, etc.• Ello implica también elaborar una política de cesión de los propios servicios desarrollados a fin de ponerlos a disposición de las demás administraciones.• Del mismo modo, en el caso de automatización completa de procedimientos será necesario instrumentar en la estructura orgánica competencias sobre: definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad, y en su caso auditoría de SI y códigos fuente.• También es necesario asignar el órgano responsable a efectos de impugnación de la tramitación administrativa automatizada.

<ul style="list-style-type: none">• Plan de formación (Disposición Adicional Segunda).	<ul style="list-style-type: none">• La AGE ha implementado un plan de formación a través del Instituto Nacional de Administración Pública. Se recomienda unirse al mismo o asumir la necesidad de generar un plan de similares características.• También es recomendable instrumentar un proceso de comunicación y sensibilización dirigido a los ciudadanos que permita publicitar el proceso de adaptación a la ley y puesta en marcha de los distintos servicios.• La AGE creará la figura de Defensor del usuario de la administración electrónica. Hay que analizar la posible creación de esta figura en nuestra Administración con el fin de garantizar, en su ámbito de competencias, el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley a los ciudadanos.
---	---

5.3.2.14 Propuesta de Modelo – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE ⁰ Recomendaciones



• **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**

- ✎ Plan de adaptación priorización.
- ✎ Procesos de gestión Información Administrativa.

- Definir un único Registro (por el que se realicen todos los movimientos de entrada y salida de documentación). De esta forma, se facilita la identificación del titular de la funcionalidad de Registro por parte de los ciudadanos; todo ello se deberá materializar en el uso de un certificado de sede electrónica en el que figure la unidad responsable del Registro.
- Vincular la política de archivo de la Organización con el registro.

• **Políticas de identificación digital y firma electrónica:**

- ✎ Actuación automatizada (art. 18).
- ✎ A utilizar por personal (art. 19).
- ✎ Definir prestadores de servicios (art. 21).

- Incluir dentro de la normativa del Registro todas aquellas exposiciones que concreten:
 - Autoridades de Certificación admitidas y tipos de certificado, por ejemplo eDNI.
 - Formatos de firma electrónica aceptados.
 - Casos en los que es obligado el uso de una referencia temporal.
 - Mecanismos de firma electrónica automática mediante sello electrónico que vaya a emplear el Registro.

<ul style="list-style-type: none">• Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano (art. 22).	<ul style="list-style-type: none">• Crear un directorio para esta función.• Usar certificados de empleado público alojados en las actuales tarjetas de empleado que suelen utilizarse en la Administración.
<ul style="list-style-type: none">• Política cesión y reutilización aplicaciones (art. 45).	<ul style="list-style-type: none">• Posibilidad de establecer convenios marco con otras AAPP para la cesión y reutilización de software. Por ejemplo, en el caso de Registro analizar la posibilidad de conectarse al SIR (Sistema de Interconexión de Registros).
<ul style="list-style-type: none">• Plan de formación (Disposición Adicional Segunda).	<ul style="list-style-type: none">• Realizar un plan de formación específico para todo el personal involucrado en la operación del futuro Registro electrónico.

5.3.2.15 Análisis y decisiones clave – Organización



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Consolidar todos los Registros para identificar un único organismo o unidad responsable de la entrada y salida de documentos en la Organización.**
 - Necesario para: introducir una numeración única y secuencial para todos los documentos que accedan por el Registro y permite identificar mediante el o los correspondientes certificados de sede electrónica la unidad administrativa responsable del Registro.
- **Ubicar el Registro en una unidad administrativa vinculada con la Gestión Documental.**
 - Consideramos necesario la ubicación del Registro en una unidad que centralice todo el ciclo de vida documental: registro, gestión documental, archivo.
- **Definir una política de archivo que se empiece a aplicar desde el registro.**
 - Es necesario establecer una política de archivo dentro de la Organización. Al ser el Registro una de las principales fuentes de incorporación de documentación, será necesario que su funcionamiento esté acorde con la política de archivo. Un elemento importante a analizar son los casos en que se debe conservar los soportes originales de la documentación aportada por Registro.
- **Definir una estructura de soporte a la operación del Registro electrónico (y su horario de atención), por ejemplo, atención telefónica.**
 - En principio, recomendamos emplear la misma estructura de soporte genérica para toda la Administración electrónica, que de soporte de primer nivel y pueda derivar a las unidades administrativas aquellas dudas, quejas o sugerencias que no pueda resolver.
- **Decidir la fuente oficial de tiempo del registro y los mecanismos de garantías relativos a la misma.**
 - Recomendamos el empleo de la hora oficial española cuyo responsable es el Real Observatorio de la Armada (ROA).
 - Para emplear sellos de tiempo tomando la hora ROA como referencia, se deberá decidir el uso de una Autoridad de Sellado de Tiempo interna, o contratar externamente el servicio, por ejemplo, a Ceres-FNMT u otras Autoridades de Certificación.
- **Dada su criticidad jurídica, esperar al desarrollo del registro de funcionarios habilitados para actuar en esta línea.**
- **Decidir si se establecen convenios marco con otras AAPP.**
 - No para la interconexión de Registros a priori, pero si puede ser interesante para la cesión de software o el intercambio de datos entre las AAPP.
- **Decidir qué personas se van a formar de las relaciones con la futura gestión del registro electrónico.**
- **Definir el plan de formación.**

Requerimientos de la Ley

- **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**
- **Políticas de identificación digital y firma**
- **Registro de funcionarios habilitados para identificación del ciudadano (art. 6).**
- **Política cesión y reutilización aplicaciones (art. 6).**
- **Plan de formación (Disposición Adicional)**

5.3.2.16 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Regulación registro electrónico (art. 24 y 25).**

- Análisis de impacto en la actual normativa de régimen jurídico de la Organización y evaluación de la necesidad de normativa complementaria.
- La Ley menciona expresamente que cada Administración Pública debe determinar las condiciones de creación de las sedes electrónicas, por lo cual se requiere una norma que las regule.
- La AGE está elaborando una norma al respecto por lo que, probablemente, sea oportuno esperar a conocer su contenido a fin de, eventualmente, utilizar un esquema similar.
- Del mismo modo, cada Administración Pública deberá determinar y garantizar la idéntica validez jurídica de la publicación electrónica de diarios y boletines a su edición impresa (art. 11) lo cual debe recogerse en la normativa correspondiente.
- Se establece expresamente la necesidad de generar una disposición para la creación del registro electrónico y su funcionamiento, y la necesidad de dar publicidad del mismo a través del diario oficial correspondiente.
- Expresamente se deben publicar en el Diario Oficial los medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con la Organización.
- Del mismo modo, se deduce que se deberá dar publicidad a través de una norma específica a la relación de sistemas de firma electrónica avanzada permitidos en la relación con la Organización.
- De forma complementaria se deberán regular la creación de órganos y asignación de competencias derivadas de la implantación de la Ley.

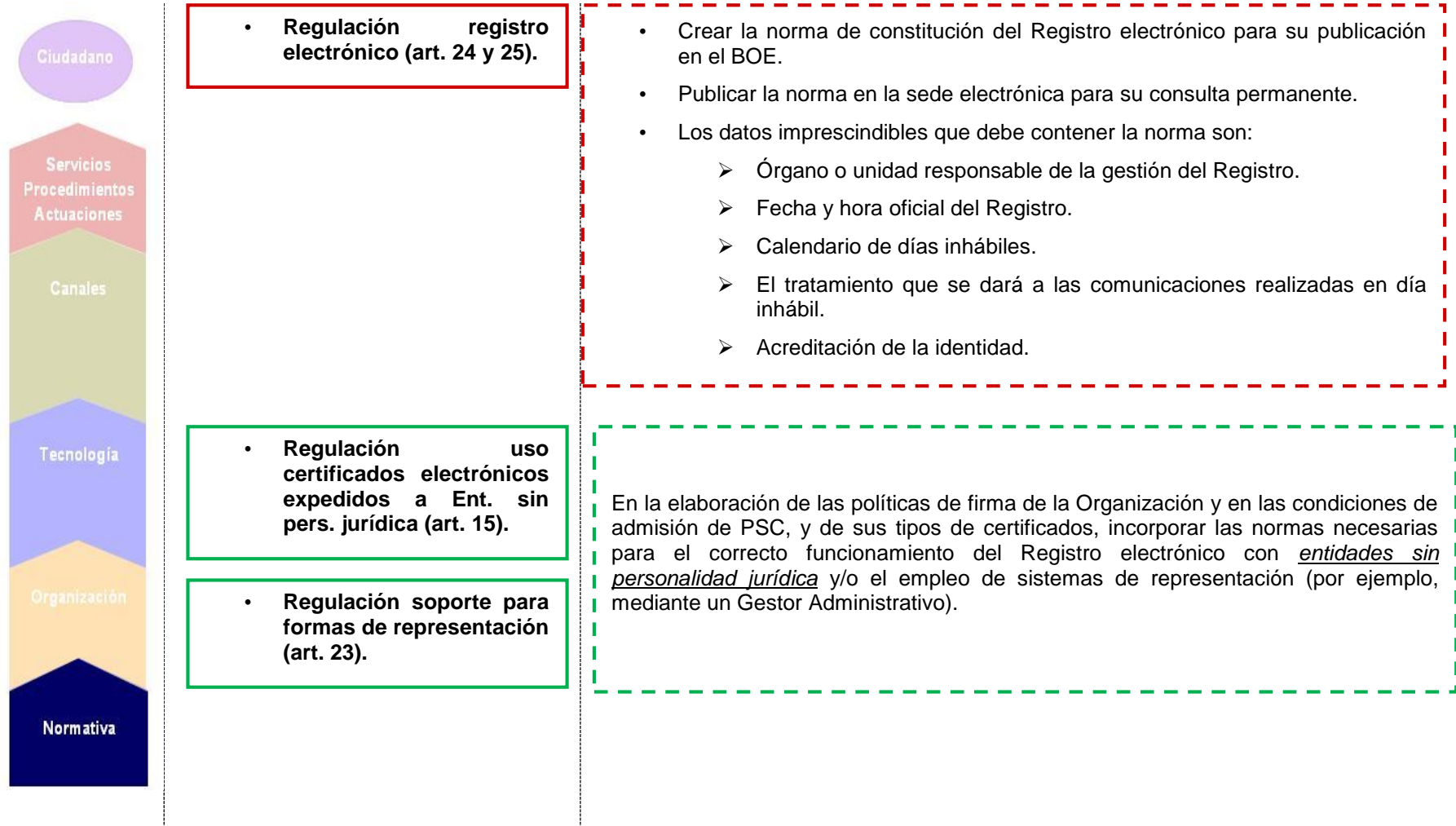
- **Regulación uso certificados electrónicos expedidos a Ent. sin pers. jurídica (art. 15).**

- **Regulación soporte para formas de representación (art. 23).**

- En el caso de que establezca el uso de certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica propia tales como órganos específicos se deberá regular su uso.
- Así mismo será necesaria la regulación expresa de las formas de representación electrónica.
- Se establece la necesidad de normar la eventual destrucción del archivos en papel.

5.3.2.17 Propuesta de Modelo – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



5.3.2.18 Proyectos a acometer para la adaptación a la Ley 11/2007: Registro electrónico

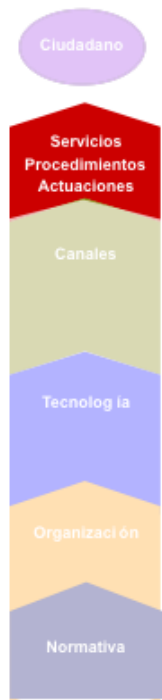
Del análisis y propuestas realizadas para la adaptación a la Ley 11/2007 en lo referente al registro electrónico, se propone acometer los siguientes proyectos:

1. Creación de servicios básicos de Administración electrónica: Registro electrónico.
2. Desarrollo de normativa para la Administración electrónica: normativa de la funcionalidad de Registro electrónico.
3. Reorganización y establecimiento de nuevas funciones para dar respuesta a las necesidades de Administración electrónica: Registro electrónico.
4. Formación de los RRHH.
5. Simplificación administrativa, homogenización y simplificación de formularios.

5.3.3 Notificaciones y comunicaciones electrónicas

5.3.3.1 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Servicios Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª):**
 - ☞ Nula información.
 - ☞ Suministro de información.
 - ☞ Iniciación de tramitación (art. 35).
 - ☞ Notificación.
 - ☞ Tramitación completa.
 - ☞ Proactividad.

- Existe la obligación de adaptación de la totalidad de procedimientos, servicios y actuaciones a la (AGE). Igual para otras AA.PP , salvo que por falta de disponibilidad presupuestaria no se alcancen los objetivos descritos (Disposición Final 3ª).
- La obligación no se puede interpretar de forma unívoca ya que pueden plantearse escenarios de mínimos y de máximos.
- Se exige por tanto definir la aproximación y alcance de los trabajos asociados al proceso de adaptación de los procedimientos, servicios y actuaciones a la Ley en este ámbito (art. 33).
- El escenario de mínimos identifica los servicios públicos electrónicos con tramitación electrónica a instancia de parte.
- Ello exige determinar los niveles de servicio asociados a cada procedimiento con respecto a su tramitación electrónica.
- El cumplimiento mínimo supone al menos la iniciación de la tramitación de todos los procedimientos (art. 35).
- Es preciso identificar los procedimientos con tramitación electrónica completa sobre los cuales se puede ejercer el derecho de conocer por medios electrónicos el estado de la tramitación (art.37).
- También es necesario identificar los procedimientos en que la adopción de resolución y la notificación sea automatizada (art.38).

- **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34):**
- Supresión/reducción de documentación requerida a ciudadanos.
- Medios para participación, transparencia, información.
- Reducción plazos y tiempo de respuesta.
- Racionalización distribución cargas de trabajo y comunicaciones internas.

- La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos debe ir precedida de rediseño funcional y análisis de simplificación.
- Atendiendo al espíritu de la Ley, y dado que la simplificación se recoge entre sus finalidades y como principio que guía su aplicación, se entiende el proceso de simplificación como necesario, aunque el artículo no tenga carácter básico y por tanto no sea preceptivo para todas las administraciones.
- El objetivo es asegurar la reducción de la carga administrativa y del índice de esfuerzo burocrático que se exige a los ciudadanos en su relación con las administraciones.
- Implica modelizar los flujos de tramitación, lo que permite dar soporte al proceso de información al ciudadano sobre el estado de su expediente.
- Implica definir el modelo documental asociado al expediente administrativo, lo que dará soporte a la definición del expediente electrónico.
- Da soporte a los procesos de participación y transparencia al informar el Sistema de información administrativa.

5.3.3.2 Propuesta de Modelo – Servicios, Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª).**

- Informar a través de la sede electrónica de los procesos y servicios en los cuáles está disponible la notificación electrónica.
- Informar de aquellos procesos y servicios en los que exista resolución y notificación automática, indicando el órgano u órganos a los que se puede acudir para impugnar la misma, así como los efectos y plazos de las mismas (fecha de disponibilidad de la notificación y fecha de acceso al contenido de la misma).

• **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34).**

- Incorporar la notificación electrónica en los procesos y servicios de la organización, con el objetivo de simplificar el uso de los mismos por parte de los ciudadanos.

5.3.3.3 Análisis y decisiones clave – Servicios, Procedimientos y Actuaciones



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

Requerimientos de la Ley

• **Inventario y clasificación de procedimientos en función del grado de adaptación a la Ley (Disp. Fin. 3ª)**

• **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34)**

- **Determinar los procesos y servicios en los que es más prioritario el uso de la notificación electrónica (priorizar los procesos y servicios en los que se va a ir implantando).**
 - La notificación electrónica supone un gran avance para poder realizar la tramitación completa de los procesos y servicios, ya que facilita la eliminación de las barreras de tiempo y espacio entre la Organización y la ciudadanía.
 - Hay que priorizar aquellos procesos que:
 - puedan servir de piloto,
 - afecten principalmente a procesos en los que el ciudadano pueda reclamar su derecho de acceso electrónico y,
 - como último criterio de priorización, que afecte lo mínimo posible la implantación inicial de la notificación electrónica en la Organización a su funcionamiento ordinario.

5.3.3.4 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1).**
- ☞ Obligatorio (al menos 2 canales) para prestación de servicios electrónicos.

- La atención multicanal se asocia al principio de accesibilidad. El objetivo es hacer más accesible la administración independientemente de la distancia física.
- La multicanalidad debe asegurar la integridad y veracidad de la respuesta que se facilita a los ciudadanos, por lo que debe fundamentarse en servicios de atención unificados e integrados.
- En una interpretación de mínimos se entiende que, al canal presencial tradicional, se debe añadir el acceso a través de la sede electrónica, como elemento que garantiza el ejercicio del derecho de acceso electrónico a los servicios públicos.
- La sede electrónica no se corresponde con la estructura orgánica de la administración, sino que se vincula a la responsabilidad jurídica sobre la información y la tramitación electrónica, la cual se asociará a la titularidad de la sede.
- Se deben definir cuántas y cómo deben ser las sedes electrónica, lo cual tiene implicaciones de carácter organizativo y normativo.
- La Ley reconoce el derecho a utilizar más de un canal en la relación y a cambiar de canal en la tramitación de un expediente específico, lo cual incide en la necesidad de generar servicios de atención integrados.

<ul style="list-style-type: none">• Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2):<ul style="list-style-type: none">☞ Presencial☞ Telefónica☞ Sede electrónica	<ul style="list-style-type: none">• La Ley define cómo se instrumentará la multicanalidad en la AGE a través de los canales presencial, telefónico y sede electrónica.• Esta consideración permite orientar en la conveniencia de articular también estos tres canales como escenario objetivo.• La instrumentación de estos canales requiere la adecuación de la información y la tramitación a sus características (no todos los trámites pueden realizarse a través de todos los canales), esta definición debe exigirse como resultado adicional del proceso de simplificación, en el caso de que se quiera instrumentar.
<ul style="list-style-type: none">• Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.)	<ul style="list-style-type: none">• La interpretación realizada de la Ley permite recomendar que el proceso de definición de canales y su articulación en la organización permita generar procesos de apoyo presencial y telefónico a la tramitación electrónica.• La existencia de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales donde los propios funcionarios podrá prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

5.3.3.5 Propuesta de Modelo – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



<ul style="list-style-type: none"> • Atención multicanal al ciudadano (art.8.1). ☞ Obligatorio (al menos 2 canales) para prestación de servicios electrónicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los canales de comunicación/notificación que se ofrecen al ciudadano en función de criterios de seguridad y confidencialidad del contenido del proceso o servicio del que se trate, así como de los destinatarios del mismo (entidades o particulares).. • Permitir de entre los canales disponibles para cada proceso o servicio que el ciudadano elija por cual desea ser comunicado/notificado, para lo que se solicitará esta información mediante el formulario normalizado correspondiente. • Permitir que el ciudadano pueda modificar su elección en todo momento mediante la identificación del trámite que esté realizando, bien a través de la sede electrónica, bien mediante el canal presencial (canal telefónico supeditado a la sede electrónica).
<ul style="list-style-type: none"> • Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2): ☞ Presencial ☞ Telefónica ☞ Sede electrónica 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar esta orientación a los requisitos particulares de las notificaciones y comunicaciones, atendiendo a la naturaleza de las mismas, al nivel de seguridad y confidencialidad exigidos, etc. Sin perjuicio de lo establecido en el modelo AGE, deberán tenerse en cuenta la existencia de otros canales y la potencial aparición de nuevas vías de comunicación más accesibles y cercanas para el ciudadano (por ejemplo: SMS y TDT).

- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c.)**

- Cualquier comunicación/notificación se debe generar en soporte electrónico, que será el modo en el que se gestionará y quedará almacenada en el sistema. Deberá estar almacenada en el Gestor Documental y, en los casos necesarios, registrada en el Registro único central su salida de la Organización.
- Luego, se realizarán las operaciones necesarias para su entrega a través de otros canales como el presencial (usando, por ejemplo, un código de verificación seguro).

5.3.3.6 Análisis y decisiones clave – Canales



Requerimientos de la Ley

- **Atención multicanal al ciudadano (art.8.1)**
- **Orientación a tres canales (AGE) (art.8.2.)**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c)**

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Definir qué canales a emplear para llevar a cabo las notificaciones al ciudadano (entidades y particulares). Se proponen el físico y el electrónico.**
 - Para cada proceso y servicio, en función del contenido y de la seguridad que se precise para la elaboración y entrega de la notificación o comunicación, se deberá decidir que canales están disponibles para que el ciudadano pueda elegir. La elección inicial del ciudadano, por ejemplo, mediante el formulario de inicio del proceso o servicio, podrá ser modificada por el ciudadano en cualquier momento de la tramitación de su expediente.
 - Cada una de estas modificaciones, en cuanto al canal de notificación elegido, se deberán guardar incluyendo una referencia temporal del momento en que se han producido en la carpeta del expediente.
- **Determinar las necesidades de seguridad e integridad de las notificaciones/comunicaciones según el contenido de las mismas.**
 - En este sentido, consideramos importante (al menos para las notificaciones):
 - Apoyarse en sistemas de firma electrónica para garantizar la integridad, el origen y el no repudio.

5.3.3.7 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)**

- Destaca la apuesta por el DNI electrónico como instrumento de referencia para la identificación y atención de los ciudadanos, sin descartar otros sistemas de firma electrónica avanzada, e incluso otros sistemas de firma electrónica (usuario/password, claves concertadas, etc.).
- En lo que respecta a la identificación de las sedes electrónicas, el mecanismo establecido es el certificado de dispositivo seguro. Será preciso implementar sistemas que dar soporte a los mecanismos de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de las sedes electrónicas que la Ley contempla. Éstos están, en general, basados en certificados digitales pero no excluyen otros sistemas ya existentes de cara a garantizar la compatibilidad con sistemas como éstos.

• **Registro electrónico (arts. 24 a 26)**

- Se establecen:
 - ☞ Los documentos normalizados y no normalizados admisibles en los registros.
 - ☞ La obligatoriedad de la emisión de un recibo de presentación al registro.
 - ☞ La aceptación de copias digitalizadas (art.25).
 - ☞ Los mecanismos de control de cómputo de plazos (art.26).
 - ☞ Estos requerimientos serán esenciales para implementar los servicios de registro correspondientes.

<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones y notificaciones electrónicas arts. 27 a 28) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen: <ul style="list-style-type: none"> ☞ La libertad de elección del mecanismo de comunicación/notificación por parte del ciudadano, así como la posibilidad de optar por uno diferente en cualquier momento. ☞ La necesidad de solicitud o consentimiento expreso del ciudadano para ser comunicado/notificado electrónicamente, que podrá materializarse por medios electrónicos. ☞ Las condiciones de validez y seguridad de las comunicaciones/notificaciones electrónicas realizadas. ☞ Los mecanismos de control de cómputo de plazos de recepción de las notificaciones electrónicas (art.28). ☞ La necesidad de constancia de fecha y hora como requisito para otorgar validez a las comunicaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contempla la puesta a disposición de los ciudadanos de modelos o sistemas electrónicos de solicitud, basados en estándares tecnológicos, para la iniciación de procedimientos electrónicos, así como la recomendación de dotar de cierta proactividad a los mismos (formularios precumplimentados, validación de datos, etc.).
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de publicidad de actos y comunicaciones (art. 12). 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere habilitar mecanismos para su publicación en las sedes electrónicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art . 21). 	<ul style="list-style-type: none"> • Regula la interoperabilidad de los sistemas de firma electrónica de las AAPP y la puesta a disposición por la AGE de una plataforma de verificación del estado de revocación de certificados. • Será necesario implementar los mecanismos técnicos que hagan posible la interoperabilidad de sistemas de firma y la conexión con la plataforma de verificación de la AGE.

- **Sistema de gestión de la representación (art. 23).**

- Contempla la posibilidad de habilitar mecanismos de representación en las relaciones electrónicas de los ciudadanos con las AAPP que será preciso implementar (Base de Datos de Representantes).
- Con el objetivo de potenciar el desarrollo de la Sociedad de la Información, con carácter potestativo podrían habilitarse con carácter obligatorio sistemas de comunicación electrónica para personas jurídicas, de forma que se las obligue a comunicarse electrónicamente con la AAPP para la realización de determinados trámites (facturación electrónica, contratación electrónica, etc.)

5.3.3.8 Propuesta de Modelo – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts. 13 a 17)**

- Deberá dotarse a los empleados públicos de los certificados de empleado necesarios para la firma electrónica de comunicaciones y/o de las notificaciones en las que sea preciso.
- Igualmente, debe disponer de sellos electrónicos para la firma automatizada de las comunicaciones/notificaciones de los procesos o servicios que así lo demanden.
- Por último, la Organización debe contar con certificados de sede electrónica que le permitan identificar en la red al titular de la sede y el establecimiento de comunicaciones seguras con la misma.

• **Registro electrónico (arts. 24 a 26)**

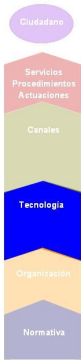
- El sistema de Registro único electrónico debe permitir el registro de las notificaciones o comunicaciones que se generen y sea preciso registrar. Para ello, la herramienta o herramientas que se usen para la creación de notificaciones/comunicaciones deben incluir la opción “Registrar” que lanzará automáticamente el proceso de registro de dicho documento.

<ul style="list-style-type: none">• Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts. 27 a 28)	<ul style="list-style-type: none">• Los sistemas de comunicación/notificación deben garantizar las condiciones de validez y seguridad de las comunicaciones/notificaciones realizadas.• Estas condiciones deberán ser establecidas en función de la naturaleza del contenido del que se trate. Es muy importante tener presente aquellas comunicaciones que puedan estar afectadas por la LOPD o aquéllas que sean confidenciales.• Los requisitos mínimos para la validez de una comunicación son la constancia: de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de la comunicación y que se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de la misma.• En el caso de las notificaciones, además, se deberá conocer la fecha en la que el destinatario tuvo disponibilidad de acceder a la notificación, y la fecha en la que accedió a su contenido, que es el hecho que marca la entrega de la notificación.
<ul style="list-style-type: none">• Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)	<ul style="list-style-type: none">• Deben incluir la posibilidad de seleccionar el canal, de entre los disponibles, para la realización de comunicaciones o notificaciones con la Organización en relación a un proceso o servicio concreto.• Deben permitir la opción de selección de un representante que intermedie con la Organización dentro del ámbito de representación que actualmente se acepte.
<ul style="list-style-type: none">• Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art . 21).	<ul style="list-style-type: none">• Permitir el uso de más certificados, en especial, los de carácter público y autonómico (ACCV, Izenpe y CATCert).• También los admitidos por la AGE para su uso en el ámbito dentro de las AAPP.

- **Sistema de gestión de la representación (art. 23).**

- Crear un directorio de representantes. Al cual se puedan incorporar todos aquellos que cumplan las condiciones exigidas.

5.3.3.9 Análisis y decisiones clave – Tecnología Front-Office



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

Requerimientos de la Ley

• **Sistemas de soporte de Identidad Digital del ciudadano y de las sedes electrónicas (arts.13 a17).**

• **Registro electrónico (arts. 24 a 26).**

• **Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts.27 a28).**

• **Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1).**

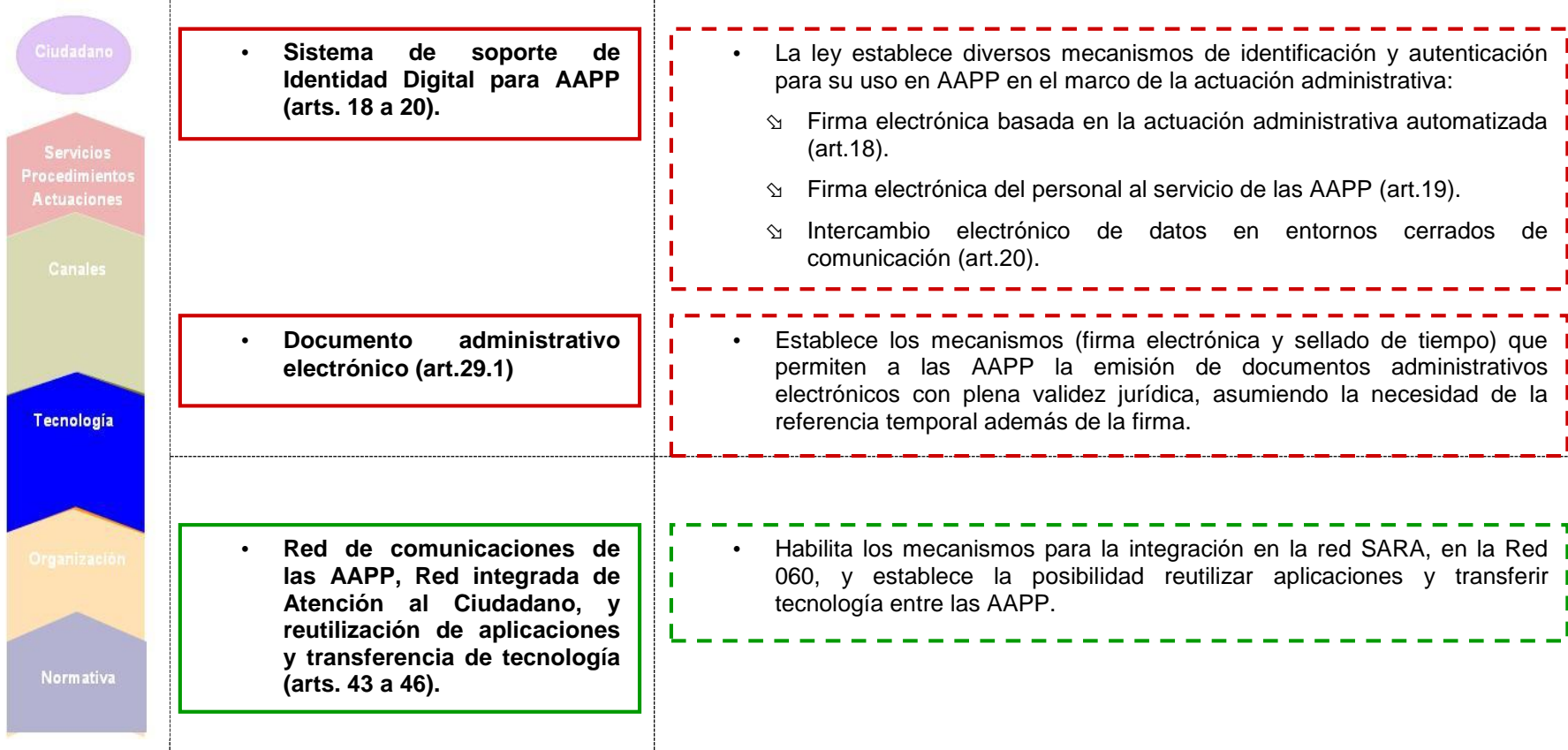
• **Interoperabilidad de la identificación y autenticación (art. 21).**

• **Sistema de gestión de la representación (art. 23).**

- **Decidir la creación de un canal de comunicación electrónico genérico con la Organización, a través de la sede, o emplear alguna plataforma externa (se recomienda un modelo mixto).**
 - Los requisitos que debe cumplir el canal de comunicación electrónica para que dicha comunicación sea válida son:
 - la constancia de la fecha de transmisión y recepción, del contenido íntegro de la comunicación y que se tenga identificado fidedignamente al remitente y al destinatario de la misma.
 - En el caso de las notificaciones además, se deberá conocer la fecha en la que el destinatario tuvo disponibilidad de acceso a la notificación, y la fecha en la que accedió a su contenido, que es el hecho que marca la entrega de la notificación. Son las dos fechas que tienen transcendencia en cuanto al cómputo de plazos.
- **Seleccionar la o las Autoridades de Certificación (AC) que emitirán los certificados específicos que necesita la Organización para la Administración electrónica.**
 - Como se ha recomendado en documentos anteriores, consideramos lo más eficiente el empleo de certificados de una AC integrada en los navegadores más extendidos para el certificado de sede electrónica.
- **Decidir qué AC se consideran de confianza para la comunicación con la Organización.**
 - Es decir, qué certificados emitidos por otras AC distintas se admiten para la comunicación con éste. Como mínimo deben admitirse el eDNI y los certificados de Ceres-FNMT.
- **Establecer las condiciones necesarias para poder actuar de representante ante la Organización.**
 - Crear un directorio de representantes (legales y voluntarios) y establecer un proceso de alta y baja de los representantes en el directorio.

5.3.3.10 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38)**

- Se define en el art. 32 el expediente electrónico, y se regula su foliado y su puesta a disposición del interesado.
- El art. 37 .1 regula el acceso a la información sobre la tramitación de los expedientes.
- Los preceptos sobre instrucción y terminación de procedimientos por medios electrónicos insisten en el control de los tiempos y plazos de tramitación y en el uso de medios electrónicos para efectuar notificaciones y comunicaciones.
- La norma no obliga a la gestión electrónica de los expedientes aunque si esboza cómo debería realizarse.

5.3.3.11 Propuesta de Modelo – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Sistema de soporte de Identidad Digital para AAPP (arts. 18 a 20).**

- Disponer de certificados de sello electrónico, sede electrónica y empleado.
- Conectar las aplicaciones de negocio con plataformas de soporte a la identidad digital para la incorporación de la firma electrónica y los sellos de tiempo en sus procedimientos y procesos.

• **Documento administrativo electrónico (art.29.1)**

- Para que tenga validez es necesaria la firma electrónica del documento por el órgano o persona responsable de su emisión y la inclusión de un sello de tiempo como sistema de garantía de la referencia temporal.

• **Red de comunicaciones de las AAPP, Red integrada de Atención al Ciudadano, y reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnología (arts. 43 a 46).**

- Valorar el uso del sistema de comunicaciones y notificaciones ya desarrollado por Correos.

• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38)**

- Incorporar en la gestión de expedientes la notificación y comunicación electrónica de las resoluciones, integrándolas con el sistema de registro y el Gestor Documental.

5.3.3.12 Análisis y decisiones clave – Tecnología Back-Office



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Decidir si apoyarse en plataformas de notificación externa (Correos), desarrollar un sistema propio de notificación y comunicación o compatibilizar ambos según el público objetivo al que se vaya a dirigir.**
 - Para todos aquellos procesos o servicios en los que no existe una relación intensa (es decir, no existe una frecuencia alta de uso por un mismo ciudadano –empresa o entidad-). Se considera más oportuno el empleo de sistemas de comunicación más generales y extendidos como es el de Correos (además existe un convenio Correos-AGE para la cesión de software a las AAPP que facilita la integración de dicho servicio). Porque aunque tenga un coste el uso de dicho servicio se facilita la comunicación del ciudadano con la Organización, no obligándole a disponer de una dirección de notificaciones particular para sus procesos puntuales.
 - Para todos aquellos procesos o servicios en los que existe una relación intensa del ciudadano (empresa o entidad) con la Organización, se recomienda el uso de un sistema de notificación propio de la Organización. Porque a priori se dispone de la infraestructura necesaria y por tanto el coste es mucho menor.

Requerimientos de la Ley

- Sistema de soporte de Identidad Digital para AAPP (arts. 18 a 20).
- Documento administrativo electrónico (art.2 9.1).
- Red de comunicaciones de las AAPP, Red integrada de Atención al Ciudadano, y reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnología (arts. 43 a 46).
- Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38).

5.3.3.13 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Políticas de identificación digital y firma electrónica:**
 - ☞ Actuación automatizada (art. 18).
 - ☞ A utilizar por personal (art. 19).
 - ☞ Definir prestadores de servicios (art. 21).

- En actuación automatizada, determinar los supuestos de utilización de los mecanismos de firma electrónica siguientes: sello electrónico basado en certificado electrónico; código seguro de verificación.
- Se deberá organizar los procesos de asignación de capacidad de firma electrónica del personal al servicio de la Organización, estructurándola en función de la capacidad de obrar.
- Definición de los prestadores de servicios para favorecer la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medios electrónicos. Aplicación de los principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad. Libre disposición de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.

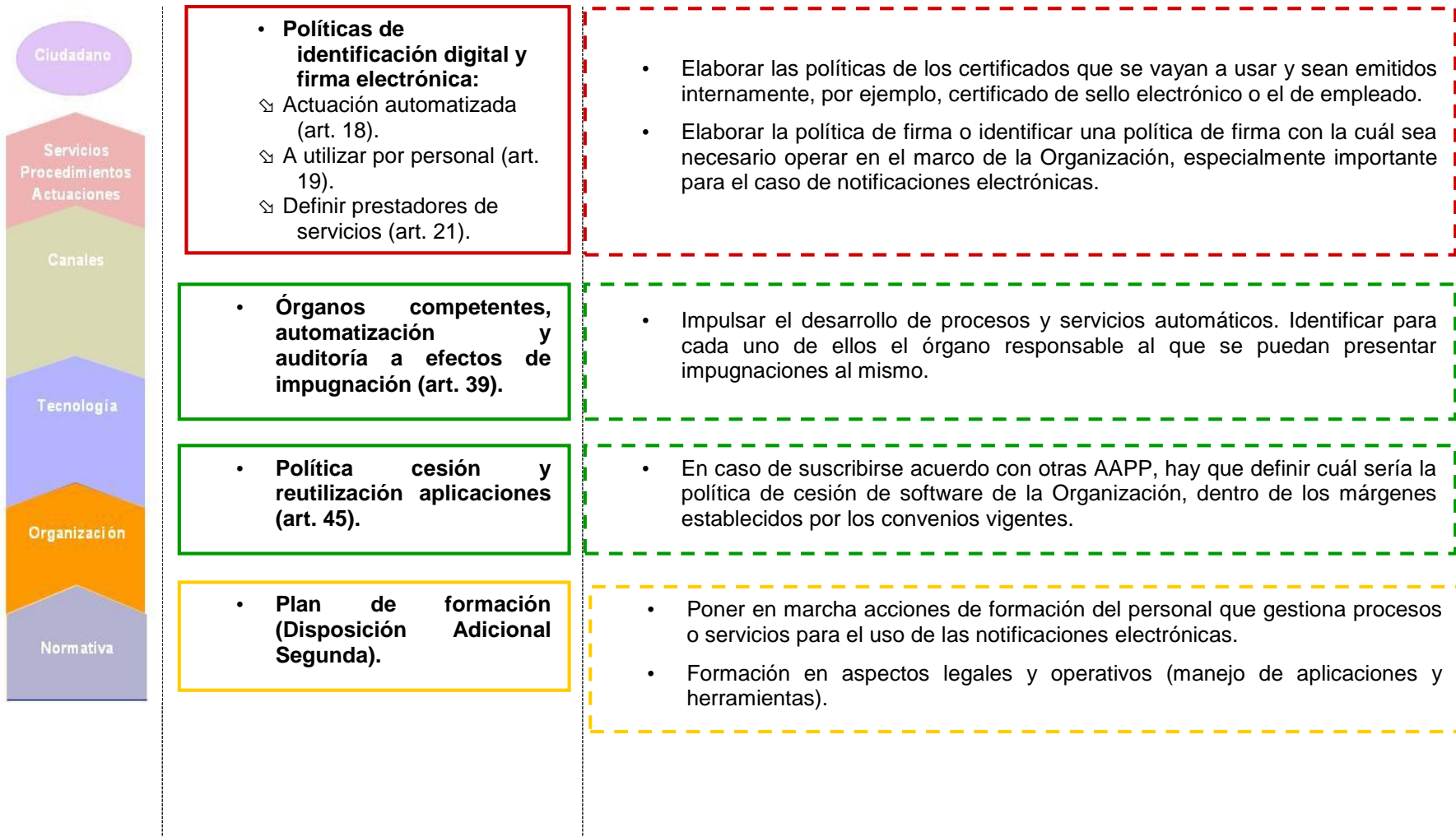
- **Órganos competentes, automatización y auditoría a efectos de impugnación (art. 39).**

- En caso de integración en el Comité Sectorial de Administración Electrónica, requiere asumir las obligaciones descritas relacionadas con la cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica, relacionadas con la interoperabilidad, participación en la red SARA, reutilización de aplicaciones y servicios, etc.
- Ello implica también elaborar una política de cesión de los propios servicios desarrollados a fin de ponerlos a disposición de las demás administraciones.
- Del mismo modo, en el caso de automatización completa de procedimientos será necesario instrumentar en la estructura orgánica competencias sobre: definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad, y en su caso auditoría de SI y códigos fuente.
- También es necesario asignar el órgano responsable a efectos de impugnación de la tramitación administrativa automatizada.

<ul style="list-style-type: none">• Política cesión y reutilización aplicaciones (art. 45).	<ul style="list-style-type: none">• El artículo 24 obliga a que exista, al menos, un sistema de registro electrónico por cada Administración Pública. No obstante, la habilitación de registros compartidos con otras Administraciones Públicas tiene carácter potestativo. Existe la oportunidad para la Organización de firmar los correspondientes convenios de colaboración con las administraciones que se crea adecuadas, de cara a habilitar a su propio registro la recepción de documentos administrativos de la competencia de estas administraciones.
<ul style="list-style-type: none">• Plan de formación (Disposición Adicional Segunda).	<ul style="list-style-type: none">• La AGE ha implementado un plan de formación a través del Instituto Nacional de Administración Pública. Se recomienda unirse al mismo o asumir la necesidad de generar un plan de similares características.• También es recomendable instrumentar un proceso de comunicación y sensibilización dirigido a los ciudadanos que permita publicitar el proceso de adaptación a la ley y puesta en marcha de los distintos servicios.

5.3.3.14 Propuesta de Modelo – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



5.3.3.15 Análisis y decisiones clave – Organización



Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

Requerimientos de la Ley

- **Políticas de identificación digital y firma**
- **Órganos competentes, automatización y auditoría**
- **Política cesión y reutilización aplicaciones (art.)**
- **Plan de formación (Disposición Adicional)**

- **Decidir qué política de firma se va a emplear en el ámbito de la Organización.**
 - Si bien no es obligatorio establecer una política de firma para el ámbito de la Organización, sí se considera recomendable, la determinación de una política de firma que regule la firma electrónica de documentos. La política de firma puede ser una específica desarrollada por la Organización o puede ser una política creada por otra entidad, por ejemplo, la política de firma electrónica para las AAPP de la AGE.
- **Seleccionar qué procesos o servicios son susceptibles de prestarse de manera automatizada, asignarles organismo responsable de los mismos a efectos de impugnaciones.**
 - Del análisis para la simplificación de los procesos se debe determinar cuáles pueden ser susceptibles de prestarse de manera automatizada, para ellos, se debe asignar una unidad administrativa que sea responsable de los mismos a efecto de poder presentar impugnaciones.
- **Suscribir convenio de colaboración con otras AAPP para la cesión de software.**
 - Se considera interesante contactar con la AGE para saber qué condiciones se pueden plantear para el establecimiento de un convenio marco con la Organización.

5.3.3.16 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Regulación comunicaciones y notificaciones electrónicas (art. 27 y 28).**

- Análisis de impacto en la actual normativa de régimen jurídico de la Organización y evaluación de la necesidad de normativa complementaria.
- La Ley menciona expresamente que cada Administración Pública debe determinar las condiciones de creación de las sedes electrónicas, por lo cual se requiere una norma que las regule.
- Del mismo modo, cada Administración Pública deberá determinar y garantizar la idéntica validez jurídica de la publicación electrónica de diarios y boletines a su edición impresa (art. 11) lo cual debe recogerse en la normativa correspondiente.
- Se establece expresamente la necesidad de generar una disposición para la creación del registro electrónico y su funcionamiento, y la necesidad de dar publicidad del mismo a través del diario oficial correspondiente.
- Expresamente se deben publicar en el Diario Oficial los medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con la Organización.
- Del mismo modo, se deduce que se deberá dar publicidad a través de una norma específica a la relación de sistemas de firma electrónica avanzada permitidos en la relación con la Organización.
- De forma complementaria se deberán regular la creación de órganos y asignación de competencias derivadas de la implantación de la Ley.

- **Regulación uso certificados electrónicos expedidos a Ent. sin pers. jurídica (art. 15).**

- **Regulación soporte para formas de representación (art. 23).**

- En el caso de que establezca el uso de certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica propia tales como órganos específicos se deberá regular su uso.
- Así mismo será necesaria la regulación expresa de las formas de representación electrónica.
- Se establece la necesidad de normar la eventual destrucción del archivo en papel.

5.3.3.17 Propuesta de Modelo – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Regulación comunicaciones y notificaciones electrónicas (art. 27 y 28).**

- Es necesario publicar en el BOE la disposición que regule las comunicaciones electrónicas con la Organización, incluyendo las notificaciones electrónicas.
- En ella se debe informar de los canales electrónicos disponibles para su uso por parte de los ciudadanos.
- La disposición debe ser accesible de manera permanente desde la sede electrónica.

- **Regulación uso certificados electrónicos expedidos a Ent. sin pers. jurídica (art. 15).**

- **Regulación soporte para formas de representación (art. 23).**

- Determinar si es necesario o no una regulación específica para este tipo de certificados, empezando por analizar en qué procesos o servicios se puede dar el caso de operar con una entidad de este tipo.

- Establecer las normas que regulen las posibles formas de representación de ciudadanos ante la Organización. En ellas se recogerán los requisitos necesarios que debe cumplir el representante, los procesos o servicios que aceptan representación y los sistemas de incorporación (alta/baja) de un representante en el directorio de representantes.
- Se recomienda diferenciar los casos de representación legal (caso de menores, o discapacitados) de los de representación voluntaria.

5.3.3.18 Análisis y decisiones clave – Normativa

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Desarrollo de decisiones clave

Requerimientos de la Ley

- **Regulación comunicaciones y notificaciones electrónicas (art. 27 y 28).**
- **Regulación uso certificados electrónicos expedidos a Ent.**
- **Regulación soporte para formas de**

- **Normas y sistemas que puedan permitir flexibilizar las comunicaciones de la Organización sin necesidad de modificar lo publicado en el BOE.**
 - La Ley 11/2007 obliga a regular mediante publicación en el BOE, y en la sede electrónica de manera permanente, los medios electrónicos de que dispone el ciudadano para comunicarse con la Organización. Hay que decidir qué parte de la regulación se fija directamente en el BOE y cuál se referencia a normas de menor rango pero con mayor flexibilidad para poder realizar modificaciones o adaptaciones de la norma según las necesidades de la Organización (por ejemplo, tecnológicas).
- **Decidir el sistema de acreditación de la representación.**
 - Recomendación, mediante certificado personal del representante e inscripción previa en un directorio de representantes. Dentro del formulario asociado al proceso o servicio se deberá señalar que se está actuando en representación de otra persona o entidad. Es necesario regular el procedimiento de alta/baja y determinar las condiciones que se deben cumplir para poder ser representante ante la Organización.

5.3.3.19 Proyectos a acometer para la adaptación a la Ley 11/2007: Notificaciones y comunicaciones electrónicas

Del análisis y propuestas realizadas para la adaptación a la Ley 11/2007 en lo referente a notificaciones y comunicaciones electrónicas, se propone acometer los siguientes proyectos:

1. Creación de servicios básicos de Administración electrónica: Notificación electrónica.
2. Creación de canales de soporte a la Administración electrónica.
3. Desarrollo de normativa para la Administración electrónica: normativa relativa a las notificaciones electrónicas.
4. Formación de los RRHH.
5. Simplificación administrativa, homogenización y simplificación de formularios.

5.3.4 Pago electrónico y otros

5.3.4.1 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Servicios, Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34):**
- Supresión/reducción de documentación requerida a ciudadanos.
- Medios para participación, transparencia, información.
- Reducción plazos y tiempo de respuesta.
- Racionalización distribución cargas de trabajo y comunicaciones internas.

- **Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP, asociado a procedimientos (art. 6 y 9).**

- La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos debe ir precedida de rediseño funcional y análisis de simplificación.
- Atendiendo al espíritu de la Ley, y dado que la simplificación se recoge entre sus finalidades y como principio que guía su aplicación, se entiende el proceso de simplificación como necesario, aunque el artículo no tenga carácter básico y por tanto no sea preceptivo para todas las administraciones.
- El objetivo es asegurar la reducción de la carga administrativa y del índice de esfuerzo burocrático que se exige a los ciudadanos en su relación con las administraciones.
- Implica modelizar los flujos de tramitación, lo que permite dar soporte al proceso de información al ciudadano sobre el estado de su expediente.
- Implica definir el modelo documental asociado al expediente administrativo, lo que dará soporte a la definición del expediente electrónico.
- Da soporte a los procesos de participación y transparencia al informar el Sistema de información administrativa.

- Con el objetivo de evitar pedir al ciudadano documentos y datos que obran en poder del resto de las administraciones, y dar cumplimiento al derecho a no aportarlos, se deduce la necesidad de asociar al inventario de procedimientos el inventario de documentos y datos que se requieren de otras administraciones.
- Con el objetivo de implementar niveles de proactividad creciente, se recomienda articular la integración de los datos de los ciudadanos que obran en poder de la Organización en un registro único.

5.3.4.2 Propuesta de Modelo – Servicios, Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34).**

- Los objetivos que se deben cumplir con el proceso de simplificación son:
 - Modelizar los flujos de tramitación para facilitar la información a los ciudadanos sobre el estado de tramitación de sus expedientes.
 - Reducir en la medida de lo posible la documentación requerida, mediante autorizaciones para el intercambio de datos entre AAPP, por ejemplo.
 - La previsión de medios de e instrumentos de participación, transparencia e información.
 - La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

• **Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP, asociado a procedimientos (art. 6 y 9).**

- Con el objetivo de implementar niveles de proactividad creciente, se recomienda articular la integración de los datos de los ciudadanos que obran en poder de la Organización en un sistema de base de datos accesible por las aplicaciones internas.

5.3.4.3 Análisis y decisiones clave – Servicios, Procedimientos y Actuaciones

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Requerimientos de la Ley

- Proceso de simplificación administrativa (arts. 33 y 34).
- Inventario de documentos y datos intercambiados con otras AAPP, asociado a procedimientos (art. 6 y 9).

Desarrollo de decisiones clave

- **Modelizar los flujos de tramitación.**
 - Para poder facilitar el desarrollo de la Administración electrónica dentro de la Organización de una manera eficiente, es muy importante modelizar. El establecimiento de flujos modelo permite el empleo de las mismas aplicaciones para un conjunto muy elevado de procesos y servicios, por lo que se ahorra enormemente en desarrollos y mantenimiento de las mismas. Además, la existencia de unos flujos modelo facilita el traslado de la información al ciudadano sobre el estado de tramitación de un expediente como plantea la Ley 11/2007.
- **Implantar la proactividad en la Organización.**
 - El mayor nivel de adaptación a la Ley de Acceso es ser proactivos (poder actuar de oficio, antes de que el ciudadano tenga que actuar de parte). Este objetivo se plantea a largo plazo, y su alcance se debe ir logrando mediante pequeños pasos de proactividad. Por ejemplo, inicialmente, el sistema que presente o publique un formulario on line para su cumplimentación por parte de un ciudadano en el inicio de un procedimiento, debería aparecer ya lo más completo posible. Bien por datos de que disponga la Organización (nombre, apellidos y DNI, podrían conocerse a través del certificado con el que se identificó en la sede el ciudadano, por ejemplo) y/o además por el intercambio de datos con otras Administraciones Públicas.

5.3.4.4 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**

- La Ley reconoce la posibilidad de que todas las AAPP participen en una red integrada de atención al ciudadano que permita el acceso a la información y a la gestión electrónica de cualquier trámite administrativo independientemente de la administración responsable del trámite.
- En la interpretación realizada se entiende que la Ley se refiere a la Red 060.
- La Red 060 no se constituye como Sede Electrónica, sino que deriva el acceso a los servicios públicos electrónicos asociados a cada sede electrónica.
- La adhesión a la Red integrada se articula mediante convenios.
- Si bien la adhesión no tiene carácter obligatorio, desde la perspectiva de fomentar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos parece recomendable la creación de los mecanismos de colaboración necesarios.

- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c).**

- La interpretación realizada de la Ley permite recomendar que el proceso de definición de canales y su articulación en la organización permita generar procesos de apoyo presencial y telefónico a la tramitación electrónica.
- La existencia de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales donde los propios funcionarios podrá prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

5.3.4.5 Propuesta de Modelo – Canales

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**

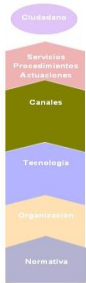
• Se recomienda la publicación de todos los procesos y servicios dirigidos al público en general en los portales del ciudadano que las AAPP desarrollen. Inicialmente en el portal 060. De esta forma se facilitará el acceso a los mismos por la ciudadanía, e incluso su conocimiento, ya que muchas personas desconocen los procesos y servicios que la Organización puede prestarle.

• **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c).**

• La existencia de mecanismos como el registro de funcionarios habilitados para la identificación del ciudadano, permite interpretar que el derecho de acceso electrónico debe articularse también en las oficinas presenciales donde los propios funcionarios podrán prestar la asistencia debida en la tramitación electrónica.

• La Ley y la tecnología ya están preparadas para la tramitación electrónica completa y única de todos los procesos y servicios, se debe por tanto trabajar para alcanzarla cuanto antes. La principal dificultad será el cambio cultural que supone para todos (empleados de la Organización y ciudadanía).

5.3.4.6 Análisis y decisiones clave – Canales



Requerimientos de la Ley

- **Red integrada de atención al ciudadano 060 (art. 44).**
- **Adaptación de la atención presencial y telefónica a la Sede Electrónica (art. 8.2. c).**

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Establecer convenio con la Administración General del Estado (AGE).**
 - Para facilitar el desarrollo de la Administración electrónica en la Organización es muy importante establecer contacto con la Administración General del Estado (AGE). Los puntos fundamentales para los que se debe tratar de establecer un convenio de colaboración son:
 - Mantener la independencia de la Organización.
 - Poder ofrecer sus servicios (generales) a través de la red integrada de atención al ciudadano (060).
 - Poder emplear las aplicaciones y las redes de intercambio de datos entre AAPP desarrolladas para las Administraciones (SISNOT, @firma, red SARA, etc.).
- **Fijar objetivos y un calendario de hitos para la supeditación al canal electrónico.**
 - La Organización debe fijarse un objetivo (al menos a largo plazo) de supeditación de todos los canales de atención al electrónico. Partiendo de dicho objetivo, se deberían establecer una serie de hitos intermedios para poder realizar una planificación adecuada y el seguimiento y control de la misma. De esta forma, pese a que el objetivo último se pueda ver lejano, el establecimiento de los hitos intermedios facilitará que se realicen los progresos y avances necesarios en el corto y medio plazo alineados con el objetivo de supeditación al canal electrónico marcado.

5.3.4.7 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Pago electrónico (art. 6)**

• Aunque la ley no regula explícitamente el pago telemático, lo recoge como un derecho en el artículo 6.

• **Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)**

• Contempla la puesta a disposición de los ciudadanos de modelos o sistemas electrónicos de solicitud, basados en estándares tecnológicos, para la iniciación de procedimientos electrónicos, así como la recomendación de dotar de cierta proactividad a los mismos (formularios precomplimentados, validación de datos, etc.).

• **Comunicaciones y notificaciones electrónicas arts. 27 a 28)**

• Reglamentariamente, las Administraciones Públicas pueden establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

• **Sistema de publicidad de actos y comunicaciones (art. 12).**

• Requiere habilitar mecanismos para su publicación en las sedes electrónicas.

5.3.4.8 Propuesta de Modelo – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Pago electrónico (art. 6)**

- Proponemos completar los mecanismos de pago actuales (fundamentalmente presenciales) con un TPV virtual para el pago con tarjeta de crédito a través de Internet.

• **Sistema normalizado de solicitud: formularios electrónicos (art. 35.1)**

- Crear un modelo de publicación y gestión de formularios normalizados, los cuales permitan el inicio de la tramitación de cada proceso o servicio.
- Los formularios, deben integrarse con el sistema de gestión de documentos y con la aplicación de Registro y el tramitador que le corresponda según el proceso o servicio de que se trate.
- En los formularios se debe incorporar espacio para que el ciudadano, en caso de estar disponible, pueda elegir la opción de notificación electrónica para ese trámite que inicia.

• **Comunicaciones y notificaciones electrónicas arts. 27 a 28)**

- Fomentar el uso de los canales electrónicos para la tramitación, forzando y obligando su uso inicialmente a aquellos colectivos que la Ley permite dada su naturaleza o capacidad técnica.

• **Sistema de publicidad de actos y comunicaciones (art. 12).**

- Publicar los registros en los que se presta un servicio de información al público a través de la sede electrónica, para incrementar así las garantías de los mismos (al estar en sede implica actualidad e integridad entre otras características).

5.3.4.9 Análisis y decisiones clave – Tecnología Front-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Desarrollo de decisiones clave

- **Contratar un servicio de TPV virtual y/o ofrecer otros sistemas de pago.**
 - Pueden incrementarse considerablemente los sistemas de pago telemático de los que actualmente se dispone. Es una acción recomendable, más que por el uso, por el efecto ejemplarizante para otras entidades y por el incremento de la imagen corporativa de la Organización.
- **Fomentar el uso del canal electrónico mediante obligación a colectivos capacitados.**
 - Al igual que muchas otras instituciones lo están realizando para incentivar el uso de los canales electrónicos (Agencia Tributaria –pago de impuestos, facturación electrónica-, Ministerio de Industria y otros –Ayudas y subvenciones, reclamaciones y quejas-, etc.) debe seguirse impulsando e incentivando el uso de los canales electrónicos dentro de los colectivos que son susceptibles de ello (empresas y profesionales principalmente). Y debe tratar de hacerlo de forma homogénea, aprovechando los canales que la Administración electrónica genera y que se desarrollarán de manera corporativa (dado el cambio del carácter voluntarista previo a la Ley 11/2007 al de derecho del ciudadano, y por tanto, obligación de dar acceso electrónico a los procesos y servicios de forma corporativa).

Requerimientos de la Ley

- **Pago electrónico (art. 6).**
- **Sistema normalizado de solicitud: formularios**
- **Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts. 27.6)**
- **Sistema de publicidad de actos y comunicaciones (art. 12).**

5.3.4.10 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Expediente electrónico (art. 32).**

• Define un expediente electrónico y cómo se debe realizar el foliado de los documentos que lo constituyen mediante un índice electrónico firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Así como su puesta a disposición del interesado.

• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38).**

• El art. 37 .1 regula el acceso a la información sobre la tramitación de los expedientes.

• Los preceptos sobre instrucción y terminación de procedimientos por medios electrónicos insisten en el control de los tiempos y plazos de tramitación y en el uso de medios electrónicos para efectuar notificaciones y comunicaciones.

• La norma no obliga a la gestión electrónica de los expedientes aunque si esboza cómo debería realizarse.

5.3.4.11 Propuesta de Modelo – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



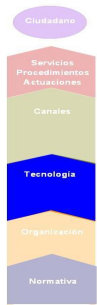
• **Expediente electrónico (art. 32).**

- El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un proceso o servicio cualquiera que sea el tipo de información que contenga. Para el foliado del expediente es preciso crear un índice electrónico en el que se indique qué documentos electrónicos lo conforman. Dicho índice irá firmado por la Administración u órgano que proceda según el caso, y será el garante de la integridad del expediente electrónico.
- Un mismo documento puede formar parte de varios expedientes electrónicos.

• **Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38).**

- La Ley 11/2007 no regula cómo deben ser los sistemas de gestión de expedientes, pero sí que marca una serie de pautas para su realización.
- En este sentido, da mucha importancia a la comunicación y al control de los plazos de tramitación así como al empleo de la notificación electrónica y al acceso a la información sobre el estado de tramitación.
- Por último, exige garantías en cuanto a la forma en que se almacenan los documentos y el foliado de los expedientes.
- De todo ello, se deduce un modelo de gestión de expedientes en los que es necesario una actuación a nivel corporativo que garantice la gestión correcta de los documentos que componen un expediente y unos sistemas de tramitación, lo más homogéneos posibles con el fin de implantar la Administración electrónica de una manera más eficiente.

5.3.4.12 Análisis y decisiones clave – Tecnología Back-Office



Requerimientos de la Ley

• Expediente electrónico (art. 32).

• Sistema de gestión de expedientes (arts. 33 a 38).

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones

Desarrollo de decisiones clave

- **Crear un modelo corporativo de gestión de expedientes electrónicos.**
 - La Administración electrónica requiere de la comunicación e interacción entre diferentes aplicaciones de la Organización, esto se pone claramente de manifiesto al analizar la gestión de expedientes. Para la gestión de un expediente electrónico es necesario:
 - Comunicarse con el Registro General de la Organización, que es la ventana de acceso de los documentos administrativos.
 - Comunicarse con el gestor de documentos electrónicos, quién garantiza la correcta gestión y la seguridad de los mismos.
 - Conectar con el tramitador que emplee el departamento encargado del proceso cuanto más homogéneos puedan ser los tramitadores mejor, lo más sencillo sería el empleo de un único tramitador por todos los departamentos.
 - Transmitir información sobre el estado del expediente para su consulta por parte del interesado.
 - Establecer el foliado del expediente.
 - Comunicarse con el sistema de notificación electrónica.
 - Dar acceso al expediente para su consulta y copia al interesado.
 - Todas estas necesidades de interacción y comunicación hacen necesaria la acción coordinada de la Organización, para la adaptación a la Ley de Acceso electrónico, que debe estar liderada por una unidad transversal dentro del mismo. El objetivo es poder adoptar un modelo común lo más eficiente posible para la implantación de la Administración electrónica, que facilite el uso de todas las funcionalidades requeridas.
 - El desarrollo de dicho modelo condicionará la puesta en marcha y el diseño de las aplicaciones necesarias para la Administración electrónica (registro, notificaciones, archivo, gestor de documentos, tramitador,...).

5.3.4.13 Requerimientos de la Ley 11/2007 estructurados según la Cadena de Valor – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



• **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**
✎ Plan de adaptación priorización.
✎ Procesos de gestión Información Administrativa.

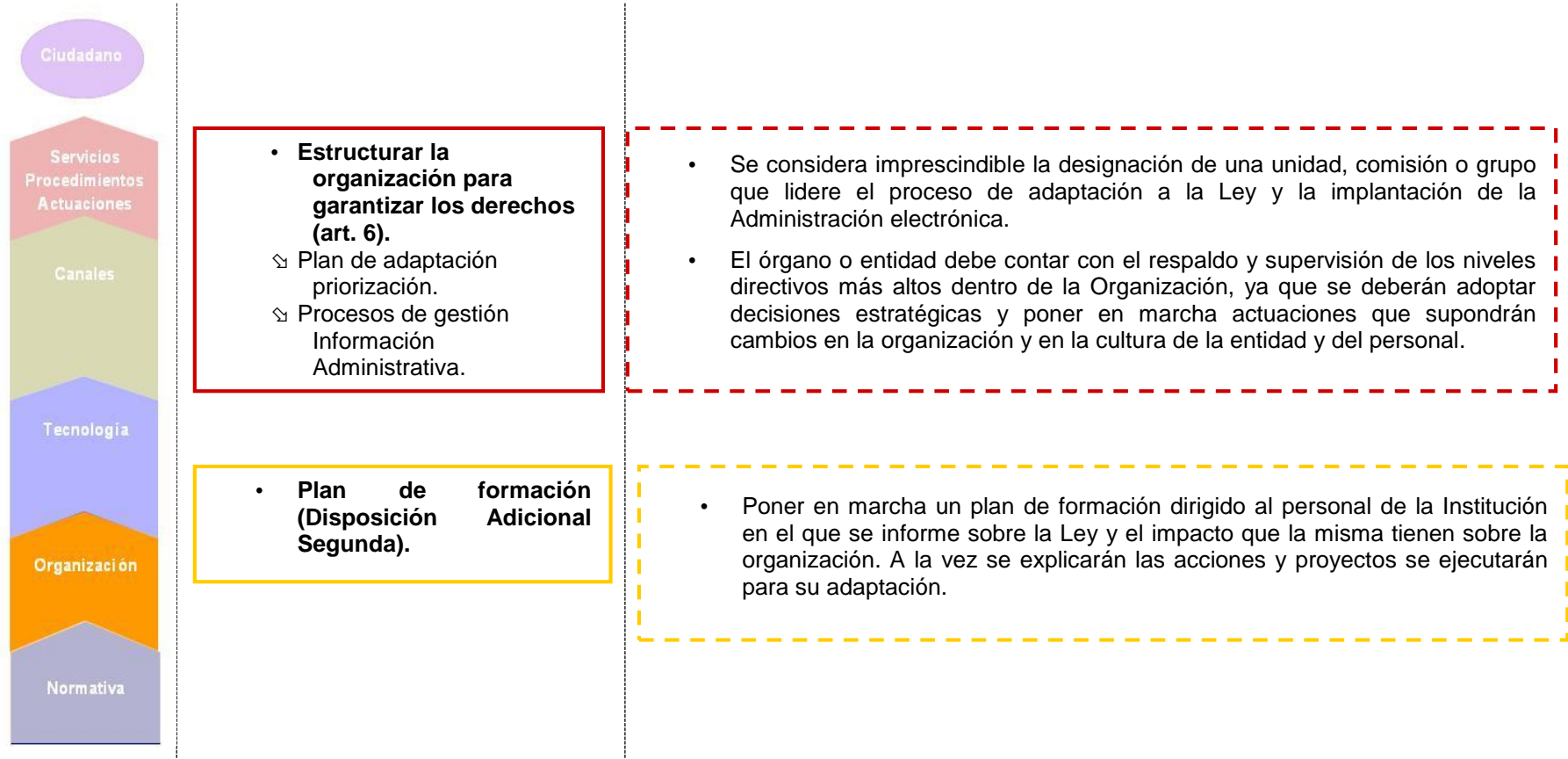
• Obligatoriedad de llevar a cabo un Plan de priorización de la adaptación. Con el claro objetivo de que los trabajos de adaptación se dirijan de forma ordenada.
• Es clave también la definición de los procesos asociados a la generación de información administrativa asociada a la Sede Electrónica.
• Parece conveniente, así mismo generar una estructura de gestión del proceso de adaptación.

• **Plan de formación (Disposición Adicional Segunda).**

• La AGE ha implementado un plan de formación a través del Instituto Nacional de Administración Pública. Se recomienda unirse al mismo o asumir la necesidad de generar un plan de similares características.
• También es recomendable instrumentar un proceso de comunicación y sensibilización dirigido a los ciudadanos que permita publicitar el proceso de adaptación a la ley y puesta en marcha de los distintos servicios.

5.3.4.14 Propuesta de Modelo – Organización

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



5.3.4.15 Análisis y decisiones clave – Tecnología Back-Office

Requerimientos Ley: De carácter obligatorio De carácter potestativo Orientaciones AGE Recomendaciones



Desarrollo de decisiones clave

Requerimientos de la Ley

• **Estructurar la organización para garantizar los derechos (art. 6).**

• **Plan de formación (Disposición Adicional Segunda).**

- **Decidir la estructura necesaria para la puesta en marcha del plan de adaptación a la ley.**
 - La Ley 11/2007 establece un derecho del ciudadano. Como es lógico, dicha respuesta debe ser igual de eficiente por parte de todos y cada uno de los Departamentos de la Organización, puesto que ya no se trata de acciones de carácter voluntarista sino del deber con el ciudadano.
 - Se hace necesario por tanto establecer un modelo de gestión (tanto interna como externa) corporativo que posibilite el ejercicio del derecho de acceso. Para lo cual se hace preciso un trabajo de adaptación de todas las unidades administrativas.
 - Al menos durante el período de adaptación, se deberá crear una estructura organizativa que la lidere y coordine, que disponga de los medios necesarios, sea transversal y cuente con el respaldo de la dirección de la Organización.

5.3.4.16 Proyectos a acometer para la adaptación a la Ley 11/2007: Pago electrónico y otros

Del análisis y propuestas realizadas para la adaptación a la Ley 11/2007, se propone acometer los siguientes proyectos:

1. Creación de servicios básicos de Administración electrónica: Pago electrónico.
2. Creación de servicios básicos de Administración electrónica: Gestión de expedientes y Archivo electrónico.
3. Creación de canales de soporte a la Administración electrónica.
4. Reorganización y establecimiento de nuevas funciones dentro de la Organización para dar respuesta a las necesidades de Administración electrónica.
5. Formación de los RRHH.

5.4 Conclusiones por elemento analizado y propuestas de acción

A continuación se muestran las **propuestas de acción** para cada uno de los **servicios básicos analizados anteriormente, en relación con cada uno de los elementos de la cadena de valor** (servicios-procesos-actuaciones; canales; tecnología –front y back office-; organización y normativa).

1. Sede Electrónica:

a. Servicios, procesos, actuaciones:

- Desvincular la responsabilidad de los contenidos de la sede de los del resto de la Web de la Organización.
- Nombrar una unidad administrativa que pueda ser transversal a la organización y que sea la encargada de supervisar los contenidos de la Sede Electrónica. Es necesario que esta unidad esté familiarizada con la gestión de los procesos y servicios de la Organización.

b. Canales:

- Supeditar todos los canales al de sede electrónica.
 - Objetivo último para poder ofrecer el servicio de la manera más eficiente posible aprovechando las tecnologías de la información y de la comunicación. Existen muchas ventajas de tipo organizativo (uniformidad de los procesos independientemente del canal por el que se prestan), medioambiental (supresión del papel en la gestión), operacional (deslocalización y rapidez en la gestión), etc.
 - La adopción de esta decisión tiene importantes implicaciones no sólo en el canal electrónico sino también en la forma en que se ofrecen los otros canales. Por ejemplo, en el presencial de “atender tras el mostrador” desde un terminal se pasaría a “atender junto al usuario” dando soporte, cuando sea preciso, mientras éste emplea un punto de acceso electrónico dispuesto en las dependencias de la Administración.
 - La legislación y la tecnología permiten que se pueda poner en práctica esta decisión, si bien, el cambio cultural que supone y el rediseño que implica en los canales de prestación de servicios tradicionales hacen que sea una decisión estratégica y a largo plazo.
- Establecer convenios para ofertar los servicios a los ciudadanos a través de portales específicos.
 - Analizar la firma de un convenio marco con el MAP para la prestación de los procesos y servicios de carácter general (dirigidos a particulares o empresas sin características especiales) a través de portales tipo 060.
- Crear un centro de ayuda telefónica al usuario de Administración electrónica (que preste soporte de primer nivel y si es necesario direcciona a los responsables del servicio o proceso).
 - Potenciar el canal sede electrónica mediante un canal de soporte telefónico especializado en la resolución de las incidencias de la Administración electrónica y que, en segundo lugar, pueda dirigir y orientar las preguntas a los Departamentos adecuados para su resolución.
- Complementar las ventanillas con puestos de acceso electrónico con soporte presencial.

- Decisión derivada de la supeditación de todos los canales al electrónico. Inicialmente se pueden combinar las ventanillas con los puntos de acceso electrónico para realizar una transición de un modelo a otro.
- Definir la estructura de la sede (modelo paraguas, única sede o múltiples sedes).
 - No existen suficientes referencias como para determinar cuál es la estructura más común de una sede electrónica. Por tanto, y según se va observando en el conjunto de las Administraciones, cada entidad opta por la estructura que se ajusta mejor a las particularidades de su organización o de los servicios y procesos que presta. Tres modelos de estructuras posibles son:
 - ❖ Modelo “paraguas”: Una capa de Administración electrónica, con un único titular identificado, que incorpore todas las funcionalidades transversales (identificación, acceso, comunicaciones y notificaciones, SIA, etc.) y por la que se acceda a los procesos y servicios más particulares (subsedes) en los que se identifica el titular del mismo. Existirá una responsabilidad subsidiaria del titular de la capa Administración electrónica, respecto de las sedes a las que da acceso y engloba, lo que no deja de ser una representación del liderazgo que dicho titular adquiere respecto de la Administración electrónica en la Organización.
 - ❖ Sede única: Un único titular identificado de la sede y responsable de todos los procesos y servicios que se prestan en la misma.
 - ❖ Multisede: Distintas sedes independientes cada una con su titular.
- Definir las características de la sede electrónica: Las características básicas que marca la Ley son:
 - Respecto a la información publicada:
 - ❖ Integridad. No alterable por un tercero la información publicada.
 - ❖ Veracidad. Se debe garantizar la autenticidad de lo publicado.
 - ❖ Actualidad. La información debe ser la vigente en cada momento.
 - ❖ Asignar responsable general de la información. Aunar poseedor (generador) de la información con publicador de la información.
 - Respecto a los principios que deben regir la creación y gestión de la sede:
 - ❖ Publicación oficial. Boletines oficiales (cuando aplique) y tablón de anuncios o edictos.
 - ❖ Calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.
 - ❖ Desarrollo de la normativa necesaria para satisfacer todos estos aspectos.
 - Otros requisitos:
 - ❖ Identificación del titular.
 - ❖ Medios para formular quejas y sugerencias.
 - ❖ Capacidad de establecer comunicaciones seguras.
 - ❖ Uso de certificado de sede electrónica. Buzón de sugerencias y quejas atendido por el responsable general de la sede.

c. Tecnología:

- Uso de otros Prestadores de Servicios de Certificación (reconocidos) para la emisión de los certificados necesarios.
 - Seleccionar un Prestador de Servicios de Certificación para la emisión de los certificados de sede electrónica que esté incluido en los navegadores más comunes.
- Tecnología que se empleará para publicar en la sede electrónica.
 - Ver posibilidades de enlace entre el Gestor Documental y la aplicación para la publicación de contenidos Web.
 - Dicha aplicación debe permitir publicar contenidos en la sede electrónica por el autor que lo ha generado, preferiblemente apoyándose en el Gestor Documental. De esta forma es más fácil establecer las responsabilidades sobre los contenidos publicados en la sede.

d. Organización:

- Definir un calendario de adecuación a la ley en función de las limitaciones presupuestarias.
 - Se recomienda el establecimiento de un calendario de adaptación con relación a las dotaciones presupuestarias disponibles.
- Definir al menos una unidad con responsabilidades en la operación y gestión de la Administración electrónica dentro de la cadena de Gestión Documental de la Organización.
 - Será necesario establecer una unidad que tenga la responsabilidad de coordinar y liderar la Gestión Documental integrada dentro de la Administración electrónica. Como se ha venido planteando, se considera que debe ser un Departamento el que mantenga interlocución con toda la organización y tenga conocimiento de los procesos y servicios que se prestan.
- Revisar implicaciones del registro de funcionarios habilitado respecto del modelo de canales supeditado a la sede electrónica.
 - Es un elemento que es necesario normar para poder poner en marcha el proyecto de supeditación de todos los canales a la sede electrónica.
- Públicos objetivos de la formación y concienciación (diferentes niveles dentro de la organización).
 - Hay que determinar, en función de las responsabilidades otorgadas, los planes de formación específicos de cada puesto.

e. Normativa:

- Publicación de una norma en la que se constituya la sede electrónica, indicando sus características, la manera de identificar a los titulares de la misma y la política de gestión que se empleará.
- Creación de manuales que establezcan los procesos de publicación y actualización de la sede electrónica. Establecer mecanismos de seguridad para garantizar su seguridad y autoría (firma electrónica). Definir una política de revisión preestablecida de dichos manuales.
- Establecimiento de las responsabilidades de cada uno de los perfiles implicados en la gestión de la sede electrónica.

- Para poder llevar a cabo estas propuestas será necesario:
 - Tipos de normas que se van a usar en la definición de la sede y de su funcionamiento.
 - ❖ Para la definición y publicación de la norma que regule la sede electrónica es necesario determinar cuál es el tipo más adecuado, ya que la ley no exige un sistema concreto como si lo hace, por ejemplo, en el caso del registro electrónico en el que determina la obligatoriedad de publicar la disposición normativa en el Boletín Oficial correspondiente y mantenerla permanentemente a disposición del público a través de la sede electrónica.
 - Definir qué se quiere regular en el funcionamiento de la sede y qué dejar libremente.
 - ❖ Se debe normar para establecer la forma en que la Organización cumple con los principios exigidos por la Ley:
 - Calidad.
 - Seguridad.
 - Disponibilidad.
 - Accesibilidad.
 - Usabilidad.
 - Neutralidad.
 - Interoperabilidad.
 - ❖ Además se pueden establecer normas adicionales para acotar técnicamente el funcionamiento de la sede (y posteriormente de los servicios o procesos que engloba). Por ejemplo, tamaño de archivos que se pueden transmitir a través de la sede, sistema de referencia horaria que se empleará en los servicios de la sede, formatos de archivos aceptados, formatos de firma electrónica, certificados admitidos en la sede.
 - Decidir si se desea emplear certificados reconocidos o desarrollar normativa para el uso de los certificados internos en su ámbito de actuación.
 - ❖ En caso de usarse algún certificado no reconocido en el funcionamiento de la sede electrónica (en algún proceso de identificación o firma) será necesario establecer disposiciones normativas que especifiquen el valor que se otorgará a dichos sistemas (de identificación y firma) y las condiciones de uso necesarias.

2. Registro:

a. Servicios, procesos, actuaciones:

- Determinar el uso que se realizará del Registro electrónico en la tramitación, tanto asociado a procesos como de cualquier otra documentación (a través de un formulario genérico).
 - ❖ Revisar el tipo de documentación que actualmente se está tramitando a través del Registro para analizar, si se debe seguir operando de este modo y cuál es la mejor forma de adecuarla a las características de un Registro electrónico único.

- Determinar qué trámites asociados a los procesos deben pasar por registro y cuáles no.
 - ❖ Decidiendo a la vez, el modelo o los modelos de formularios normalizados que será necesario emplear a través del Registro.
- Decidir si se intercambian datos con otras Administraciones Públicas para reducir la carga burocrática a los ciudadanos.
 - ❖ Es preciso estudiar la viabilidad del intercambio de datos, correspondientes a los ciudadanos, con otras Administraciones Públicas, previo consentimiento de los mismos. Para ello, se debe firmar un convenio con el Ministerio de Presidencia y establecer una conexión con la Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones).
 - ❖ En cualquier caso, lo mínimo para el cumplimiento no ya de la Ley sino de la Ley 30/1992 (Art. 35) será dar la posibilidad a los ciudadanos de ejercer su derecho de no tener que volver a presentar documentación de la que ya disponga la Administración por una tramitación previa con el ciudadano (persona física o jurídica).
- Incorporar y normalizar las cláusulas relativas a la Ley Orgánica de Protección de Datos (en adelante LOPD) en los formularios de registros.
 - ❖ En estas cláusulas se debe informar al ciudadano del uso que se le va a dar a la información personal que se pueda recoger en el formulario y la manera en que va a quedar almacenada (localización exacta y período de tiempo) para solicitar su autorización.
 - ❖ Igualmente, se le debe informar de los medios de que dispone para ejercer sus derechos de acceso, modificación, rectificación y cancelación y cómo los mismos pueden afectar a la ejecución del proceso o servicio.

b. Canales:

- Del análisis de los procesos, determinar si para alguno puede ser interesante habilitar la función de Registro a través del canal telefónico.
 - ❖ Es difícil que se identifique algún proceso que reúna las características necesarias para que hagan recomendable la habilitación del canal telefónico para su operación con el Registro. Debería tener una gran cantidad de público objetivo y la documentación e información necesaria para poder iniciar el proceso tendría que poder transmitirse a través del teléfono (en el futuro, y mediante las autorizaciones para el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, cada vez será más viable esta posibilidad).
- Estudiar la supresión del papel en el funcionamiento de los Registros mediante el escaneo de la documentación recibida, la autenticación de la misma, así como su traslado al gestor documental (incluso para el archivo a largo plazo de la documentación del registro, por lo que será necesario redefinir la política de archivo).
 - ❖ Se desarrollará más adelante en este mismo documento. En relación con los canales, estudiar la posibilidad de situar máquinas de digitalización en las sedes "físicas" para que los ciudadanos puedan digitalizar la documentación que deseen presentar.

Manejadas por personal de la Organización o directamente por los ciudadanos.

c. Tecnología:

Front Office:

- Decidir qué Autoridades de Certificación son admitidas para operar en el Registro general electrónico.
 - ❖ Es preciso decidir qué certificados se aceptan, por ejemplo, de ámbito autonómico: Izenpe, CATcert o ACCV; o que operan en toda España: Camerfirma, Firmaprofesional, ANCERT, Registradores y ANF.
- Elaborar una lista con las limitaciones técnicas vinculadas a la prestación del servicio de Registro para su inclusión en normas (horarios, tamaño de archivo, velocidad de conexión, etc.).
- Decidir cuál es el organismo o unidad que figurará como titular del Registro electrónico en el certificado de sede electrónica correspondiente.
 - ❖ Recomendamos un Registro único consolidado y con una única unidad responsable del mismo que aparecerá identificada en el certificado de sede electrónica correspondiente.
- Seleccionar la herramienta o solución que permita el desarrollo del Registro electrónico.
 - ❖ En cualquier caso, se deberá considerar como un requisito fundamental su capacidad para iniciar el ciclo de vida de los documentos que entren por registro y, por tanto, su conexión con el Gestor Documental.

Back Office:

- Decidir el sistema de referencia temporal que se va a emplear en el Registro electrónico. Emplear la hora del servidor (establecer mecanismo para garantizar su valía), usar sellos de tiempo de un Prestador de Servicios de Certificación (PSC) o de una Autoridad de Sellado de Tiempo (TSA) interna.
 - ❖ Habrá que establecer los mecanismos necesarios para que los servidores de la Organización dispongan en todo momento de una fuente de tiempo fiable.
- Decidir el formato de documento electrónico con el que se trabajará (vendrá condicionado por las herramientas de tramitación de expedientes electrónicos y por los sistemas de firma electrónica de que se disponga).
- Analizar las actuales herramientas empleadas en los distintos Departamentos de la Organización para la tramitación y gestión de expedientes.
 - ❖ El objetivo de este análisis es determinar la viabilidad de la integración de la herramienta de registro que se vaya a usar, el gestor documental y las diferentes aplicaciones de gestión usadas en las unidades administrativas de la Organización.
- Decidir la eliminación del uso del papel dentro de la organización, apoyándose en la digitalización, autenticación, así como su traslado al gestor documental, todo ello vinculado a la redefinición de la política de archivo.

- ❖ Establecer una política de archivo, que afectará particularmente al Registro, en la que se decida, por ejemplo, qué documentación se puede digitalizar y prescindir del soporte original de la misma y cuál no.
- ❖ Prever un calendario para la supresión del papel en la gestión de la Organización, independientemente de que se siga manteniendo un flujo paralelo para la gestión de algunos documentos cuyo soporte original en papel se desee conservar.

d. Organización:

- Consolidar todos los Registros para identificar un único organismo o unidad responsable de la entrada y salida de documentos.
 - ❖ Necesario para: introducir una numeración única y secuencial para todos los documentos que accedan por el Registro y permite identificar mediante el o los correspondientes certificados de sede electrónica la unidad administrativa responsable del Registro.
- Definir una política de archivo que se empiece a aplicar desde el registro.
 - ❖ Es necesario establecer una política de archivo dentro de la Organización. Al ser el Registro una de las principales fuentes de incorporación de documentación, será necesario que su funcionamiento esté acorde con la política de archivo. Un elemento importante a analizar son los casos en que se debe conservar los soportes originales de la documentación aportada por Registro.
- Definir una estructura de soporte a la operación del Registro electrónico (y su horario de atención), por ejemplo, atención telefónica.
 - ❖ En principio, recomendamos emplear la misma estructura de soporte genérica para toda la Administración electrónica, que de soporte de primer nivel y pueda derivar a las unidades administrativas aquellas dudas, quejas o sugerencias que no pueda resolver.
- Decidir la fuente oficial de tiempo del registro y los mecanismos de garantías relativos a la misma.
- Decidir si se establecen convenios marco con otras Administraciones Públicas.
- Decidir qué personas van a ser formadas en relación con la futura gestión del registro electrónico.
- Definir el medio de formación a utilizar, por ejemplo, teleformación.
 - ❖ Establecer el plan de formación.

e. Normativa:

- Determinar el alcance de la norma de creación del Registro electrónico que se tiene que publicar en el BOE: determinación de los aspectos que deben ser normados incluidos y cuáles, por considerarse de carácter más técnico o variable, se prefieren normar mediante mecanismos más flexibles, como manuales o instrucciones técnicas ubicados en la sede electrónica.
 - ❖ Los datos imprescindibles que debe contener la norma publicada en BOE son:

- Órgano o unidad responsable de la gestión del Registro.
 - Fecha y hora oficial del Registro.
 - Calendario de días inhábiles.
 - El tratamiento que se dará a las comunicaciones realizadas en día inhábil.
 - Acreditación de la identidad.
- ❖ Para la generación del conjunto de disposiciones que complementan la regulación del Registro electrónico, determinar la unidad administrativa encargada de su gestión, actualización y publicación. En principio, se recomienda que sea la misma unidad responsable del registro, aunque tenga que actuar coordinada con otras unidades administrativas como, por ejemplo, Sistemas de Información o Jurídico.

3. Notificaciones:

a. Servicios, procesos, actuaciones:

- Determinar los procesos y servicios en los que es más prioritario el uso de la notificación electrónica (priorizar los procesos y servicios en los que se va a ir implantando).
 - ❖ La notificación electrónica supone un gran avance para poder realizar la tramitación completa de los procesos y servicios, ya que facilita la eliminación de las barreras de tiempo y espacio entre la Organización y los ciudadanos.
 - ❖ Hay que priorizar aquellos procesos que:
 - Puedan servir de piloto dentro de la Organización.
 - Afecten principalmente a procesos en los que el ciudadano pueda reclamar su derecho de acceso electrónico.

b. Canales:

- Definir qué canales a emplear para llevar a cabo las notificaciones al ciudadano. Se proponen el físico y el electrónico.
 - ❖ Para cada proceso y servicio, en función del contenido y de la seguridad que se precise para la elaboración y entrega de la notificación o comunicación, se deberá decidir que canales están disponibles para que el ciudadano pueda elegir. La elección inicial del ciudadano, por ejemplo, mediante el formulario de inicio del proceso o servicio, podrá ser modificada por el ciudadano en cualquier momento de la tramitación de su expediente.
 - ❖ Cada una de estas modificaciones, en cuanto al canal de notificación elegido, se deberán guardar incluyendo una referencia temporal del momento en que se han producido en la carpeta del expediente.
- Determinar las necesidades de seguridad e integridad de las notificaciones/comunicaciones según el contenido de las mismas.
 - ❖ En este sentido, consideramos importante (al menos para las notificaciones):

- Apoyarse en sistemas de firma electrónica para garantizar la integridad, el origen y el no repudio.
- Usar sistemas de cifrado:
 - + Simétrico, se garantiza menos la confidencialidad, pero es más fácil el recovery. Complica la gestión del acceso a la notificación, porque es necesario solicitar la clave de cifrado.
 - + Asimétrico, se garantiza la entrega al destinatario únicamente, dificultades para recovery y el ciclo de vida de la notificación puede quedar excesivamente ligado a un certificado y su ciclo de vida, por ejemplo eDNI como máximo son dos años y medio.

c. Tecnología:

Front Office:

- Decidir la creación de un canal de comunicación electrónico genérico con la Organización, a través de la sede, o emplear alguna plataforma externa (se recomienda un modelo mixto).
 - ❖ Los requisitos que debe cumplir el canal de comunicación electrónica para que dicha comunicación sea válida son:
 - Constancia de la fecha de transmisión y recepción.
 - Contenido íntegro de la comunicación.
 - Identificación fidedigna del remitente y del destinatario de la misma.
 - ❖ En el caso de las notificaciones además, se deberá conocer la fecha en la que el destinatario tuvo disponibilidad de acceso a la notificación, y la fecha en la que accedió a su contenido, que es el hecho que marca la entrega de la notificación. Son las dos fechas que tienen transcendencia en cuanto al cómputo de plazos.
- Seleccionar la o las Autoridades de Certificación que emitirán los certificados específicos que se necesitan para la Administración electrónica.
 - ❖ Consideramos lo más eficiente el empleo de certificados de una Autoridad de Certificación integrada en los navegadores más extendidos para el certificado de sede electrónica.
- Establecer las condiciones necesarias para poder actuar de representante ante la Organización.
 - ❖ Crear un directorio de representantes (legales y voluntarios) y establecer un proceso de alta y baja de los representantes en el directorio.

Back Office:

- Decidir si apoyarse en plataformas de notificación externa (Correos-MAP), o desarrollar un sistema propio de notificación y comunicación o compatibilizar ambos según el público objetivo al que se vaya a dirigir.
 - ❖ Para todos aquellos procesos o servicios en los que no existe una relación intensa (es decir, no existe una frecuencia alta de uso por

un mismo ciudadano –empresa). Se considera más oportuno el empleo de sistemas de comunicación más generales y extendidos como es el de Correos (además existe un convenio Correos-Ministerio de Presidencia para la cesión de software a las Administraciones Públicas que facilita la integración de dicho servicio). Porque aunque tenga un coste el uso de dicho servicio se facilita la comunicación del ciudadano con la Organización, no obligándole a disponer de una dirección de notificaciones particular para sus procesos puntuales con la Institución.

- ❖ Para todos aquellos procesos o servicios en los que existe una relación intensa del ciudadano (empresa) con la Organización, se recomienda el uso de un sistema de notificación propio.
- Decidir qué sistema de referencia temporal se emplea en la Organización, sellos de tiempo propios o externos son los más recomendados en este caso.

d. Organización:

- Decidir qué política de firma se va a emplear.
 - ❖ Si bien no es obligatorio establecer una política de firma, sí se considera recomendable, la determinación de una política de firma que regule la firma electrónica de documentos en el ámbito de la Organización. La política de firma puede ser una específica desarrollada por la Organización o puede ser una política creada por otra entidad, por ejemplo, la política de firma electrónica para las Administraciones Públicas que ha desarrollado la Administración General del Estado.
- Seleccionar qué procesos o servicios son susceptibles de prestarse de manera automatizada, asignarles organismo responsable de los mismos a efectos de impugnaciones.
 - ❖ Del análisis para la simplificación de los procesos se debe determinar cuáles pueden ser susceptibles de prestarse de manera automatizada, para ellos, se debe asignar una unidad administrativa que sea responsable de los mismos a efecto de poder presentar impugnaciones.
- Suscribir convenio de colaboración con otras Administraciones Públicas para la cesión de software.

e. Normativa:

- Normas y sistemas que puedan permitir flexibilizar las comunicaciones sin necesidad de modificar lo publicado en el BOE.
 - ❖ La Ley obliga a regular mediante publicación en el BOE, y en la sede electrónica de manera permanente, los medios electrónicos de que dispone el ciudadano para comunicarse con la Organización. Hay que decidir qué parte de la regulación se fija directamente en el BOE y cuál se referencia a normas de menor rango pero con mayor flexibilidad para poder realizar modificaciones o adaptaciones de la norma según las necesidades de la Organización (por ejemplo, tecnológicas).

- Decidir el sistema de acreditación de la representación.
 - ❖ Recomendación, mediante certificado personal del representante e inscripción previa en un directorio de representantes. Dentro del formulario asociado al proceso o servicio se deberá señalar que se está actuando en representación de otra persona o entidad. Es necesario regular el procedimiento de alta/baja y determinar las condiciones que se deben cumplir para poder ser representante ante la Organización.

4. Archivo:

a. Servicios, procesos, actuaciones:

- Determinar el período de tiempo en el que se conservará la documentación aportada en cada proceso o servicio.
 - ❖ Esta información se recogerá para cada proceso o servicio, los períodos de tiempo vendrán marcados por la normativa que le afecte y la política de gestión de documentos y archivo que se implante y en ella se deben marcar los plazos correspondientes a los valores primarios y secundarios.
 - ❖ En función del tiempo que haya transcurrido desde la finalización de un expediente y de los plazos que se tengan establecidos para ese tipo de procesos, se procederá a su transferencia al Archivo o a su eliminación.
- Determinar el período de tiempo durante el cual se podrá volver a usar una documentación incorporada en un trámite previo y así evitar tener que aportarla nuevamente en otro trámite posterior.
 - ❖ Aunque para una mejor adaptación a la Ley se recomienda el intercambio de datos entre Administraciones Públicas para evitar que el ciudadano tenga que presentar documentación ante las Administraciones Públicas que éstas ya posean, es conveniente al menos, cumplir con la Ley 30/1992 y facilitar que un ciudadano no aporte documentación que ya haya presentado previamente. Para este caso será necesario decidir el período de tiempo durante el cual puede ser válida una documentación presentada con anterioridad para aportarse en nuevos procesos o servicios. En cualquier caso no se recomienda un período superior a 5 años.

b. Canales:

- Determinar los tipos de documentos en los que sólo se empleará el soporte electrónico.
 - ❖ Para los documentos que se decida emplear únicamente en soporte electrónico se deberán habilitar los canales para que bien los ciudadanos o bien los empleados de la Organización puedan hacer posible la eliminación del papel y así garantizar la incorporación de cualquiera de esos documentos tipo únicamente en soporte electrónico. Por ejemplo, introducir máquinas de digitalización en los servicios de atención al ciudadano e incluso máquinas de digitalización no operadas por el personal de la Organización sino directamente por los ciudadanos.

- Definir los criterios que se van a emplear para la gestión electrónica de los documentos.
 - ❖ El principal criterio será garantizar la continuidad y disponibilidad de los documentos, independientemente del sistema de almacenaje empleado.

c. Tecnología:

Front Office:

- Definir una política de firma corporativa.
 - ❖ En la que se indiquen todos los procesos de validación de firmas necesarios para que se pueda garantizar a lo largo del tiempo la autenticidad, integridad y no repudio de las mismas, así como los procedimientos para almacenar dicha información.
- Determinar los flujos de comunicación necesarios y las tecnologías que los soportan para la vinculación entre las herramientas de registro y las de comunicación y notificación con los sistemas de gestión documental.
 - ❖ Es necesaria, para el correcto desarrollo de la administración electrónica dentro de la Organización, la interconexión entre las funcionalidades de registro, comunicación y notificación y sistemas de gestión documental y archivo.

Back Office:

- Revisar el modelo de gestión documental y decidir el modelo de archivo electrónico de la Organización.
- Proporcionar o no a los ciudadanos acceso a sus expedientes para evitar el envío de copias de los mismos.
 - ❖ Es preciso valorar que es más conveniente para la Organización en función de su infraestructura y tecnología. Por ejemplo, dar acceso a sus expedientes a los ciudadanos (con permiso de consulta y copia) mediante un servidor donde se depositen, o habilitar un canal para el envío de los expedientes que demande el ciudadano (pueden haber limitaciones en función del tamaño del expediente y el ancho de banda disponible por el ciudadano), etc.
- Entregar copias en papel, o para su impresión, cuyo original válido se conserve en el gestor documental o en el Archivo general electrónico de la Organización y se pueda consultar para la validación de la copia.
 - ❖ De esta forma se posibilita la entrega al ciudadano de certificaciones a través de medios electrónicos y de manera automatizada, siendo, además, dicha certificación la misma que se le expediría en ventanilla.
 - ❖ Este sistema de entrega de certificaciones facilita el intercambio de datos entre Administraciones Públicas para aquéllas que aún no estén interconectadas, por ejemplo, a través de la red SARA.

d. Organización:

- Determinar si se van a intercambiar datos con otras Administraciones Públicas.
 - ❖ Con el objetivo de no tener que solicitar al ciudadano información de la que ya dispone la Administración, es conveniente establecer

convenios con el resto de Administraciones Públicas para compartir aquellos datos que puedan evitar al ciudadano la entrega de documentación y una carga administrativa extra. Por ejemplo, sería importante tener acceso a la BDD del Ministerio del Interior para evitar tener que solicitar fotocopias del DNI a los ciudadanos, o acceso a los datos fiscales, de la seguridad social, de empadronamiento, del catastro... para evitar la emisión constante de certificaciones.

- Decidir si desarrollar una política de firma particular o adoptar la de la AGE.
 - ❖ Ya se ha planteado la conveniencia de poseer una política de firma para el ámbito de la Organización, la decisión será ahora si desarrollar una específica o adoptar alguna genérica para el ámbito de las Administraciones Públicas.

e. Normativa:

- Desarrollar una política de gestión de documentos y archivo.
 - ❖ Esta política regula el ciclo de vida de un documento, en especial es importante para el caso de documentos electrónicos donde aún no existe una cultura de gestión establecida.
 - ❖ En la política se establecerán, por ejemplo, pautas relativas a:
 - Los medios para la gestión del documento en cada una de las fases de su ciclo de vida.
 - Los criterios para la transferencia y el expurgo de la documentación.
 - Los requisitos de acceso, consulta en cada período de tiempo, según su valoración.
 - Las responsabilidades de la gestión y el mantenimiento del documento según su ciclo de vida.
- Determinar el grado de supeditación al canal electrónico y, por tanto, los tipos de documentos que se digitalizarán para su supresión en soporte papel.
 - ❖ Según se vaya incrementando el grado de supeditación, mayor será el número de tipos de documento que serán digitalizados y eliminados en soporte papel.
 - ❖ A mayor volumen de digitalización o incorporación de documentos electrónicos en los procesos y servicios, mayor eficiencia en la gestión documental se obtendrá y, por tanto, en su operativa.

5. Pago electrónico y otros:

a. Servicios, procesos, actuaciones:

- Modelizar los flujos de tramitación.
 - ❖ Para poder facilitar el desarrollo de la Administración electrónica dentro de la Organización de una manera eficiente, es muy importante modelizar. El establecimiento de flujos modelo permite el empleo de las mismas aplicaciones para un conjunto muy elevado de procesos y servicios, por lo que se ahorra

enormemente en desarrollos y mantenimiento de las mismas. Además, la existencia de unos flujos modelo facilita el traslado de la información al ciudadano sobre el estado de tramitación de un expediente como plantea la Ley.

- Implantar la proactividad en la Organización.
 - ❖ El mayor nivel de adaptación a la Ley de Acceso es ser proactivos (poder actuar de oficio, antes de que el ciudadano tenga que actuar de parte). Este objetivo se plantea a largo plazo, y su alcance se debe ir logrando mediante pequeños pasos de proactividad. Por ejemplo, inicialmente, el sistema que presente o publique un formulario on line para su cumplimentación por parte de un ciudadano en el inicio de un proceso, debería aparecer ya lo más completo posible. Bien por datos de que disponga la Organización (nombre, apellidos y DNI, se podría conocer a través del certificado con el que se identificó en la sede el ciudadano, por ejemplo) y/o además por el intercambio de datos con otras Administraciones Públicas.

b. Canales:

- Establecer convenio con la AGE.
 - ❖ Los puntos fundamentales para los que se debe tratar de establecer un convenio de colaboración son:
 - Poder ofrecer sus servicios (generales) a través de la red integrada de atención al ciudadano (060).
 - Poder emplear las aplicaciones y las redes de intercambio de datos entre Administraciones Públicas desarrolladas (SISNOT, @firma, red SARA, etc.).
- Fijar objetivos y un calendario de hitos para la supeditación al canal electrónico.
 - ❖ Se debe fijar un objetivo (al menos a largo plazo) de supeditación de todos los canales de atención al electrónico. Partiendo de dicho objetivo, se deberían establecer una serie de hitos intermedios para poder realizar una planificación adecuada y el seguimiento y control de la misma. De esta forma, pese a que el objetivo último se pueda ver lejano, el establecimiento de los hitos intermedios facilitará que se realicen los progresos y avances necesarios en el corto y medio plazo alineados con el objetivo de supeditación al canal electrónico marcado por la Organización.

c. Tecnología:

Front Office:

- Contratar un servicio de TPV virtual y/o ofrecer otros sistemas de pago.
 - ❖ En general se pueden incrementar considerablemente los sistemas de pago telemático de los que actualmente se dispone.
- Fomentar el uso del canal electrónico mediante obligación a colectivos capacitados.
 - ❖ Se debe impulsar e incentivar el uso de los canales electrónicos dentro de los colectivos que son susceptibles de ello (empresas y

profesionales principalmente). Y debe tratar de hacerlo de forma homogénea, aprovechando los canales que la Administración electrónica genera y que se desarrollarán de manera corporativa (dado el cambio del carácter voluntarista previo a la Ley al de derecho del ciudadano, y por tanto, obligación de dar acceso electrónico a los procesos y servicios de forma corporativa).

Back Office:

- Crear un modelo corporativo de gestión de expedientes electrónicos.
 - ❖ La Administración electrónica requiere de la comunicación e interacción entre diferentes aplicaciones, esto se pone claramente de manifiesto al analizar la gestión de expedientes. Para la gestión de un expediente electrónico es necesario:
 - Comunicarse con el Registro General, que es la ventana de acceso de los documentos administrativos.
 - Comunicarse con el gestor de documentos electrónicos, quién garantiza la correcta gestión y la seguridad de los mismos.
 - Conectar con el tramitador que emplee el departamento encargado del proceso, cuanto más homogéneos puedan ser los tramitadores mejor, lo más sencillo sería el empleo de un único tramitador por todos los departamentos.
 - Transmitir información sobre el estado del expediente para su consulta por parte del interesado.
 - Establecer el foliado del expediente.
 - Comunicarse con el sistema de notificación electrónica.
 - Dar acceso al expediente para su consulta y copia al interesado.
 - ❖ Todas estas necesidades de interacción y comunicación hacen necesaria la acción coordinada de la Organización, para la adaptación a la Ley, que debe estar liderada por una unidad transversal dentro del mismo. El objetivo es poder adoptar un modelo común lo más eficiente posible para toda la Organización, para la implantación de la Administración electrónica, que facilite el uso de todas las funcionalidades requeridas.
 - ❖ El desarrollo de dicho modelo condicionará la puesta en marcha y el diseño de las aplicaciones necesarias para la Administración electrónica (registro, notificaciones, archivo, gestor de documentos, tramitador,...).

d. Organización:

- Decidir la estructura necesaria para la puesta en marcha del plan de adaptación a la ley.
 - ❖ La Ley establece un derecho del ciudadano al cual debe atenderse. Como es lógico, dicha respuesta debe ser igual de eficiente por parte de todos y cada uno de los Departamentos de la Organización puesto que ya no se trata de acciones de carácter voluntarista sino del deber con el ciudadano.

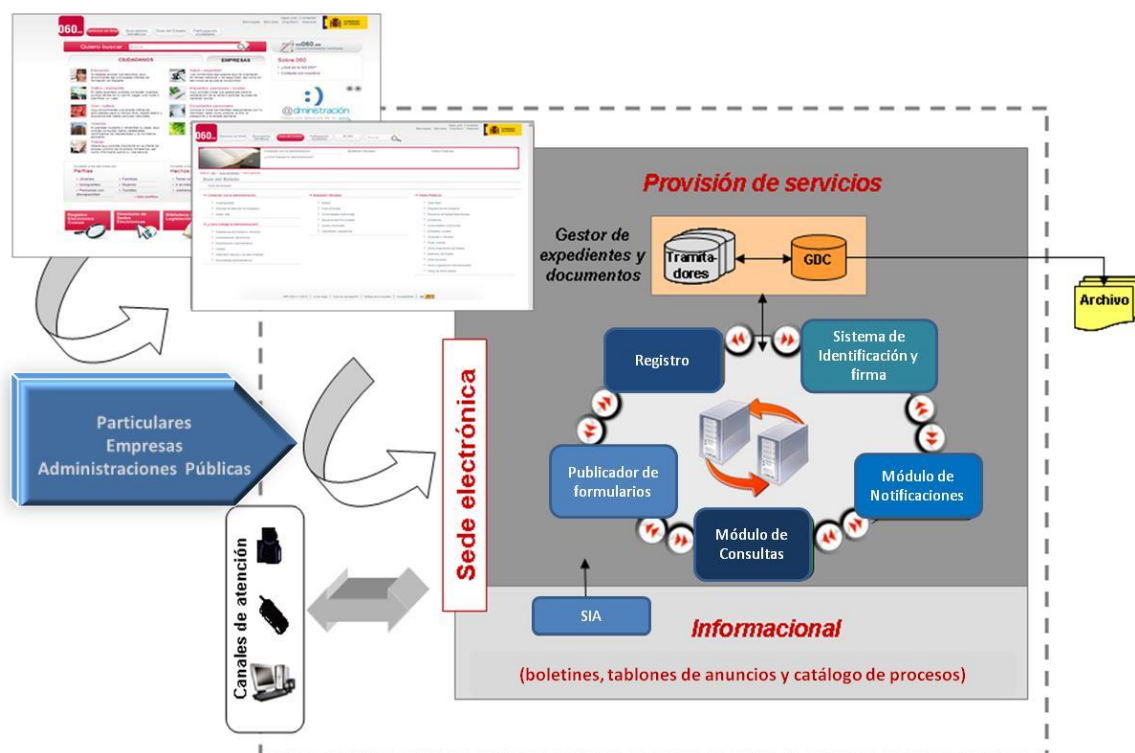
- ❖ Se hace necesario por tanto establecer un modelo de gestión (tanto interno como externo) corporativo que posibilite el ejercicio del derecho de acceso. Para lo cual se hace preciso un trabajo de adaptación de todas las unidades administrativas.
- ❖ Al menos durante el período de adaptación, se deberá crear una estructura organizativa que la lidere y coordine, que disponga de los medios necesarios, sea transversal y cuente con el respaldo de la dirección.

e. **Normativa:**

- Decidir el proceso de revisión jurídica.
 - ❖ La revisión jurídica de los cambios que se produzcan en los servicios y procesos es precisa. Esto supone una gran carga de trabajo para el Departamento responsable de la misma, por lo que se debe estudiar la posibilidad de externalizar al menos algunas de las revisiones.
 - ❖ La revisión se debe enfocar en dos aspectos:
 - Cumplimiento de la Ley.
 - Cumplimiento de toda la normativa específica del proceso o servicio del que se trate.

5.5 Modelo de Gestión Documental

Fruto del trabajo realizado, podemos definir el siguiente modelo de gestión de las “relaciones con los ciudadanos”.



En este modelo, que emana del análisis de requerimientos de la Ley 11/2007, se representan los elementos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de canalizar las relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

En este modelo la pieza fundamental la constituye el documento, ya que es la forma que toman tanto el input como el output de cada una de las diferentes tareas que se realizan en la Administración desde la solicitud (inicio de cualquier procedimiento) a la resolución final.

Es por tanto, no sólo el modelo de relación con los ciudadanos sino el **Modelo de Gestión Documental** óptimo a implantar en una Administración Pública, ya que refleja todos los componentes requeridos para la toma en consideración del ciclo completo de los expedientes ligados a los procedimientos administrativos, desde su apertura, hasta su resolución y posterior archivo.

Pasemos a definir en detalle cada uno de estos componentes.

5.5.1 Sistema de Información Administrativa (SIA)

El SIA es una aplicación que recoge la relación de procesos de la Organización única, veraz, consensuada y consistente. Esta aplicación permite un acercamiento eficaz a los ciudadanos, poniendo a su disposición un catálogo, completo y actualizado, de todos los procesos que pueden ser iniciados a instancia de parte, y facilita la gestión de la información administrativa básica de los procesos.

A continuación se describen los requisitos que debe satisfacer el SIA:

- Que reúna y gestione información sobre todos los procesos a instancia de parte de la Organización de forma única, completa y actualizada a través de diferentes módulos.
- Que recoja la siguiente información:
 - Datos de identificación del proceso:
 - ❖ Denominación: nombre del proceso.
 - ❖ Objeto: identificación del objeto o finalidad del proceso de forma clara y concisa, evitando utilizar siglas y referencias a normas legales.
 - ❖ Breve descripción: información relativa a los aspectos esenciales del proceso para ser entendido fácilmente por los ciudadanos.
 - ❖ Unidad Administrativa: identificación de la unidad administrativa responsable del proceso y de la resolución del acto administrativo.
 - ❖ Tipología: identificación del proceso según el tipo de público objetivo al que va dirigido.
 - ❖ Información general vinculada con la tramitación del proceso: en las fases de inicio, tramitación y resolución del proceso, es decir, descripción de la fase, cómo se inicia, donde se presenta la solicitud, cómo se tramita, quién puede acceder al proceso, quien resuelve, etc.
 - Datos específicos de inicio y tramitación:
 - ❖ Forma de iniciación: identificación de la forma en la que da comienzo el proceso.
 - ❖ Formas de presentación de la solicitud: nivel de servicio asociado, sistema de identificación asociado, sede electrónica de acceso, disponibilidad de atención presencial.
 - ❖ Requisitos y documentación: requisitos del interesado, documentación requerida, otra documentación asociada al proceso, copias de documentos solicitados, etc.
 - ❖ Formularios: identificación de los formularios e impresos vinculados con la tramitación del proceso.
 - ❖ Canales de tramitación: identificación de los distintos canales de comunicación que existen en la tramitación del proceso (presencial, fax, telefónico, electrónico, etc.).
 - Datos específicos de resolución:
 - ❖ Órganos de resolución (por competencia propia o delegación): señalar los órganos encargados de la resolución final del proceso; por competencia -indica el órgano que tiene atribuido competencialmente el proceso-. Por delegación -indica el órgano, si es que difiere con el de competencia, que tiene atribuida la resolución del proceso aunque no tenga la competencia del mismo-.
 - ❖ Plazos de resolución: indicación del plazo legal establecido para la resolución de cada expediente.

- ❖ Efecto del silencio administrativo (si procede): señalar si el silencio administrativo supone una resolución positiva o negativa.
- ❖ Fin de la vía administrativa: señalar si la resolución del proceso pone fin al mismo o no.
- ❖ Recursos que aplican: identificación del tipo de recurso que aplica y el órgano competente para la interposición del mismo, indicándose el plazo para su presentación.
- Normativa: de carácter sustancial y procedimental, de carácter básico o específico, normativa reguladora del silencio administrativo, normativa europea, nacional y propia vinculada.
- Datos estadísticos de la tramitación: El sistema podría incluir indicadores de esfuerzo burocrático, tales como: número de documentos a presentar, índice de tiempos de tramitación, duración de la tramitación, porcentaje de reclamaciones administrativas, grado de automatización, número de visitas, frecuencia de tramitación, volumen de tramitaciones anuales, tiempo medio de tramitación, volumen anual de quejas, de requerimientos de subsanación, de recursos de alzada, etc.
- Que sirva como canal de información para su posterior presentación multicanal, con lo cual la información se podrá adaptar en función del canal que vaya a utilizarlos.
- Que permita dar soporte a la implantación del plan de adaptación de los procesos a la Ley, dando lugar a informes específicos asociados a los requerimientos descritos en la disposición final tercera de la Ley, que exige que cada Administración Pública mantenga actualizada la relación de procesos y actuaciones adaptados y aquellos que no lo están y su grado de adaptación.
- Que se elabore con el soporte de algún gestor de contenidos, de manera que los responsables de los procesos puedan gestionar y actualizar su información publicada a través del SIA.
- Que se pueda constituir a partir de las herramientas existentes en la actualidad que alimentan la información que se facilita a través de la Web sobre los procesos y servicios (recomendación).

El SIA se compondría de los siguientes módulos:

- Módulo de gestión de alta/baja/modificación de procesos.
- Módulo de validación de la información.
- Módulo gestión (configuración y publicación) de formularios de iniciación.
- Módulo de consulta de procesos.
- Módulo de informes.

Será preciso designar a una **unidad responsable de la actualización e integridad de los contenidos del SIA** en su globalidad.

Definir la **política de actualización:**

- **Flujos** (alta, baja, modificación).
- **Periodicidad.**
- **Sistemas de validación y comunicación.**

A este respecto, se propone que, en un **primer nivel**, la actualización de la información se realice **directamente de manera telemática por cada Departamento propietario del proceso** (sin perjuicio de que ésta se pueda realizar por distintas personas). En un **segundo nivel**, la **unidad responsable de la integridad del inventario revisaría la información volcada** (con el fin de dar

coherencia a toda la información) y con su aprobación se actualizaría automáticamente en la sede electrónica.

Determinación de la política de revisión (auditorías).

El SIA contendrá la información detallada de los procesos de administración electrónica, destacando la información relativa a canales de comunicación, niveles de servicio, sistemas de identificación y lugares de acceso, entre otros. Asimismo, desde el SIA se podrá acceder directamente al inicio de la tramitación del proceso.

La responsabilidad del contenido y la información incluida en el SIA será de los responsables del proceso, siendo éstos los encargados de la correcta publicación y actualización de los mismos.

Los responsables del proceso comunicarán a la unidad responsable de la actualización todos aquellos cambios, modificaciones y correcciones que se realicen al proceso en cualquiera de sus apartados (normativa, documentación, tiempos, tramitación, unidad responsable, etc.).

Para la iniciación electrónica de los procesos, es preciso disponer de formularios que se puedan cumplimentar on line. Estos formularios web permitirán el envío de la información a la plataforma de Administración Electrónica para la iniciación electrónica del trámite. Previa firma del ciudadano que inicia el trámite para los casos que sea preciso.

El SIA incorporará una aplicación para la configuración y publicación de formularios web que permita la iniciación on line de los trámites o su descarga en formato PDF.

La información contenida en el formulario se podrá validar con los datos del certificado empleado para identificarse en la sede electrónica o empleado en la firma del formulario de solicitud, con lo que se avanza en la proactividad y se reducen los errores en la cumplimentación de los formularios.

El inicio del formulario podrá implicar su paso por el registro electrónico, este proceso será automático y transparente para el ciudadano, aunque como producto del mismo se le entregará copia firmada (mediante el uso de un certificado de sello electrónico del registro) de la información enviada, tal y como establece la norma.

La información enviada mediante formulario web por el ciudadano, quedará almacenada en el gestor documental para su uso durante la gestión del expediente.

Desde el SIA se facilitará la consulta del estado de un expediente por parte del ciudadano.

En conclusión, el SIA debe ser un sistema que permita:

- Informar de manera actualizada sobre los procesos de la Organización.
- Facilitar la descarga de los formularios de iniciación de un proceso para su presentación en ventanilla.
- Facilitar la cumplimentación y envío on line del formulario de inicio de un proceso (exige firma electrónica, conexión con el registro electrónico, gestor de expedientes –o tramitador- y gestor documental).
- Facilitar la consulta sobre el estado de un expediente asociado a un proceso.

De los elementos que componen el SIA únicamente en los que se produce operaciones transaccionales (iniciación on line y consulta estado expediente) es obligatorio que se preste desde la sede electrónica, si bien se considera más correcto que toda la información que se ofrece a través del SIA sea publicada desde la sede electrónica.

5.5.2 Sede Electrónica

Canal electrónico a través de Internet para ofrecer los servicios al público con la misma validez legal que en el canal presencial.

La sede electrónica debe incluir los siguientes contenidos:

- Listado con todos los formularios de iniciación de procesos. Esta información se recogerá de la aplicación SIA, concretamente de su módulo de gestión de formularios de iniciación.
- Acceso a la aplicación de consulta de estado de expediente (entrada general al aplicativo, recordar que también a través del SIA se puede acceder a la consulta del estado de expedientes).
- Sugerencias y reclamaciones. Sistema de comunicación a través del cual el ciudadano pueda realizar quejas o mejoras del servicio.
- Acceso al registro electrónico. Desde la sede electrónica se debe permitir el acceso general al registro (sin estar ligado a un formulario de iniciación concreto).
- Tablones de anuncios, aplicaciones que permiten la publicación de relaciones y escritos de la entidad al igual que se realiza en los tablones públicos de la entidad en sus sedes presenciales, por ejemplo.
- Boletín oficial, vínculo con el BOE.
- Hora oficial usada para el registro electrónico.
- Publicación de la normativa vinculada a la Administración Electrónica.
- Identificación del titular de la sede electrónica.

En el diseño de la sede electrónica se deben considerar las siguientes cuestiones:

- Determinar un punto de acceso único a la sede electrónica en el portal de la Organización o varios puntos de acceso electrónico a la sede desde la página web de la Organización. La decisión vendrá dada principalmente por los contenidos que se desee incluir en la sede electrónica además de los obligados por la Ley, por ejemplo, las informaciones publicadas a través del SIA.
- Uso de Prestadores de Servicios de Certificación (en adelante, PSC's) para la emisión de los certificados necesarios en la sede.
 - ❖ Seleccionar un PSC para la emisión de los certificados de sede electrónica que esté incluido en los navegadores más comunes para generar confianza en su uso por parte de los ciudadanos.
- Establecer los procedimientos de actualización de contenidos con los requisitos de seguridad que garanticen la autenticación de las actualizaciones y la integridad de la información publicada.

Respecto a la información publicada en la sede se debe exigir:

- Integridad. No alterable por un tercero la información publicada en la sede.
- Veracidad. Se debe garantizar la autenticidad de lo publicado.
- Actualidad. La información debe ser la vigente en todo momento.
 - ❖ Recomendación. Asignar responsable general de la información, que realice labores de supervisión de estilos y coherencia de la información publicada. Aunar poseedor (generador) de la información con publicador de la información, para facilitar la actualidad de la misma.

Respecto a los principios que deben regir la creación y gestión de la sede:

- Consideración de publicación oficial. Se incluirán los boletines oficiales de la entidad y el tablón de anuncios o edictos.
- Calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.
- Desarrollo de los procedimientos y de la normativa necesaria para satisfacer todos estos aspectos.

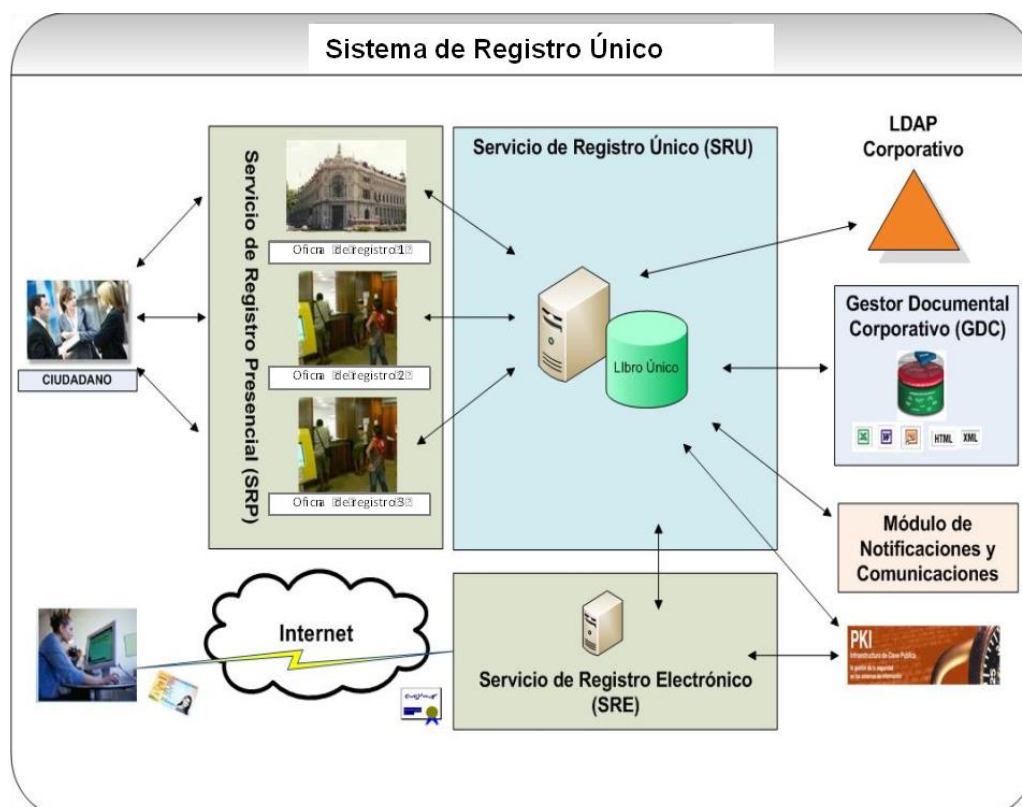
5.5.3 Registro Electrónico.

Así como la sede electrónica es el lugar donde se interactúa electrónicamente con la Administración, **el registro electrónico es el servicio** que permite al ciudadano materializar los actos administrativos concretos **relativos a un procedimiento** y también en general para **presentar escritos dirigidos a cualquier persona, órgano o unidad “destinataria”**.

Como ya hemos apuntado en repetidas ocasiones, la existencia de un servicio electrónico no implica la desaparición del servicio en modo presencial, antes bien, atendiendo al espíritu de la Ley 11/2007, debe garantizarse la coexistencia de ambos entornos.

Siguiendo esta premisa de convivencia, el sistema de Registro de una Administración debe comprender tanto el Registro electrónico como el presencial.

En el siguiente esquema se muestra el conjunto deseado de los sistemas de registro y cómo quedarían reflejadas las relaciones entre ellos y el resto del Sistema de Gestión Documental, del que constituye la entrada principal.



Como vemos el sistema de registro se ha dividido en tres módulos o servicios que se explican con un mayor grado de detalle:

- **Servicio de Registro Único (en adelante SRU).**
 - ❖ Incluirá el Registro Único (con sus Libros de Registro de Entrada y Salida) así como los servicios que posibiliten a las oficinas presenciales o virtuales (sede electrónica) la generación de asientos y la aportación de documentación complementaria (en formato digital).
 - ❖ Para la realización de estas tareas el SRU se deberá apoyar en otros servicios de la Organización como son el Servicio de Directorio Corporativo, el Gestor Documental Corporativo y los servicios de Validación de Certificados y Firma Electrónica. A su vez el Módulo de Notificaciones y Comunicaciones interactuará con el SRU para la generación de asientos registrales de salida en las notificaciones gestionadas a través de las Direcciones Electrónicas Únicas (en adelante DEU) de destinatarios.
- **Servicio de Registro Presencial (en adelante SRP).**
 - ❖ Definirá la operativa y sistemas necesarios para la operación de registro cuando la documentación se entregue de modo presencial por el ciudadano (en papel o formato digital) y éste acredite su identidad mediante un documento de identidad válido (DNI, Pasaporte, etc.). Es responsabilidad de este servicio la transformación del formato papel en formato digital para ser transferido al SRU.
- **Servicio de Registro Electrónico (en adelante SRE).**
 - ❖ Definirá la operativa y sistemas necesarios para la operación de registro cuando la documentación se aporte a través del canal de Internet en formato electrónico por el ciudadano y éste acredite su identidad mediante un certificado digital válido reconocido.

Analicemos los requerimientos de cada uno de estos tres elementos.

Requerimientos del Servicio de Registro Único (SRU)

Para la cumplimentación de los datos necesarios para completar cada registro de los libros de entrada y salida será necesaria la conexión del registro mediante algún conector o aplicación con los datos recibidos a través de los formularios publicados en el SIA, o mediante la cumplimentación de un formulario por la persona que realiza el registro. A continuación se describe el **modelo de datos** que es preciso manejar en el registro único.

- Libro de Registro de Entrada:

<i>Descripción</i>	<i>Carácter</i>	<i>Comentarios</i>
Código de registro	Requerido	Código de registro de entrada secuencial y único
Fecha de registro	Requerido	Del asiento registral de entrada obtenido de un servidor válido, como el del Real Observatorio de la Armada (centro responsable de la hora oficial española).
Usuario	Requerido	Identificación del usuario que ha realizado el registro.
Oficina de registro	Requerido	Identificación de la oficina de registro en la que se ha realizado el registro
Estado	Requerido	Estado del registro (completo, incompleto,

		reservado o anulado)
Origen	Opcional	Unidad administrativa origen del registro
Destino	Opcional	Unidad administrativa destino del registro
Remitentes	Opcional	Lista de remitentes del registro (personas físicas o jurídicas)
Tipo de transporte	Opcional	Medio por el que ha llegado (fax, canal electrónico, mensajería, correo certificado)
Número de transporte	Opcional	Identificación de transporte (por ej. número de correo certificado)
Tipo de asunto	Opcional	Tipo de asunto al que hace referencia el registro
Resumen	Opcional	Extracto o resumen del asunto al que hace referencia el registro.
Enumeración de documentos anexos	Opcional	Listado de nombres de ficheros de cada uno de los documentos anexos
Enumeración de ficheros descriptores de paquetes	Opcional	Listado de ficheros de texto, uno por cada paquete u objeto que no se pueda escanear. Cada fichero contendrá una descripción del contenido del paquete así como información que permita la trazabilidad y localización del paquete
Comentario	Opcional	Observaciones.

- Libro de Registro de Salida:

Similar al Libro de Registro de Entrada, pero sustituyendo la información de Remitentes por la de Destinatarios.

A parte del modelo de datos definido, será preciso:

La definición de políticas de admisión de archivos que regulen:

- Formatos de ficheros admisibles como anexos.
- Contenidos válidos (por ej.: no se admiten macros en ficheros de Office).
- Necesidad de realizar validación de contenidos por sistemas antivirus recomendándose el cumplimiento de los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los *Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad*.

Integración con la arquitectura de servicios Web para la autenticación y firma electrónica a través de sistemas de validación.

Aplicación que permita a un usuario administrador realizar tareas de gestión de registro (y que no afecten a la integridad del mismo) tales como:

- realizar altas, bajas y modificaciones en los asientos registrales sobre los campos permitidos.
- realizar altas y bajas de los objetos documentales anexos.

Posibilidad de emitir un justificante electrónico del registro (acuse de recibo) susceptible de ser impreso en papel (por el ciudadano en el caso de SRE o funcionario en el SRP) que incluya la siguiente información:

- Número de registro único (Obligatorio).
- Fecha y hora de registro (sello de tiempo) (Obligatorio).
- Identidad de la persona u órgano al que se dirige el documento electrónico (Obligatorio).
- Identificación del interesado, mediante su nombre y apellidos, documento nacional de identidad, dirección postal y, en su caso, electrónica; y en el caso de personas jurídicas, la denominación social, código de identificación fiscal y domicilio social. Cuando proceda, se hará constar el órgano administrativo remitente (Obligatorio).
- Listado de nombres de documentos/ficheros anexos aportados (en el caso de ser Registro Electrónico además se devolverá esta documentación firmada).
- Proceso o trámite con el que se relaciona (Obligatorio).
- Firma digital del acuse de recibo generada automáticamente con el certificado de la Organización (Obligatorio).
- Cualquier otra información que se considere pertinente en función del procedimiento administrativo origen del asiento registral.

Herramientas de generación de informes que permitan la impresión de los mismos. Ejemplos de informes podrían ser los siguientes:

- listados genéricos de registro.
- relación diaria por origen o destino.
- evolución mensual de registros según los procesos.

Se plantea la posibilidad de dar acceso al registro electrónico a personas que actúen en representación de otra. Para articular este proceso sería necesario:

- Crear una *Base de Datos de Representantes* en la que figuren personas físicas o jurídicas autorizadas a actuar en representación de otras a efectos de servicios, procesos y trámites de la Organización.
- Definir un procedimiento para la inscripción de representantes en la *Base de Datos de Representantes*.
- Incluir en los servicios Web de autenticación controles de validación contra la *Base de Datos de Representantes*.
- Incluir en los formularios normalizados la opción de representación.

El empleo de representantes está más ligado a la estrategia de digitalización de la operativa de la Organización y a la supeditación del resto de canales al canal electrónico. No es necesaria para la adaptación a la Ley pero recomendable para mejorar su eficiencia operativa a medio y largo plazo.

Además deberemos garantizar que se cumplen los siguientes requisitos técnicos ligados con la aplicación de registro:

Disponer de la conexión con los sistemas de identificación y firma electrónica de la Organización para:

- Firmar formularios Web (con y sin ficheros adjuntos).
- Servicios de validación de certificados emitidos por cualquier CA (Autoridad Certificadora) reconocida por la Organización, para ello también es recomendable emplear como alternativa la plataforma @firma de la AGE.

- Servicios de verificación de firma electrónica con comprobación de caducidad, revocación y usos del certificado empleado.
- Servicios de sellado de tiempo. Para garantizar de este modo “la disponibilidad 24x7 y la redundancia tecnológica”.

Integración con Gestor Documental por medio de un conjunto de servicios Web que permitan operaciones tales como:

- Creación de una carpeta (expediente) para la clasificación de documentos anexos a un registro.
- Consulta de carpetas (expedientes) asociadas a un registro: permitirá consultar un expediente, únicamente los documentos que sean marcados como susceptibles de ser consultados.
- Creación y categorización de Documentos en una carpeta de una serie.
- Consulta y Eliminación de Documentos.
- Consulta de atributos de carpetas que forman parte de una serie determinada. Se utiliza para conocer la información sobre los atributos que se deben cumplimentar cuando se crea una carpeta (tipo, nombre y obligatoriedad).

Requerimientos del Servicio de Registro Presencial (SRP)

Definición y articulación de procedimientos para la recogida de paquetes u objetos en formatos distintos al papel (o que no puedan ser escaneados), su etiquetado, envío por valija interna y depósito.

Provisión de **formularios impresos** autocopiativos (uno para el interesado y otro para la Organización), para cada uno de los procesos del catálogo (y para aquellos de carácter general no asociados al catálogo). Independientemente del proceso al que se asocie el impreso, deberá poder recogerse en el impreso información de cumplimentación obligatoria sobre:

- el remitente (nombre y apellidos junto con tipo de documento de identidad presentado y número del mismo).
- material y documentación complementaria entregada (con un nombre sugerido para cada documento y una descripción del contenido para cada paquete).
- espacio para la firma manuscrita del interesado.

Provisión de **mecanismos de digitalización** en cada oficina de registro presencial.

Definición de roles y usuarios en el Directorio Corporativo de la Organización (en adelante LDAP) para la ejecución de las siguientes tareas:

- Rol de **Operador de Registro**: asignable a los funcionarios que trabajen en atención al público de las oficinas de registro y que realizarán tareas de:
 - ❖ Autenticación e identificación del remitente del registro (ya sea éste un ciudadano que actúa en su nombre o bien un representante del mismo). El primero acreditará su identidad mediante presentación de documento de identidad reconocido, el segundo deberá presentar a su vez un justificante de su condición de representante que será incorporado al registro como documento anexo.
 - ❖ Recogida de la copia del impreso de registro propio del proceso del catálogo (o formulario general) cumplimentado por el interesado y etiquetado como “ejemplar para la Administración”.
 - ❖ Recogida de todo el material asociado al registro aportado por el interesado y comprobación de que:

- éste se ha referenciado adecuadamente en el impreso de registro.
 - si el proceso asociado requiere la presentación de determinados documentos, éstos figuran entre los entregados.
- ❖ Acceso online al SRU para la generación del asiento registral y obtención de un código de registro único con el que se etiquetará el material aportado.
- ❖ Generación de justificante del registro que incluya el número de registro único junto con un sello de tiempo.
- ❖ Impresión del justificante sobre la copia del impreso de registro etiquetado como “ejemplar para el interesado” y entrega del mismo al interesado.
- Rol de **Operador Documental**: asignable a aquellos funcionarios que realizarán las tareas de:
 - ❖ Digitalización de todo el material susceptible de ser escaneado y que venga asociado a los registros generados por el Operador de Registro (y que figurará enumerado en la copia del impreso de cada registro).
 - ❖ Incorporación de los archivos digitalizados generados al gestor documental, a través de una aplicación Web que los asocie al *número de registro único*.
 - ❖ Asignación de un localizador para el material que no se pueda escanear y entrega del material a reparto o almacén.
 - ❖ Incorporación al gestor documental de un descriptor de paquete que incluya el localizador anterior junto con información de trazabilidad y que figurará como un documento anexo al registro.

Desarrollo de aplicación Web para la Intranet Corporativa que interactúe con el SRU y que provea de las siguientes funcionalidades:

- Acceso autenticado para el funcionario que utilice uno de los mecanismos de validación siguientes:
 - ❖ Mediante certificado digital de empleado público emitido por la CA seleccionada por la Organización o por el eDNI según expresa el Artículo 19 de la Ley.
 - ❖ Mediante usuario/contraseña de dominio.
- Acceso a los formularios del modulo de formularios del SIA (para asociar uno de ellos al menos con la operación genérica de registro).
- Invocación al servicio Web del SRU para realizar el asiento registral.
- Incorporación de objetos documentales como anexos asociados a un número de registro (mediante invocación a los servicios del gestor documental).
- Invocación al servicio del SRU de generación de justificante de registro único.
- Posibilidad de impresión del justificante anterior.
- Firmado digital de la documentación aportada con el certificado del funcionario, quien realizará de este modo labores de autenticación de la misma.
- Búsqueda de registros para su consulta.

Requerimientos del Servicio de Registro Electrónico (SRE)

Desarrollo de aplicación Web integrada en la sede electrónica del portal de Internet de la Organización que interactúe con el SRU y que permita:

- Acceder en modo seguro a la aplicación garantizando así la identidad del servidor y la integridad y privacidad de la información.
- Invocar al servicio de validación de certificados del SRU (garantizando que el certificado es válido, se encuentra en vigor y no ha sido revocado).
- Proporcionar componente cliente para la firma electrónica de documentos.

- Firmar electrónicamente con el certificado del interesado los datos aportados.
- Invocar al servicio Web del SRU para realizar el asiento registral y obtener un número de registro.
- Incorporar los anexos como objetos documentales asociados al número de registro obtenido.
- Emisión de justificante de registro.
- Compatibilidad con el nivel AA de las *Pautas de Accesibilidad al Contenido Web 1.0* del WAI (Iniciativa de Accesibilidad Web) establecidas por el W3C (Consortio World Wide Web).
- Entrega de documentación y formulario de iniciación firmados por el sello electrónico del registro. Incluyendo la fecha y hora de admisión en el Registro.

Desarrollo de la normativa específica de registro electrónico:

- ❖ Es necesaria su publicación en el BOE y en la sede electrónica.
- ❖ Publicar (que se visualice de manera permanente) en la sede la hora oficial por la que se rige el registro.
- ❖ Hacer una referencia a los formatos y características técnicas de los archivos y certificados que se admitirán en el registro. Recomendación, referenciar dicha información a un espacio de la sede electrónica.

Algunas referencias a los contenidos que son precisos normar se indican a continuación:

- El **objeto** del Registro Electrónico: que no es otro que la recepción y remisión de escritos, solicitudes y comunicaciones, así como la regulación del servicio de notificaciones electrónicas, estableciendo los requisitos y condiciones de los mismos.
- Indicar la **dependencia orgánica** del Registro Electrónico, así como especificar cuál será el **órgano o unidad responsable** de su gestión tal y como dispone el artículo 25 de la Ley.
- Determinar el **ámbito de aplicación** del Registro Electrónico, es decir, especificar respecto a qué procesos y trámites se puede utilizar la vía telemática; así como declarar claramente la voluntariedad de dichas actuaciones por los ciudadanos. Dichos trámites podrían figurar en un anexo de la norma, sin perjuicio de que sean publicados y actualizados en la sede electrónica.
- Definir los **Requisitos para acceder al Registro Electrónico** así como las modalidades de **Acreditación de la identidad**. A este respecto debería señalarse que se admitirá la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones ante el Registro Electrónico que estén firmados electrónicamente mediante una firma electrónica avanzada, según lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, que se apoye, si es posible, en certificados electrónicos emitidos por alguna de las Autoridades de Certificación incluidas en la plataforma @Firma mantenida por la AGE.
- Dicho esto, para utilizar el Registro Electrónico es necesario disponer de un DNI Electrónico u otro certificado digital reconocido de los incluidos en la lista de certificados admitidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Con el fin de hacer efectivo el ejercicio de derechos y acciones, y permitir la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones por los interesados, relativas a los procesos y actuaciones a los que se hace referencia en el ámbito de aplicación de esta orden, se podrían elaborar unos **modelos** normalizados que estarían disponibles en la sede electrónica de la Organización.
- **Cómputo de plazos.** (inicio, efectos, etc.). A este respecto la Ley marca algunas de las pautas a seguir:
 - ❖ Los registros electrónicos se regirán 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.
- ❖ Los registros electrónicos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas.
 - ❖ A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.
 - ❖ El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24 de la Ley, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.
 - ❖ Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores. En todo caso, no será de aplicación a los registros electrónicos lo dispuesto en el artículo 48.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Debe tenerse en cuenta que la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones dará lugar a los asientos correspondientes en el Registro Electrónico, utilizándose medios telemáticos seguros para la realización de los asientos y la recuperación de los datos de inscripción. Por lo que a efectos de obtener correctas **anotaciones registrales** será requisito indispensable definir los datos que estos deben comprender, entre los cuales, pueden encontrarse los siguientes:
 - ❖ Un número o código de registro individualizado.
 - ❖ La identidad y datos de localización del interesado. El Registro Electrónico recogerá su nombre y apellidos, documento nacional de identidad, NIF, NIE, pasaporte o equivalente, dirección postal y, en su caso, electrónica. En el caso de personas jurídicas, denominación social, NIF.
 - ❖ Domicilio social y, en su caso, dirección electrónica, Fecha y hora de presentación.
 - ❖ Identidad del órgano al que se dirige el documento electrónico.
 - ❖ Proceso con el que se relaciona.
 - ❖ Indicación de si se trata del trámite de iniciación o de un trámite posterior.
 - ❖ Contenido del formulario.
 - ❖ Cualquier otra información que se considere pertinente en función del proceso electrónico origen del asiento.
 - La emisión automática de un **acuse de recibo** al ciudadano para que quede constancia de que la entrega del documento ha sido llevada a cabo. Dicho acuse podría tener, al menos, el siguiente contenido:
 - ❖ El órgano receptor del escrito.
 - ❖ La fecha y hora de presentación.
 - ❖ El número o código de registro individualizado.
 - ❖ La reproducción literal de los datos introducidos en el formulario proporcionado por la aplicación.
 - ❖ La enumeración y denominación de los ficheros adjuntos al formulario de presentación.

Las disposiciones que creen los Registros Electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. Asimismo el artículo 25 de la Ley remarca que tales disposiciones deberán especificar los siguientes conceptos:

- El órgano o unidad responsable de su gestión.
- La fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles a los efectos de cómputo de plazos.

5.5.4 *Comunicación y Notificación Electrónica.*

La Ley dedica la Sección II del Capítulo III a tratar las **comunicaciones y las notificaciones electrónicas**. Una de las principales características de esta regulación es la discrecionalidad que se ofrece al ciudadano. Es decir, éste podrá optar por los medios tradicionales, o por los electrónicos según estime conveniente para realizar las comunicaciones con la Organización. La norma legal va más allá, ofreciendo al ciudadano la posibilidad de cambiar de medio durante el transcurso del proceso. A estos efectos cabe resaltar, por tanto, que la Organización debería estar capacitada para realizar las comunicaciones de una o de la otra manera y gestionarlas adecuadamente sin causar ninguna demora o perjuicio al ciudadano.

A la hora de regular las Comunicaciones y las Notificaciones electrónicas en la Organización será preciso considerar la normativa ya existente al tal efecto:

- Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Arts.58 y 59 de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Arts. 27 y 28 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Arts. 16 y ss del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- Artículo 12 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.
- Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, 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.
- Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, 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.

Del estudio de la normativa expuesta se deducen algunas de las siguientes cuestiones:

- Salvo excepción contenida en norma de rango legal, los ciudadanos podrán **elegir** en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas.
- Se utilizarán medios electrónicos en las comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan **solicitado o consentido expresamente**. Durante la tramitación del proceso, y únicamente cuando concurren causas técnicas justificadas, el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios telemáticos. A este respecto, sería conveniente que se

elaborara un modelo o solicitud para expresar el consentimiento. También podría considerarse la posibilidad de incorporar una breve reseña con este contenido en los documentos de trascendencia externa de la Organización.

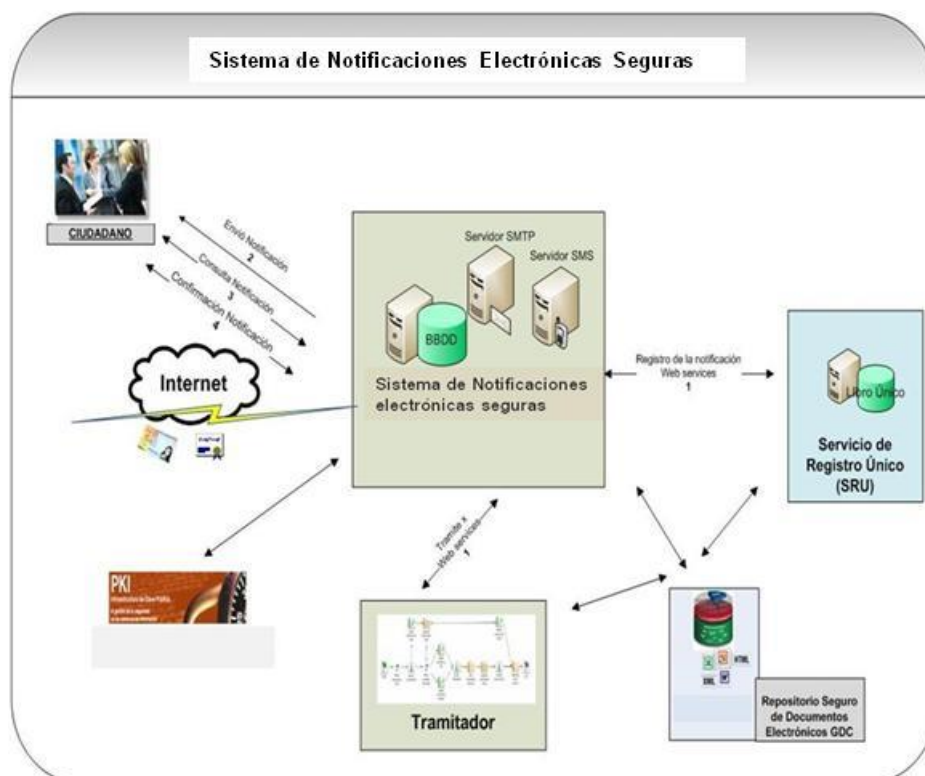
- Apunta también el artículo 12 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado “que todo interesado que manifieste su voluntad de ser notificado por medios electrónicos en cualesquiera procesos deberá disponer, con las condiciones que se establezcan, de una **dirección electrónica habilitada** para ello, que será **única** para todas las posibles notificaciones a practicar por la Administración General del Estado y sus organismos públicos.
- Se **publicarán**, en el correspondiente Diario Oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con la Administración.
- **Reglamentariamente**, la Administración podrá establecer la obligatoriedad de comunicarse con él utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.
- La ley es estricta al explicar que “Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas”.
- Por lo que será preciso establecer un sistema de notificación que permita acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado; es decir un **acuse de recibo** electrónico.

Asimismo la Ley determina un plazo de diez días para acceder al contenido de la comunicación, plazo a partir del cual se entiende que la notificación ha sido rechazada, y se estará a lo dispuesto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 . Dicho precepto expone que cuando la notificación se rechace, dicha circunstancia deberá hacerse constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación, se considerará realizado el trámite y se proseguirá con el proceso.

Con el objetivo de cumplir con lo establecido en la norma se propone, como ya hemos señalado anteriormente, dos alternativas combinables:

- **Servicio para las Notificaciones Electrónicas Seguras SNTS.**
 - ❖ Este servicio es una iniciativa de la AGE en colaboración con Correos, en un único buzón se podrán recibir todas las notificaciones y comunicaciones de la Administración.
- **Servicio para las Notificaciones Electrónicas Seguras propio de la Organización (SNESP).**
 - ❖ Este servicio pretende ser un mecanismo mixto de gestión de las comunicaciones/notificaciones. Nos referimos a que el interesado podrá elegir no sólo si desea recibir la notificaciones por vía electrónica en cualquier momento durante la tramitación de un expediente, sino también se le dará la opción de elegir por medio de qué sistema de notificaciones desea que se gestionen, es decir, mediante el sistema SNTS o mediante el sistema SNESP desarrollado a continuación.
 - ❖ El Servicio SNESP que cubriría el servicio de notificaciones electrónicas seguras se puede definir como el sistema que proporciona una Dirección Electrónica Única propia de la Organización (DEUP) en la que recibir todas las notificaciones y comunicaciones ligadas a los procesos que se tramitan en la Organización.

- ❖ Estas notificaciones poseen pleno valor jurídico, garantizando la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y conservación de los documentos.



Descripción general del sistema de notificación electrónica.

Analicemos los requerimientos de los dos sistemas de notificación propuestos.

Requerimientos del Servicio para las Notificaciones Electrónicas Seguras (SNTS)

El Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras (en adelante SNTS) proporciona a cada ciudadano o empresa una Dirección Electrónica Única (en adelante DEU) en la que recibir todas las notificaciones y comunicaciones de las administraciones públicas.

La puesta a disposición es inmediata y el acceso es a través de Internet.

El servicio y la Atención al Cliente están disponibles a cualquier hora (24x7).

Cada ciudadano cuenta con un buzón electrónico que sólo puede ser consultado por el destinatario y sólo recibe las notificaciones de aquellos procesos que el organismo haya habilitado.

El servicio cumple con los requisitos de confidencialidad, integridad, autenticidad y no repudio.

El organismo conoce la fecha y hora de:

- la puesta en disposición de las notificaciones en el Buzón del ciudadano.
- el acceso al contenido de la notificación, al rechazo o al vencimiento del plazo.
- todas las incidencias ocurridas durante la notificación.

Gestión de los procesos:

- La Organización publicará los procesos a los que los ciudadanos o empresas pueden suscribirse.
- La Organización proporcionará los medios para que los ciudadanos se suscriban a sus procesos.

Gestión del censo

- La Organización podrá descargarse el censo de los interesados suscritos a sus procesos.
- La Organización implementará su gestión del censo.

Gestión de los envíos

- La Organización como emisor de notificaciones electrónicas enviará a Correos las notificaciones con sus destinatarios, tanto de forma masiva como puntuales. Las notificaciones son cifradas con una clave simétrica que genera y se encarga de guardar la Organización. Correos no conoce esta clave para asegurar la confidencialidad del contenido.
- La Organización recibirá la acreditación de la entrega de sus envíos y Correos gestiona la recepción de notificaciones, verifica la identidad del emisor, la existencia de la DEU del destinatario y pone la notificación a disposición del destinatario.

Notificación

- Cuando el interesado lo desee o reciba un preaviso de notificación, puede acceder al buzón e identificarse con un certificado digital.
- El interesado podrá decidir si leer la notificación y almacenarla, o rechazarla y devolverla a la Organización. En ambos casos se le entrega un acuse de recibo que debe firmar electrónicamente.
- Asimismo, se controla si ha transcurrido el plazo de los diez días establecidos sin haber recogido la notificación.

Recogidas de acuses de recibo

- Correos pone a disposición de la Organización la información de retorno de sus envíos (lectura, rechazo, incidencia) o si el interesado no ha accedido en el plazo establecido.
- Modelo 1: Se envían los acuses de recibo a petición de la Organización previa solicitud firmada.
- Modelo 2: Se envían los acuses de recibo sin petición previa con una periodicidad acordada.

Integración con el servicio de Correos podrá hacerse de dos formas:

- La Organización desarrolla su propia aplicación siguiendo las especificaciones del servicio.
- La Organización utiliza el paquete desarrollado por la AGE, Sistema de Integración al Servicio de Notificaciones (SISNOT), en este caso, el emisor sólo tiene que desarrollar la conexión con el SISNOT y configurarlo.

Requerimientos del Servicio para las Notificaciones Electrónicas Seguras propio (SNESP)

Páginas de Publicación: Se deben publicar los procesos a los que los ciudadanos o empresas pueden suscribirse, para ello se deben diseñar las páginas Web de publicación que deben estar alojadas en la sede electrónica de la Organización.

Servicio de Suscripción: Este servicio debe dotar de mecanismos para que los ciudadanos puedan suscribirse (darse de alta) a los procesos para los que desean que las notificaciones se realicen por vía electrónica, se debe ofrecer la posibilidad de que dicha suscripción sea anulada (darse de baja) y pueda volver a ser retomada o modificada (datos de la suscripción) en cualquier momento durante la tramitación del proceso. Además para estas acciones de alta, baja o

modificación en el servicio, se deberá generar una carta de solicitud que justifique la acción, esta carta debe ser firmada digitalmente por el interesado y debe incorporar un sello de tiempo. Esta solicitud formará parte del expediente del proceso para el que se solicita la acción.

Servicio Alta/Baja/Modificación/Consulta de la Dirección Electrónica Única de la Organización: Se deberá crear un servicio que proporcione al interesado una dirección electrónica única (DEUP) donde recibir las notificaciones, cada ciudadano deberá disponer de un buzón electrónico que sólo puede ser consultado por el destinatario y sólo recibe las notificaciones de aquellos procesos para los que se hayan dado de alta. Permitirá también la modificación de los datos del ciudadano y de su buzón y permitirá la baja del servicio en cualquier momento. Esta información será modificable desde la petición de alta de notificación indicando en este caso si se desea modificar los datos del ciudadano actualizándolos con los de la petición, o si por el contrario, se desea utilizar los datos del ciudadano que ya se encuentran en el sistema. De la misma forma se podrá consultar si un ciudadano está dado de alta y sus datos.

Servicio para Gestión del Censo: Para que la Organización pueda descargarse el censo de los interesados suscritos a sus procesos. La descarga podrá ser realizada bajo petición o planificarse (proceso automático de forma periódica).

Integración con el Gestor Documental: La integración con el Gestor Documental es necesaria para el almacenamiento de los documentos asociados a las comunicaciones.

Aplicación de Notificaciones: Esta aplicación dotará al sistema de los mecanismos necesarios para que cuando el interesado lo desee pueda acceder al sistema donde podrá mediante la interfaz para las notificaciones, comprobar qué notificaciones tiene pendientes de confirmar en su buzón, una secuencia lógica de acciones podrá ser la siguiente:

- *Identificación del ciudadano:* El ciudadano accederá a través de la sede electrónica a la página de identificación en el sistema de notificaciones.
 - ❖ En esta página se cargarán los certificados (claves privadas) presentes en el navegador que posee el ciudadano y que son admitidas por la Organización para la autenticación (eDNI, FNMT,...).
 - ❖ El ciudadano seleccionará el certificado que desea utilizar.
 - ❖ Con la firma verificada y extrayendo la información del certificado se accederá a la aplicación.
- *Ver las notificaciones,* una vez autenticado en el sistema el ciudadano podrá ver las notificaciones que tiene pendientes. Permitiendo además consultar las anteriores y realizar búsquedas sobre las mismas. Antes de abrir su notificación puede decidir si leerla y guardarla en su ordenador personal, o rechazarla y devolverla al emisor.
 - ❖ Detalle de una notificación: al pulsar en una notificación accederá al detalle de la misma. En este detalle se mostrará la información de la notificación y un listado con todos los documentos disponibles, pudiendo además ver detalles del documento seleccionado y la posibilidad de ver su contenido.
 - ❖ Al ciudadano se le entregará un acuse de recibo que debe firmar electrónicamente junto con todos los documentos.
- *Rechazo de una Notificación,* el rechazo de una notificación realizará una firma del contenido rechazado.

Servicio para el Alta /Registro de la notificación: Como resultado de un trámite se generará una notificación/comunicación que constará de uno o varios documentos. Para la notificación al ciudadano se dará de alta la notificación en el sistema de notificaciones **SNESP** y también se creará un asiento en el Libro de Registros de Salida del **SRU**. El alta corresponderá a una petición con toda la información de la notificación y del ciudadano destinatario, y los documentos adjuntos almacenados en el **Gestor Documental**. Este servicio debe proporcionar también el cifrado de las notificaciones con una clave simétrica que genera y se encarga de guardar el emisor para asegurar la confidencialidad del contenido. También se debe encargar de verificar la identidad del

emisor, la existencia de la DEU del destinatario y poner la notificación a disposición del destinatario.

Servicio para Envío de notificación: una vez recibida el alta de la notificación, el sistema **SNESP** pondrá en conocimiento del ciudadano la existencia de una notificación a su nombre (vía correo electrónico/sms).

Servicio para Confirmación de la notificación: A través de este servicio y por medio de su interfaz (aplicación de notificaciones), el ciudadano firmará con su certificado personal la notificación y todos los documentos relacionados. Antes de abrir la notificación el ciudadano puede decidir si leerla y guardarla, o rechazarla y devolverla al emisor. En ambos caso se entrega un acuse de recibo que debe firmar electrónicamente.

Servicio de gestión de Acuses de Recibo: Este servicio debe poner a disposición de los emisores la información de retorno de sus envíos (lectura, rechazo, incidencia) o si el interesado no ha accedido en el plazo establecido, dicho acuse de recibo deberá estar fechado.

Aplicación para el mantenimiento de las notificaciones:

- **Modificación de Notificación:** Permitirá la modificación de los datos de la petición, volviendo a comenzar el proceso de notificación si es necesario.
- **Consulta de Notificaciones:** Será posible consultar el estado de las notificaciones y la información de las mismas. Será posible consultar las notificaciones, que pasado un plazo, no han sido recogidas.

Ejemplo de la información que una notificación puede contener: En la tabla siguiente se puede observar que tipo de información puede contener una notificación, estos dependerán y deberán ser analizados para establecer que datos son necesarios en la notificación de cada uno de los trámites de un proceso concreto.

<i>Descripción</i>	<i>Carácter</i>	<i>Comentarios</i>
Trámite	Requerido	Trámite que genera la notificación
ID Expediente	Requerido	Identificador del expediente que seleccionará el trámite
ID Notificación	Requerido	Identificador único generado por el servicio de alta /registro (coincide con el número de registro de salida)
Descripción	Requerido	Descripción de la notificación suministrada por el trámite
Contenido	Opcional	Explicación ampliada de la notificación suministrada por el trámite
Documentos	Opcional	Lista de documentos que se adjuntan a la notificación
NIF/CIF/Tarjeta de Residencia	Requerido	Identificador del ciudadano
Nombre y Apellidos	Opcional	del ciudadano
Dirección de correo	Opcional	Para el envío de correos electrónicos

electrónico		
Teléfono móvil	Opcional	Para envío de SMS
Fecha de alta	Requerido	Fecha y hora en la que se recibe la petición
Fecha de notificación	Requerido	Fecha y hora del envío de la comunicación de disponibilidad de notificación.
Fecha de acuse de recibo	Requerido	Fecha y hora en la que el ciudadano recibe o rechaza la notificación
Fecha de baja	Requerido	Fecha y hora en la que se canceló la notificación

5.5.5 Información estado expediente.

Sistema de información que permite consultar el estado de un expediente por parte de los ciudadanos.

Debe constar de las siguientes características:

- Módulo de consultas integrado con los diferentes tramitadores de los procesos. Para la selección del tramitador al que hay que interrogar sobre el estado del expediente, se usará el número de expediente. Los números de expediente estarán codificados para facilitar la identificación del proceso al que pertenezca el expediente y por tanto su aplicación correspondiente.
- El acceso a la herramienta de consultas se podrá realizar directamente desde la sede electrónica. Indicando el número de expediente o el número de registro sobre el que demanda información.
- El acceso también se podrá realizar a través del SIA.
- Para todos los procesos se deberá definir unos estados mínimos de información sobre el grado de avance de la tramitación de los expedientes.
- Para el caso de procesos que no estén respaldados por un tramitador será necesaria la creación de una base de datos alimentada por los responsables de los procesos en las que se vaya incorporando el último estado de un expediente según se va produciendo su tramitación. Está será una solución temporal hasta que se pueda implantar en toda la organización el empleo de tramitadores compatibles o se use un gestor de expedientes corporativo, el cual ya facilitará la conexión con el módulo de consultas.

5.5.6 Gestión de expedientes.

En general, en las Administraciones suelen existir varias aplicaciones tramitadoras con las que operan las unidades administrativas. Por tanto, se considera adecuada la realización de una evaluación individual de cada una de ellas para comprobar su validez para integrarse en el Modelo definido.

Por todo ello, para la ejecución de este proyecto se recomienda la ejecución de dos actividades (se proponen como acciones separadas):

- **Evaluación de las herramientas de tramitación empleadas actualmente en la Organización.**

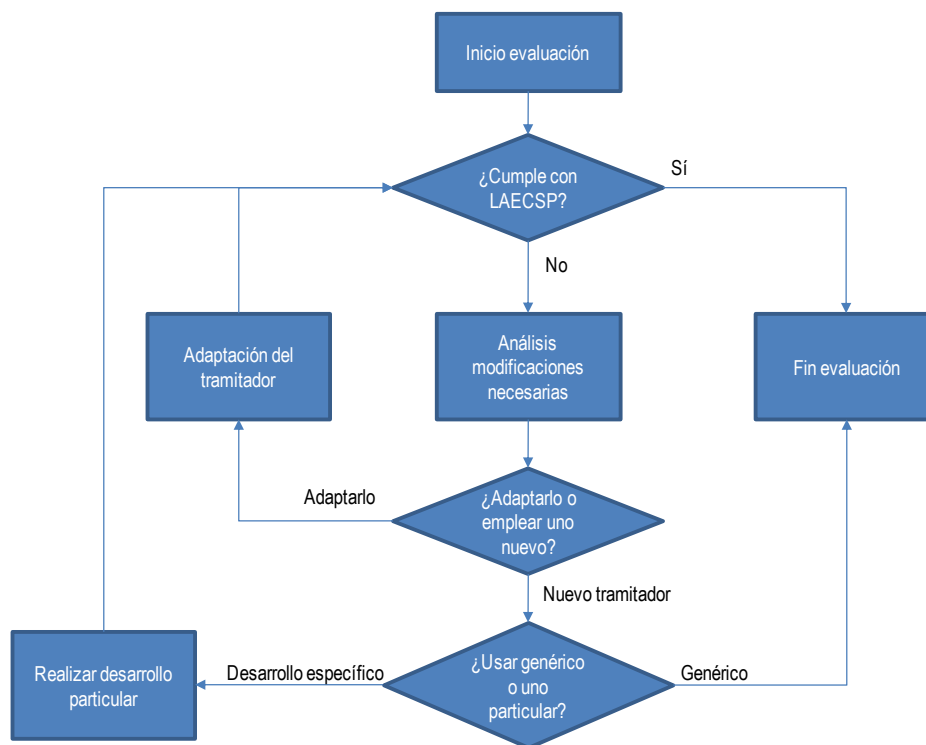
- ❖ Hasta la publicación de la Ley la iniciación electrónica de los trámites era un acto voluntario que cada unidad o departamento ponía a disposición de los ciudadanos según su criterio particular. Por tanto, no existía una serie de requisitos que fueran precisos cumplir y se produjo, tradicionalmente, una atomización de las aplicaciones informáticas que daban soporte a la tramitación, desarrollándose en la mayoría de los casos una particular por cada trámite.
- ❖ A partir de la entrada en vigor de la Ley es cada organización la que de forma corporativa debe garantizar que se cumplen una serie de requisitos de manera que el derecho al acceso electrónico del ciudadano a los servicios públicos esté garantizado.
- **Diseño y desarrollo de un tramitador genérico para la Organización.**
 - ❖ Para el cumplimiento de la exigencia de atención de un canal electrónico para el acceso de los ciudadanos a los trámites, se recomienda el uso de un tramitador genérico (para al menos una gran mayoría de los trámites) en el que se puedan introducir los flujos de tramitación y garantice la conexión de todos los módulos implicados (registro, gestor documental, sistema de comunicación y notificación, sistemas de identificación, sistema de información administrativa, etc.) de manera automática y ordenada. Garantizando el cumplimiento de la Ley y siendo eficientes en la gestión.

Veamos con más detalle cada una de las actividades propuestas.

Evaluación de las herramientas de tramitación

Actualmente están en funcionamiento un conjunto de tramitadores dentro de cada Organización que, como ya se ha explicado, son tramitadores que se han diseñado, desarrollado e implantado en una etapa en la que no era preciso el cumplimiento del acceso electrónico como derecho del ciudadano.

Por tanto, ahora es preciso realizar una revisión de los mismos para determinar si cumplen o no con la norma. En el siguiente esquema se describe como debería ser el proceso de evaluación de los diferentes tramitadores.



Siguiendo este esquema de evaluación se tiene la garantía que la aplicación tramitadora permite que se realice el trámite cumpliendo con los requisitos que establece la Ley. A continuación se profundiza en cada uno de los rombos planteados en el diagrama.

1. Cumplimiento de la Ley. Para ello se define la siguiente batería de requisitos que debería cumplir el tramitador que está siendo evaluado:
 - a. ¿Permite el inicio del trámite a través de la sede electrónica?
 - b. ¿Permite la identificación del ciudadano que va a realizar el trámite mediante su DNI electrónico?
 - c. El tramitador, en caso de ser necesario, ¿puede interactuar con el Registro de la Organización?
 - d. ¿La documentación que se genera durante la tramitación se guarda en el Gestor Documental, de manera que se garantice su custodia y la elaboración del expediente electrónico?
 - e. ¿Permite la información del trámite y de su estado de tramitación mediante el SIA?
 - f. ¿Permite, de ser necesaria, la firma electrónica del responsable de la resolución del trámite?
 - g. ¿Permite el uso de los sistemas de comunicación y notificación electrónica durante la gestión del trámite?
2. Una vez realizado el análisis de las modificaciones que son precisas realizar, se debe responder al interrogante bien definiendo abordar dichas modificaciones o bien, si se considera que es más rentable, se realizará una nueva aplicación tramitadora que permita el cumplimiento de la Ley en la gestión del trámite.
3. La última incógnita a resolver, una vez determinado que se va a abandonar la aplicación antigua, es decidir entre el desarrollo de una aplicación particular para cumplir con la norma y gestionar el trámite o bien emplear un tramitador genérico corporativo que ya está concebido para el cumplimiento de la Ley en la gestión de los trámites.

La evaluación de cada aplicación tramitadora debe ser realizada por personas que conozcan bien el Modelo definido para, poder así, efectuarla lo más eficientemente posible.

Lo ideal es que el responsable de la evaluación no tenga ningún interés particular en el resultado de la misma de esta forma se evita una evaluación parcial. Es decir, no debería ser ni la unidad que maneja la aplicación (por su natural resistencia al cambio) ni la unidad que gestiona el Modelo global.

Diseño y desarrollo de un tramitador genérico

Un tramitador genérico que sirva para responder a los requisitos que establece la Ley no es un requisito imprescindible para la adaptación de los procesos, si bien resulta muy adecuado. Las características fundamentales que debe cumplir el tramitador genérico son:

1. Interoperabilidad con todos los servicios de apoyo a la administración electrónica:
 - a. SIA. Para la iniciación y la consulta de los expedientes de tramitación.
 - b. Registro electrónico.
 - c. Sistemas de identificación y autenticación.
 - d. Sistemas de firma electrónica.
 - e. Gestor documental corporativo.
 - f. Sistemas de comunicación y notificación electrónica.
2. Se configure o particularice para cada trámite mediante la introducción del diagrama o modelo de flujo del trámite correspondiente.

3. Inclusión de sistemas de alarmas o avisos a los responsables de la gestión del trámite.
4. Posibilidad de incluir alarmas externas a los ciudadanos mediante el envío de correos electrónicos.

5.5.7 *Archivo electrónico.*

A consecuencia del uso de los medios electrónicos como único soporte documental a lo largo de un proceso tramitado electrónicamente, el sistema de archivo de la Organización debe estar adaptado para cubrir las necesidades específicas de dichos soportes. El modelo de archivo de cualquier organización engloba al menos tres etapas o fases diferenciadas en las que varían y se producen transferencias para el traslado de la documentación de una a otra fase:

- ❖ Archivo local, de gestión o de oficina.
- ❖ Archivo intermedio (o general e intermedio).
- ❖ Archivo histórico.

El sistema de gestión documental con las aplicaciones que lo soportan es sólo suficiente para cumplir con los requisitos de un archivo local o de gestión.

Dentro de las funciones necesarias a implantar en el Archivo Local (en principio función que se va a solventar con el Gestor Documental) es la composición y firmado de los expedientes electrónicos según el criterio de la Ley. Consistente en la elaboración de un índice de los documentos que componen el expediente y la firma electrónica del mismo.

Para la gestión de las fases de Archivo General e Histórico es preciso considerar:

Normas, establecer una serie de normas que permitan armonizar la gestión documental en todos y cada uno de los procesos de Administración Electrónica, teniendo presente la conservación o el expurgo de dicha documentación como fase final de un expediente de cualquier proceso.

Mecanismos de transferencia, es decir, fijar los sistemas por los que se aprobarán las relaciones de transferencia que producirán el traslado de la custodia de los documentos de las unidades gestoras a la unidad de Archivo. Será necesaria la inclusión de nuevos metadatos vinculados a los documentos así como habilitar mecanismos de firma electrónica para la firma de las relaciones de entrega y el recibí de las mismas.

Acceso y Recuperación del contenido de los documentos archivados, definir el proceso mediante el cual es posible acceder a la información retrospectiva generada por los procesos, bien sea a la información referencial, bien sea al contenido. El acceso a la información depositada en el Archivo será bajo demanda del interesado al servicio de Archivo, el cual deberá aprobar o denegar la misma. En caso de aprobación el sistema deberá facilitar el acceso a la información por parte de la persona interesada, por lo que será preciso disponer de visores y de un control de acceso mediante identidades electrónicas, para mayor seguridad se recomienda el uso de certificados electrónicos como el DNI electrónico.

Conservación y Expurgo, es necesario el desarrollo de políticas para la gestión del Archivo, se recomienda que estén normadas por la publicación de normativa interna de la Organización. En el desarrollo de estas normas se deberá especificar todos los aspectos relacionados con la custodia y el mantenimiento de los formatos electrónicos para su usabilidad a lo largo del tiempo. Indicando cómo se deben realizar las modificaciones y transformaciones en los archivos electrónicos que sean necesarias afrontar por obsolescencia tecnológica por ejemplo. En estos procesos se deberá tener una atención especial para el tratamiento de las firmas electrónicas, de manera que se pueda seguir garantizando la autenticidad de los documentos.

En el expurgo, proceso en el que es preciso seleccionar, conservar y/o eliminar, previa autorización, aquellos documentos de archivo que habiendo perdido sus otros valores, no tienen, ni se prevé que tengan, valor histórico. El expurgo debe ser realizado bajo la supervisión y aprobación de una comisión o junta consultiva, que será la encargada de establecer los criterios y realizar la selección. La aplicación de Archivo debe facilitar las funciones de la Junta consultiva, y estableciendo los mecanismos necesarios para que quede constancia de las autorizaciones de eliminación de archivos que apruebe la misma.

Además de los aspectos funcionales, se deberían regular en el Archivo los siguientes puntos²⁹:

- El **objeto** del Archivo Electrónico: es decir, hacer efectiva la conservación de documentos, a través de medios electrónicos.
- Al igual que en otras nuevas iniciativas, será preciso definir la **dependencia orgánica** del Archivo Electrónico, así como determinar el órgano o unidad responsable del mismo.
- Determinar los posibles **formatos de admisión** de los documentos. Así por ejemplo; los documentos electrónicos que se reciban serían archivados y custodiados en medios o soportes electrónicos en el archivo de originales electrónicos.
 - ❖ El formato o soporte deberá asegurar la identidad, integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de la información que el documento contenga.
- **Acceso al archivo de originales electrónicos y copias.** El acceso a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos se regirá por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como en sus normas de desarrollo. Es decir, sería recomendable establecer los sujetos legitimados para solicitar la consulta del archivo así como las condiciones y los requisitos.
 - ❖ Esto conlleva, de la misma manera establecer la identificación de los usuarios y el control de accesos.
- Será preciso definir un **procedimiento de gestión de la documentación del Archivo** en tanto en cuanto, al menos durante una etapa de transición convivan los soportes tradicionales y los soportes electrónicos.
- Convendría asimismo, elaborar un **calendario de conservación** que establezca el tiempo de permanencia de los documentos en el Archivo, y cuando se daría en su caso el traslado al Archivo Histórico y en qué condiciones.

²⁹ SERRA SERRA, J. 2008. Los Documentos electrónicos: qué son y cómo se tratan. Trea.

CAPÍTULO 6. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

6 CAPÍTULO 6. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

6.1 Introducción

La **Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común** ya estableció en su artículo 45 que las Administraciones Públicas “impulsarán el **empleo y aplicación de medios electrónicos** para el **desarrollo de sus actividades**”. Desde entonces, la mayoría de las Administraciones Públicas han desarrollado procesos asociados a la automatización de la gestión de los expedientes administrativos y han incorporado infraestructuras orientadas al desarrollo de la Administración Electrónica.

En una primera fase, los procesos de mecanización se orientaron a la automatización de la gestión, y, en un segundo término, se puso el énfasis en el desarrollo de sistemas orientados a dar soporte a la relación con el ciudadano.

Tras años de experiencia, el desarrollo de lo que se denomina Sociedad de la Información y del Conocimiento, como paradigma de una sociedad más productiva, ha impuesto un **nuevo concepto de Administración Electrónica**, entendida no sólo como la **capacidad de tramitación a través de Internet de los procesos**, sino asociada a la **capacidad de simplificar la tramitación**, y por ende la vida de los ciudadanos, a través del uso intensivo de los **distintos canales de relación con el ciudadano** (tradicionales o no).

La Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos viene a desarrollar este aspecto; ya en su Exposición de Motivos se observa que el objetivo de la Ley no es otro que acompañar a los tiempos que corren actualmente y comprometer a la Administración Pública con su época, mirando por el **ciudadano como principal beneficiario** de este cambio, sirviendo con objetividad los **intereses generales y actuando con eficacia**.

Cabe destacar que la aplicación de la Ley exige una serie de **esfuerzos y cambios de definición de soluciones** para la adaptación al Modelo óptimo de relación con los ciudadanos que son totalmente alineables con la implantación o extensión de la Gestión Documental en los procesos que canalizan las dichas relaciones, donde la documentación, como hemos visto juega un papel clave.

Es en este contexto es donde surge la necesidad de **identificar los pasos a seguir** para llevar a cabo la **optimización documental de los procesos que se consideren prioritarios, oportunos y necesarios** por parte de la Organización **para adaptarlos a la tramitación electrónica**, bajo una perspectiva de relación multicanal con el ciudadano, que hemos definido en el Modelo del capítulo 5.

6.2 Definición de la Metodología

Todo proyecto de gestión documental debe ir acompañado de una visión global que vaya más allá de “los documentos”: es necesario verla en la dimensión de la política de la empresa y de su cultura corporativa³⁰.

La metodología que proponemos, y se desarrolla en los siguientes apartados, parte de un enfoque por procesos. Esto es así por dos motivos fundamentales:

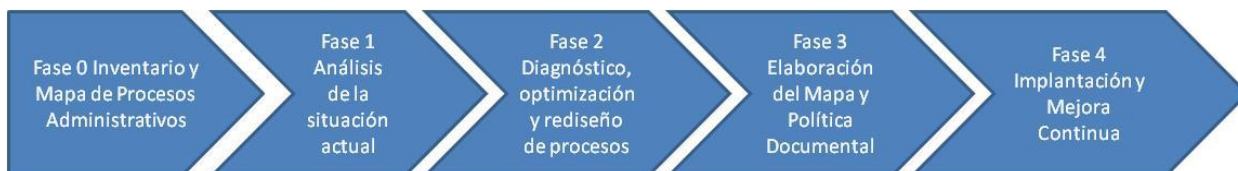
- En primer lugar, por las características del trabajo de las Administraciones Públicas, regido por la Ley de Procedimiento Administrativo, que organiza el trabajo en fases claramente

³⁰ ALÒS-MONER, A. d'. 2006. La gestión documental: aspectos previos a su implementación. El profesional de la información, vol. 15, núm. 3, p. 222- 226.

diferenciadas que se realizan con el objetivo de lograr la resolución de expedientes. Es decir, se plantea ya en la propia ley, aunque no de un modo explícito, el trabajo por procesos.

- Si tomamos la definición de ISO de **proceso**³¹, vemos claramente esta relación: “Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados” (ISO). Es decir, la secuencia (ordenada) de actividades (repetitivas) cuyo producto tiene valor para su usuario o cliente.
- En segundo lugar, porque mediante el estudio y adaptación documental de cada proceso, podemos lograr implantar el Modelo de un modo progresivo.

Partiendo de esta premisa, se plantea la ejecución de las siguientes fases para la adecuación de los procesos de la Organización al Modelo óptimo de Gestión Documental definido.



0. **Inventario y Mapa de Procesos Administrativos**, que busca recoger todos los procedimientos administrativos que la Administración realiza, sus relaciones y sus parámetros básicos.
1. **Descripción de la situación actual**, que persigue conocer y documentar cada uno de los procesos detectados en la fase anterior.
2. **Diagnóstico y mejora del procedimiento**, con el objeto de detectar los cambios a realizar en cada uno de los procesos para lograr alcanzar el nuevo modelo de gestión documental planteado.
3. **Elaboración del Mapa y Política Documental**, que defina la documentación esencial relacionada con cada proceso estudiado y la gestión óptima de su “ciclo de vida”.
4. **Implantación y mejora continua**, que implica materializar las mejoras propuestas en las fases anteriores y realizar un seguimiento de las mismas.

En los siguientes apartados se define con detalle cada una de las fases planteadas, sus objetivos, sus resultados y las actividades que las componen.

³¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Quality management systems — Requirements. International Standard, ISO 9001:2015. (Eng). ISO, 2015.

6.3 Desarrollo de la Metodología



6.3.1 Fase 0 Inventario y Mapa de Procesos Administrativos

6.3.1.1 Objetivo

El objetivo de esta fase es obtener un conocimiento suficiente de la Organización, con la finalidad de establecer sus procesos administrativos.

6.3.1.2 Actividades a realizar

Las actividades que conforman esta fase son:

- Definición de la Misión y Visión
- Identificación de los Grupos de Interés
- Identificación de procesos
- Clasificación de procesos
- Inventario y Mapa documental



6.3.1.3 Detalle de las actividades a realizar

Definición de la Misión y Visión

Con carácter previo a la elaboración del mapa de procesos, es necesario que se conozcan (para lo cual es imprescindible que se hayan definido) la Misión y Visión de la Organización a analizar.

La Misión es la definición de la empresa en el momento presente, el propósito fundamental que justifica la existencia de la unidad administrativa. Suele venir definida en una frase “certera” en la que se explica a qué se dedica, quiénes son sus “clientes” y cuál es el elemento diferenciador diferencia con otras Administraciones, con funciones similares.

La Misión debe responder, por tanto a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes somos?
- ¿Qué hacemos?
- ¿Cuál es nuestra razón de ser?
- ¿Por qué existimos?
- ¿Por qué hacemos lo que hacemos?
- ¿Para qué lo hacemos?
- ¿Cómo lo hacemos?
- ¿En qué nos diferenciamos?

La Visión, por su parte, es la ubicación de la empresa en escenarios futuros.

Se define en una declaración que presenta los valores y principios.

Los valores son aquellos principios de comportamiento que el personal de la Organización deberá asumir para que lograr el éxito.

Algunas preguntas que pueden ayudar a la hora de definir la Visión son las siguientes:

- ¿En qué nos queremos convertir?
- ¿Qué valores respetamos?
- ¿En qué nos diferenciamos?

Tanto la Misión como la Visión deben ser conocidas y compartidas por todos los miembros de la Organización y por todos aquellos que tengan relación con la misma. Por tanto, se deben publicar y difundir.

Para su definición se recomienda recopilar información mediante tormenta de ideas (brainstorming) con la dirección de la Organización.

Identificación de los grupos de interés (Stakeholders)

También es necesario, tener identificados a los grupos de interés o stakeholders antes de elaborar el mapa de procesos.

Para la identificación de los stakeholders, de nuevo, es conveniente utilizar la técnica de tormenta de ideas con la dirección.

Los *stakeholders* son todos aquellos grupos que tienen interés en la Organización. Entre ellos, podemos destacar a: empleados; proveedores; otras administraciones y, por supuesto, clientes, entendidos como ciudadanos que utilizan los servicios de la Organización.

No podemos olvidar que los procesos clave estarán dirigidos a cubrir las necesidades y expectativas de los clientes. Por ello, deberán estar claramente identificados.

Las necesidades de los clientes marcarán la existencia de los procesos clave dentro de la Organización. No debemos olvidar que la Administración ofrece determinados servicios porque existen unas necesidades de los ciudadanos que se han de cubrir.

Las expectativas de los clientes marcarán las características que esperan que tengan los servicios demandados y por consiguiente, determinarán los procesos.

El nivel de satisfacción del cliente con el servicio prestado dependerá de cómo se cubran sus expectativas.

El Servicio centrará sus esfuerzos en cubrir las necesidades de los clientes alcanzando el mayor grado de satisfacción posible.

Para evitar desajustes entre los servicios ofrecidos y los deseados, así como entre el nivel de satisfacción ofrecido y el requerido, deberá identificarse, para cada grupo de interés/clientes, sus necesidades y expectativas. Para ello, se recomienda utilizar, en función de los recursos disponibles: encuestas, buzón de quejas y sugerencias, reuniones focales,...

Una vez recabada toda la información se plasmará la misma en una ficha para cada grupo de interés (se ha definido un ficha para recoger esta información que se encuentra disponible en el apartado de anexos).





Identificación de los procesos

En toda Organización se realizan multitud de actividades y tareas diferentes. Todas ellas forman parte de procesos, pero, a menudo, éstos no se conocen, por lo que se carece de un conocimiento real de la situación de cada tarea dentro del proceso y, por tanto, de las consiguientes posibilidades de mejora.

Para realizar la identificación de los procesos se propone, como primer paso, obtener un listado inicial, combinando dos actividades clave:

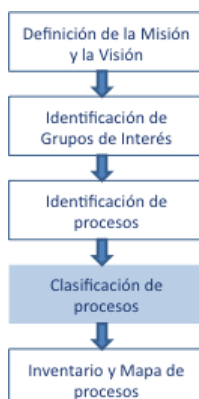
1. Identificando los procesos, a partir de los resultados finales (producto o servicio prestado) relacionados en las fichas de grupos de interés.
2. Estableciendo los procesos principales (claves u operativos) de acuerdo a la misión de la Organización.

Una vez identificados en este primer nivel, se realizarán entrevistas con la Alta Dirección y, si es necesario, con algunos de los responsables del segundo nivel con el objeto de:

- Establecer una lista completa de los procesos administrativos claves, tanto los existentes, como los que deberían existir.
- Disponer de una breve descripción de los procesos.
- Obtener un diagrama general de los procesos y de las interrelaciones existentes entre ellos y con las unidades organizativas.

Tras esto se realiza un análisis general de los diferentes procesos claves identificados en la Institución con la finalidad de:

- Ordenar los procesos desde el punto de vista de la importancia o del valor añadido que representan en la consecución de los objetivos institucionales.
- Identificar, a nivel general, las oportunidades de mejora de cada proceso.
- Asignar un grupo de trabajo multidisciplinar, denominado “Equipo de Proceso”. La asignación de los integrantes se hará a nivel de puesto o función desempeñado en la organización, estableciéndose un responsable único por proceso. Este equipo será fundamental pues de él depende que las posteriores tomas de dato de “detalle” sean adecuadas.



Al finalizar esta actividad se debe haber obtenido toda la información y datos necesarios para poder tener una visión real y general de los diferentes procesos y los departamentos de la Institución implicados en todas sus áreas de actuación.

Clasificación de los procesos

Todos los procesos que se realizan en u tienen que ser necesarios (si no lo fueran habría que eliminarlos). Algunos de ellos constituyen los procesos vitales. Ésta es la verdadera misión del Servicio y, todos los demás, trabajan para ellos, ya sea complementándolos o haciéndolos posibles. Así cualquier proceso puede catalogarse como importante.

Para lograr una visión, en conjunto, que nos permita tener presente qué procesos son los vitales para la Organización, es decir, cuáles contribuyen a la verdadera misión de la Institución y cuáles trabajan para ellos, ya sea complementándolos o haciéndolos posibles, resulta necesario realizar una clasificación.

Ésta clasificación se hará de acuerdo a la importancia estratégica para la calidad, dividiendo los procesos en tres niveles: procesos estratégicos, procesos operativos y procesos de soporte.

- Son **estratégicos** los que definen los contenidos y prioridades de las políticas, y planifican cómo se van a distribuir los recursos para desarrollarlas. Desde el punto de vista de los procesos administrativos, no son de carácter prioritario ya que afectan al orden político de una organización y no a la operación en sí misma.
- Son **operativos** aquellos vinculados a la ejecución de las políticas públicas que específicamente se encomiendan al organismo en cuestión. Se desglosan de acuerdo a las áreas funcionales o de gestión y el carácter permanente o no de la política de que se trate, dando lugar a una distinción explícita de los procesos que responden a la gestión de una política estable, de aquellos que son objeto de la agenda política (coyunturales).
- Los de **soporte** son los que aportan los recursos necesarios para que se puedan realizar el resto de las actividades de una organización (gestión TIC, recursos humanos, gestión presupuestaria, presupuesto, auditoría y contabilidad, etc.).



Inventario y mapa de procesos

El mapa de procesos recoge por un lado, el listado de procesos agrupados en familias de similares características (macroprocesos) y, por otro, de manera gráfica todos los procesos identificados y sus relaciones, así como la clasificación de los mismos según su carácter. Permite tener una visión global del funcionamiento de la Organización.

El inventario de procesos, incorpora para cada uno de los procesos detectados, un resumen de la información identificada que nos servirá de base para la ejecución de las siguientes fases.

Este resumen recogerá la siguiente información:

- a. Nombre del proceso.
- b. Macroproceso al que pertenece.
- c. Unidad/es administrativa/s responsable del proceso (lidera).
- d. Otras unidades administrativas involucradas en el proceso (participa).
- e. Público objetivo vinculado con el inicio, tramitación y resolución del proceso (empresas, particulares y administraciones públicas).
- f. Clasificación del proceso (operativo o soporte).
- g. Breve descripción del proceso (descripción, a alto nivel, del principal objetivo de la tramitación del proceso).
- h. Detalle del proceso (descripción, a alto nivel, de la tramitación del proceso, dividida ésta en: inicio, instrucción y resolución, coincidentes con las fases contempladas en la Ley 30/1992).



- i. Aplicaciones informáticas utilizadas en la tramitación del proceso.
- j. Volumen de expedientes tramitados anualmente (en número de expedientes).
- k. Tiempo medio de tramitación del proceso (en días, semanas, meses o años).
- l. Normativa vinculada al proceso.
- m. Canales de atención disponibles (canales por los que los ciudadanos se ponen en contacto con la Organización para la realización de sus procesos).
- n. Servicios disponibles de administración electrónica (facilidad de adaptación de cada proceso a la Ley 11/2007). Para la realización de esta valoración se ha utilizado la clasificación del Plan de Simplificación e información de procedimientos del Ministerio de Administraciones Públicas:

1. Nivel 0. Inadaptación total: Procesos que carecen incluso de información publicada por medios electrónicos.
2. Nivel 1. Muy baja adaptación: Procesos con información publicada por medios electrónicos.
3. Nivel 2. Baja adaptación: Procesos con información y disponibilidad de formulario de iniciación descargable.
4. Nivel 3. Adaptación parcial: Procesos que permiten su iniciación por medios electrónicos.
5. Nivel 4. Adaptación total: Procesos adaptados a los requisitos fijados por la Ley de Acceso Electrónica de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP).
6. Nivel 5. Adaptación total + proactividad: Procesos que interactúan con el ciudadano mediante alertas personalizadas, precumplimentación de datos, etc.

Se ha elaborado una plantilla para preparar el inventario documental que puede consultarse en el apartado de anexos de este mismo capítulo.

6.3.1.4 Resultados

Al finalizar la presente fase se habrán obtenido los siguientes **resultados**:

- **Inventario y mapa** de los procesos de la Organización.

6.3.1.5 Herramientas

Se han desarrollado, como elementos auxiliares, las siguientes herramientas:

- **Ficha de grupos de interés** (ver apartado de anexos del presente capítulo).
- **Esquema de Inventario de procesos** (ver apartado de anexos del presente capítulo).



6.3.2 Fase 1 Análisis de la situación actual

6.3.2.1 Objetivo

El objetivo de la fase 1 es determinar la situación actual de los procesos administrativos que permita obtener información detallada sobre la tramitación actual de cada uno de ellos y el cumplimiento de, entre otros:

- La normativa que regula los procesos.
- La adaptación al Modelo de Gestión Documental definido.
- El nivel de estandarización de los documentos.

Para la ejecución de la presente fase se ha planteado una ejecución de actividades siguiendo el esquema recogido en la norma “ISO/TR 26122:2008 Información y documentación - Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos”³².



6.3.2.2 Actividades a realizar

Las actividades que conforman esta fase son:

- Recopilación de información previa
- Análisis de la normativa aplicable
- Identificación de los requerimientos de información
- Descripción de la tramitación actual

6.3.2.3 Detalle de las actividades a realizar

Recopilación de información previa

Partiendo de la información detectada en el inventario de procesos, se procederá a la recopilación de toda la información detallada referente a la tramitación actual de los procesos objeto de estudio:

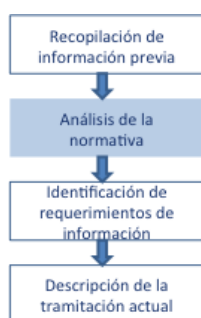
Documentación genérica:

- Manuales de Calidad.
- Objetivos, políticas, estrategias y directrices.
- Planes a corto, medio y largo plazo (planes estratégicos, planes de sistemas, planes de modernización,...)
- Estructura, cultura, recursos humanos.
- Ámbito de actuación, clientes internos y/o externos.

Documentación concreta del proceso/s a analizar:

³² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Information and documentation -- Work process analysis for records. International Standard, ISO/TR 26122:2008. (Eng). ISO, 2008.

- Informes de procesos (si existiesen).
- Ejemplos de catálogos anteriores de procesos (si existiesen).
- Manuales de tramitación o diagramas de flujo existentes de los procesos objeto de estudio.
- Copia de expedientes ciegos de los procesos objeto de estudio. Identificando documentos que componen el expediente en formato físico y electrónico (Entrada / Salida) (Opcional / Obligatorio): instancias, documentos de salida, informes, actas, memorias, proyectos, etc.
- Formularos existentes.
- Normativa vigente de aplicación a los procesos.
- Potestad reglamentaria de la Organización.
- Identificación del conjunto de actividades y tareas que se realizan en el proceso.
- Información relativa al proceso: volumen de expedientes tramitados; datos en formato electrónico; sistema de soporte informático, en su caso; indicadores; etc.
- Tecnologías de información utilizadas.
- Sistemas de Información existentes.



Análisis de la normativa

Se realizará un análisis exhaustivo de la normativa detectada en las actividades anteriores, clasificando la misma bajo diversos parámetros que nos permitirán valorar la **viabilidad de su “actualización”** en el caso de que sea necesaria.

En función del contenido distinguiremos:

- **Sustancial:** Regula los derechos de la ciudadanía, la actividad o el servicio prestado por la Administración, y las obligaciones de la ciudadanía, para cuya satisfacción o realización se instruye un procedimiento.
- **Procedimental:** Desarrolla aspectos formales, marcando las pautas a seguir por parte de la Administración.
- **Competencial:** Atribuyen competencias a órganos específicos de la Administración.

En función de su carácter:

- **General:** Normas reguladoras de aspectos generales de un proceso, por ejemplo las normas relativas a la organización, funcionamiento, régimen jurídico, etc. Podemos destacar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- **Especial:** Son normas que regulan de forma específica el

procedimiento en cuestión.



En función de la Administración que tiene competencia en la materia objeto del procedimiento (**europea, estatal, autonómica o local**), a fin de identificar la responsabilidad asociada a su elaboración y/o modificación.

Este análisis y clasificación facilitará el desarrollo de las fases posteriores de la optimización porque nos ayudará a visualizar el alcance que tendrán las posibles mejoras que se propongan.

Del análisis inferiremos, en la fase de diagnóstico, la adecuación de la normativa al Modelo definido, que, como recordamos, está basado en el cumplimiento de la Ley 11/2007 y detectar las posibles “inconsistencias” y, consecuentemente, cambios a realizar para permitir el cumplimiento íntegro de la Ley 11/2007 y, consecuentemente del Modelo propuesto.

Identificación de requerimientos de información

La identificación de los requerimientos de información se realiza tanto a partir de la normativa que regula el procedimiento como de la situación real derivada de la práctica administrativa. Debemos “perseguir”, siguiendo el espíritu de la Ley que define nuestro Modelo, la minimización de estos requisitos, intentando, reducir el número de **documentos requeridos** y el número de **visitas requeridas** a la Administración para la resolución del procedimiento.

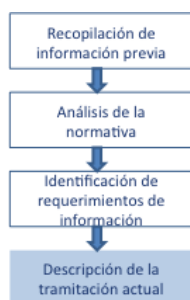
Es importante identificar si existen requerimientos que se exijan en la práctica, pero que realmente no vengán establecidos por ninguna norma. Esta identificación podremos hacerla a través del análisis de los expedientes ciegos recopilados en la fase anterior. En la fase de diagnóstico se valorará la posibilidad de suprimir el requisito, o bien incorporarlo a la normativa reguladora del procedimiento.

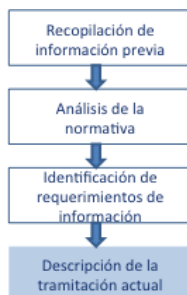
Para cada proceso pondremos en relieve los requerimientos detectados y, si es el caso, la documentación asociada a cada requerimiento, que será determinante de cara a valorar la adecuación documental de los procesos.

Descripción de la tramitación actual (Manual de Proceso)

A partir de la normativa que afecta al procedimiento y apoyándose en reuniones con los equipos de proceso, se debe describir cada una de las tareas que se desarrollan, detallando:

- Objeto o finalidad de la misma.
- Secuencia de la tramitación, identificando:
 - o **la existencia de alternativas al procedimiento ordinario**, recopilando todas las variables procedimentales que puedan producirse según la regulación: inicio de oficio o a instancia de parte, realizaciones periódicas,...
 - o **si la gestión se realiza de forma homogénea** en órganos desconcentrados, contrastando que es igual con independencia del centro en el que se realice.
 - o **si se realizan trámites no preceptivos** que no se recogen en las normas de aplicación.
- Puesto de trabajo (o competencia profesional) que la realiza.
- Plazo para realizar cada trámite.





- Documentos de soporte, identificando convenientemente los mismos y a qué tipo de acto administrativo responden para, de una parte, elaborar el mapa documental y de otra, abordar el diagnóstico de los procesos para proponer soluciones de homogeneización y racionalización encaminadas a agilizar la tramitación.
 - o Además para cada documento detectado se identificará si sigue plantillas o modelos normalizados, si son en formato papel o electrónico, si son de entrada o salida y qué papel juegan dentro del proceso, es decir, qué tipo de documento administrativo son (documentos de inicio, documentos de tramitación, documentos de terminación).
- Herramientas informáticas utilizadas, determinando su funcionalidad básica, incluyendo las aplicaciones externas con las que están interconectadas y las que permiten el intercambio de datos con otras Administraciones.

Una vez recopilada la información del proceso, a través del detalle de cada tarea, procederemos a plasmarla en el **Manual de Proceso**, que contendrá una **ficha descriptiva del proceso**, la **representación gráfica del flujo del procedimiento**, las **notas explicativas del flujograma** y el **catálogo de documentos manejados**, junto con las **plantillas** existentes para cada uno de ellos.

Para la elaboración del flujograma, se propone, incorporada como anexo de este mismo capítulo, una simbología de representación que de un modo sencillo permite representar toda la información detectada relacionada con el proceso.

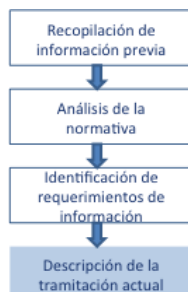
El contenido del Manual seguirá las siguientes pautas.

- **Ficha descriptiva de proceso/procedimiento**

Las Hojas Informativas contendrán una primera información global del expediente, donde se describirá, entre otras, la siguiente información:

- o Objeto general del proceso.
- o Modo de iniciación.
- o Requisitos previos al inicio.
- o Órgano iniciador del expediente o ante al que se inicia.
- o Lugar de presentación de la documentación iniciadora de la documentación.
- o Plazo de presentación de la documentación iniciadora de la tramitación.
- o Relación de la documentación necesaria para iniciar la tramitación.
- o Órgano que resuelve el expediente.
- o Plazo máximo de resolución.
- o Recursos (si compete) frente los actos administrativos o resolutorios del expediente.
- o Normativa aplicable.

Esta ficha descriptiva, además, marcará la información que deberá ponerse



a disposición del ciudadano en la sede electrónica para cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 11/2007. En este sentido, lo ideal, sería aguardar a que se haya implantado el Modelo Documental definido y publicar en la sede la situación optimizada, pero, si las restricciones presupuestarias no lo permitieran, en la ficha estaría contenida toda la información necesaria, de modo que pudiera ponerse a disposición de los ciudadanos desde el primer momento.

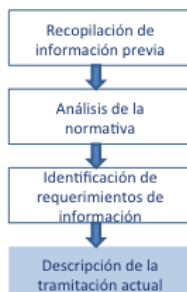
- **Flujograma por proceso/procedimiento**

- El flujograma describe de modo gráfico la actuación administrativa del expediente analizado: los trámites, las acciones, la documentación a generar y a ser aportada en el trámite, las decisiones del flujo y la Unidad tramitadora.
- Cada trámite tendrá una numeración unívoca.
- En cada trámite se recogerá la Unidad encargada de su tramitación.
- Cada trámite tendrá su nombre administrativo o un título descriptivo de su contenido.
- En cada paso de trámite se anexarán los documentos de entrada (siempre a la izquierda del trámite) y de salida del mismo (a la derecha del trámite), así como su carácter (opcional y obligatorio) cuando tenga sentido. Si esta información no tuviese cabida físicamente en el flujograma, por complicar innecesariamente su comprensión, aparecerá detallada en las notas asociadas al trámite.
- Cada posible línea de acción en una decisión vendrá completamente analizada.
- En la cabecera del expediente aparecerá la referencia interna del mismo, la fecha de elaboración y la paginación relativa.
- Para favorecer la comprensión, todos los expedientes tendrán un código de color homogéneo. Conectores para documentos y trámites de diferente homogéneo. tonalidad, órgano responsable y nombre del trámite en diferente tonalidad, etc.
- La conexión entre páginas de un mismo flujograma se realizará mediante conectores con indicación alfabética.
- Si un trámite tiene asociado un plazo legal de espera o tramitación, aparecerá detallado.

- **Notas al flujograma**

Posteriormente, se analizarán todos y cada uno de los trámites que conforman el flujograma del expediente, describiendo:

- Las características y particularidades de cada uno de las tareas que conforman el proceso y sus implicaciones con pasos posteriores o anteriores, la obligatoriedad o carácter opcional de los documentos a generar o a anexar y cuanta información se considere relevante y/o no haya resultado conveniente incluir en el flujograma.
- También se incluirá la documentación de los campos que deben ser tomados como obligatorios en la validación del paso de tramitación.
- Adicionalmente, se identificarán los responsables de la tramitación de cada uno de los trámites del proceso.



- **Descripción del catálogo de documentos normalizados**

El Catálogo de documentos normalizados dispondrá de un índice en el que constará una enumeración de todos los documentos analizados funcionalmente.

Se consensuará una codificación para cada documento. Se propone que dicha codificación de los documentos constará de diferentes significados en función del siguiente orden establecido:

- dos – cuatro primeras letras, en las que se refleje el tipo de proceso (Autorizaciones, Comunicaciones, etc.);
- dos dígitos, que hacen identificar el proceso entre todos los de un mismo tipo;
- tres dígitos, en los que se hará referencia al número de trámite en el que se emite el documento;
- dos dígitos, que indican el orden de emisión de los documentos en un mismo trámite;

Es decir: AUTO100302 será un documento de un proceso del tipo “Autorizaciones”; concretamente el primer proceso en su clasificación; estará asociado al trámite 3; y se emitirá en segundo lugar, es decir, existe otro documento previo en el mismo trámite.

Finalmente, se añadirá la plantilla normalizada de cada uno de los documentos analizados conforme a la legalidad vigente en cada expediente.

Finalmente se incluirá la información de aprobación del Manual:

- Fecha de la revisión/aprobación.
- Responsable interno encargado de la misma.

6.3.2.4 Resultados

Al finalizar la presente fase se habrán obtenido los siguientes **resultados**:

- **Situación de la tramitación actual** de los procesos analizados. En el que se detallarán:
 - La descripción del proceso actual.
 - El contenido a publicar en la sede electrónica de la Organización, en el momento actual.
 - El catálogo de documentos optimizado, que podrá utilizarse para elaborar el mapa documental de la situación actual.
-

6.3.2.5 Herramientas

Se han desarrollado, como elementos auxiliares, las siguientes herramientas:

- **Simbología de flujogramación** para la representación de procesos.

- **Ficha descriptiva del proceso** (puede consultarse en el apartado de anexos de este mismo capítulo).
- **Metodología de toma de datos y validación**, disponible en el apartado de anexos de este mismo capítulo.



6.3.3 Fase 2 Diagnóstico, optimización y rediseño de procesos

6.3.3.1 Objetivo

El objetivo de esta fase es llevar a cabo el **diagnóstico, optimización y rediseño de los procesos administrativos de la Organización**, una vez realizado el análisis de situación actual con los interlocutores de las unidades involucradas. En esta optimización, dado que el principal activo de la Administración es su documentación, la gestión de los documentos juega un papel clave³³.



6.3.3.2 Actividades a realizar

- Identificación de **aspectos susceptibles de simplificación y adaptación** como consecuencia de la aplicación de la Ley 11/2007.
- Simplificación del **proceso documental**.
- Simplificación de la **operativa del proceso**.
- Comprobación de la **adecuación a la normativa vigente**.
- Realización de un informe de diagnóstico de los procesos.
- Descripción de la **tramitación optimizada**.

6.3.3.3 Detalle de las actividades a realizar

Identificación de aspectos susceptibles de simplificación y adaptación como consecuencia de la aplicación de la Ley 11/2007

Se analizará la interacción existente entre los documentos y trámites de los procesos administrativos, con las diferentes funcionalidades del Modelo, estudiando la viabilidad de implantarlos por las características propias de cada proceso en función de su situación actual, valorando, entre otros aspectos, la documentación a aportar y las posibilidades existentes de obtenerla mediante medios alternativos (interoperabilidad).

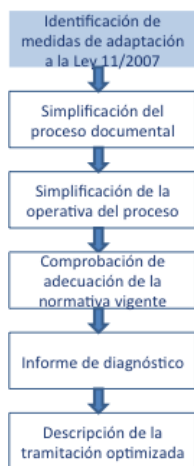
A continuación se indica el análisis que se llevará a cabo, entre otros, para el resto de funcionalidades de administración electrónica:

ELEMENTO DEL MODELO	DESCRIPCIÓN	ACCIONES REALIZAR	A
---------------------	-------------	-------------------	---

³³ SERRA SERRA, J. 2003. L'administració electrònica i la gestió de documents. BiD textos universitaris de biblioteconomia i documentació, vol. 11.



Sede electrónica	Dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. La sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.	Se definirá para cada proceso la información a publicar en la sede electrónico.
Registro Electrónico	<p>Tiene las mismas funciones que un registro administrativo con la particularidad de que realiza sus funciones a través de los canales electrónicos y toda la información que registra y distribuye se gestiona en soporte electrónico.</p> <p>La creación de un registro electrónico y su funcionamiento está regulado en sus aspectos particulares por la Ley, y en su operativa general por la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las administraciones públicas.</p>	Se analizarán los puntos de entrada (documentación externa) y salida (documentación cuyo origen es la Organización pero su destino final es externo), identificando los documentos de entrada/salida y su relación con el Registro Electrónico.
Información del estado del Expediente	Información disponible para el ciudadano en la realización de las consultas del estado de un expediente que se le está tramitando. Para ello, se definirán	Se identificarán las fases de inicio, tramitación y resolución como etapas tipo de información del estado de los expedientes a los ciudadanos.



	un conjunto de estados mínimos de información que todos los procesos deben ser capaces de transmitir para su consulta por un ciudadano.	
Comunicaciones y notificaciones electrónicas	Canales de comunicación electrónica que se ponen a disposición de los ciudadanos. Estos canales tendrán las características de seguridad, integridad y veracidad proporcionales al tipo de contenido para el que se emplee dicha comunicación. De estas circunstancias, se informará a través de la sede electrónica orientando al ciudadano sobre los canales de comunicación que tiene disponibles en función de la naturaleza de la comunicación.	Se identificarán todos los trámites que, durante su realización, tengan la necesidad de llevar a cabo una comunicación/notificación a los ciudadanos según lo establecido por la ley 30/1992 o requiera la utilización de algún otro elemento de comunicación que la Organización tenga establecido.
Sistema de Identificación y firma electrónica	Para garantizar la autoría de los actos electrónicos, se deben emplear (tanto por los ciudadanos como por la Organización y su personal) sistemas de identificación y firma electrónicas. En especial, los ciudadanos deberán poder emplear su DNI electrónico como sistema de identificación y firma electrónica.	Se identificarán todos los trámites, momentos y documentos en los que la necesidad de ser identificado o la utilización de la firma electrónica es obligatoria u opcional, durante la tramitación de los procesos y servicios objeto de estudio.
Archivo electrónico	Permite hacer efectiva la conservación de documentos, a través de medios electrónicos. Dicho archivo	Se identificarán todos los trámites y documentos y se fijarán sus plazos de conservación.



	electrónico deberá garantizar la disponibilidad, preservación e integridad de la información almacenada relativa a los expedientes generados por los procesos de administración electrónica.	
Gestor expedientes	Herramientas informáticas que recogen los datos y trámites de los diferentes procesos administrativos para su tramitación electrónica, siguiendo en todo momento lo parametrizado en el mismo.	Se identificarán todos los trámites en los que intervenga una aplicación, analizándose su vinculación con el Gestor Documental y con el resto de funcionalidades del Modelo, registro electrónico, firma electrónica y sistema de identificación, información del estado del expediente, comunicaciones y notificaciones electrónicas.
Pago electrónico	Permite la realización de transacciones económicas a través de las oficinas online de entidades financieras o mediante el uso de tarjetas de crédito.	Se detectarán los procesos y las actividades, dentro de los mismos, en las que sea posible efectuar pagos a través del sistema electrónico.



Simplificación del proceso documental

Se analizará el proceso desde el punto de vista documental, buscando optimizar tanto los requerimientos, minimizando el número de documentos necesarios, como la forma y contenido de los documentos, optimizando la información que contienen.

Para ello se seguirán las pautas expuestas a continuación.

Sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas de la persona interesada con control posterior

Se trata de un criterio a aplicar con carácter obligatorio para las autorizaciones relacionadas con el acceso de las empresas a las actividades de servicios afectadas por la **Directiva de Servicios** en el mercado interior. Aunque, se puede asumir como un criterio general para los procedimientos de autorizaciones.

La aplicación del criterio debe seguir las siguientes orientaciones:



- **Sustituir los procesos de revisión previa (ex ante)** asociados a una autorización, por revisiones sistemáticas ex post o realizadas por muestreo, para comprobar que se cumplen las condiciones necesarias para otorgar la autorización.
- **Revisar la obligatoriedad de las inscripciones en registros**, pasando a ser voluntarias.
- **Considerar las obligaciones de información que la Directiva de Servicios impone** relacionadas con las actividades de servicios. En este caso las empresas deben informar a la ciudadanía sobre las características de los servicios prestados y poner a su disposición los medios previstos de reclamación. Por ello, los procesos de fiscalización y control posterior de la Administración se deben orientar a verificar el cumplimiento de estas obligaciones de información y a establecer las sanciones oportunas en el caso de que no se cumplan.

Revisión o supresión de requisitos y obligaciones de información

La eliminación de un requisito o de una obligación de información supone que ya no debe justificarse documentalmente. En este aspecto deben aplicarse los siguientes criterios de actuación:

Requisitos prohibidos. Se deberá verificar si alguno de los requisitos se vinculan a requerimientos discriminatorios, de forma que no se recojan requisitos restrictivos prohibidos por el ordenamiento jurídico.

Adecuación. Se entiende como tal evaluar la posibilidad de introducir umbrales para las obligaciones de información, procurando reducir en la medida de lo posible las exigencias impuestas a las pequeñas y medianas empresas, o recurrir a métodos de muestreo para verificar el cumplimiento de determinados aspectos.

Reducción de la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios para alcanzar los objetivos fundamentales del acto en cuestión y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos administrativos relacionados entre sí.

Evitar redundancias. Supone verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de solapamiento.

Reducción de la exigencia de datos y documentos

La aplicación del criterio puede seguir las siguientes orientaciones:

Declaraciones responsables sobre la concurrencia de los requisitos exigidos en el procedimiento, en sustitución de la presentación de los documentos correspondientes.

Dicha declaración conllevará el compromiso de aportar los justificantes y documentación acreditativa cuando sean requeridos por la Administración.



La comprobación posterior puede realizarse mediante técnicas de muestreo o exhaustivamente por parte de la Administración para verificar la conformidad de los datos de la declaración. En el caso de detectarse aportaciones de datos falsos se iniciarán los correspondientes procedimientos sancionadores que se especifiquen para este tipo de infracciones.

Valoración del momento procedimental de la aportación de documentos. Atendiendo al principio de buena fe de la ciudadanía la aportación de la documentación podría trasladarse a un momento posterior en la tramitación.

La aplicación de este criterio es muy útil en procedimientos de concurrencia competitiva, ya que permitiría reducir el volumen de la documentación que se gestiona a aquella vinculada sólo a los expedientes de los beneficiarios.

Intercambio de datos e información. La orientación en este caso es plantear la previsión de mecanismos de intercambio de datos e información entre distintos órganos y/o entre Administraciones, de manera que las diferentes Administraciones compartan entre ellas certificados y/o datos que con anterioridad se solicitaban a la ciudadanía.

Normalización de formularios

La finalidad en este caso es facilitar la cumplimentación de formularios por parte de la ciudadanía. Se deberán orientar las mejoras del modo siguiente:

Requerimiento del menor número posible de datos. Los modelos de formularios se orientarán a requerir el menor número de datos posible de la persona interesada y, en su caso, de la persona representante. En cualquier caso, sólo se exigirán aquellos datos que sean estrictamente necesarios en función del objetivo del procedimiento, siguiendo el principio de proporcionalidad.

Precumplimentación de datos. En el caso de formularios electrónicos, y con el consentimiento de la persona interesada, se podrán ofrecer campos cumplimentados con los datos que ya son conocidos por la Administración.

Reducción y telematización de comunicaciones interiores

Se debe reducir el traslado interno de expedientes, así como fomentar los medios electrónicos para este tipo de comunicaciones.

El empleo de medios electrónicos para el traslado de los expedientes permite disminuir notablemente los tiempos de inactividad en la tramitación.

Normalización del modelo documental

Su finalidad es mejorar y automatizar la generación y archivo de documentos



(en papel o en formato electrónico) que constituyen el expediente. Se han de tener en cuenta las siguientes orientaciones:

Normalizar por grupos. La normalización puede abordarse por grupos de documentos similares o de un mismo tipo, así como para todos los procedimientos de un mismo tipo. El objetivo es que la documentación que se va generando a lo largo del expediente tenga una lógica interna común, de manera que puedan ser fácilmente reconocidos, tratados y archivados por todos los implicados en la gestión del expediente.

Modelos homogéneos. Especialmente importante es desarrollar modelos homogéneos para adoptar actos administrativos de carácter general, tales como subsanaciones, audiencias, propuestas de resolución, etc.

Creación de textos normalizados, asociados a cada modelo para las distintas partes de un documento.

Mejorar el lenguaje y las formas de expresión de las comunicaciones administrativas, de forma que puedan ser más comprensibles para la ciudadanía.

Simplificación de la operativa del proceso

Como parte del diagnóstico analizaremos la operativa del proceso persiguiendo optimizar su tramitación, eliminando duplicidades, tareas de escaso valor añadido, de manera que logremos un aumento en el rendimiento de los procesos en cualquiera de los siguientes cuatro escenarios:

- Calidad
- Tiempo
- Coste
- Servicio

En este sentido se seguirán las recomendaciones detalladas a continuación.

Establecer plazos de resolución

En el caso de que no existan en la normativa, se deberán establecer plazos de resolución lo más breves posibles. Los plazos de resolución se interpretarán siempre como tiempos máximos.

Sentido positivo del silencio administrativo

El silencio tendrá efecto desestimatorio sólo con carácter excepcional cuando así lo establezca una norma específica, en caso contrario se entenderá como aprobatorio.

Actuación de oficio

Cuando un procedimiento afecte a un derecho, y siempre que sea posible, se orientará la gestión administrativa para evitar la generación de procedimientos a instancia de parte. De esta forma, siendo la Administración la que inicia el procedimiento, se actúa de manera proactiva.



Unificación y eliminación de procedimientos

La unificación o eliminación de procedimientos específicos se podrá impulsar a través de la creación de procedimientos comunes asociados a un entorno de gestión administrativa. Para ello se seguirán las siguientes pautas:

- **Identificación de las interacciones existentes entre los procesos**
Estas interacciones pueden ser debidas a la posibilidad de que se den las siguientes situaciones:
 - Módulos reutilizables por ser comunes en varios procesos (recurso, subsanación, publicación, notificación, etc.).
 - Conexiones entre procesos por existir alguna dependencia entre varios de ellos (por ejemplo, registro e inspección).
 - Conexiones en cuanto a la forma de inicio o de resolución, de modo que dependiendo de éstas se inicie uno u otro proceso.
- **Verificación de la homogeneización y racionalización existentes en los procesos**

Grado de extensión de la utilización de los procesos en todas las unidades administrativas de la Organización que proceda.

Se establecerá una sistemática común de conformidad con un criterio homogeneizador de los procesos, contemplando la búsqueda de la posible existencia de los siguientes casos:

- Procesos similares que se tramitan de diferente forma en diferentes unidades. Se habrán tomado en cuenta previamente las mejores prácticas.
- No existe un entorno de tramitación en las unidades, es decir, no se han aplicado criterios de simplificación y racionalización de procesos.

Eliminación de trámites y/o tareas

Este criterio deberá aplicarse para analizar la necesidad o no de los trámites en relación con los objetivos que se persiguen y la posibilidad de que el resultado sea el mismo sin realizar las tareas previstas. Para ello se analizará la tramitación desde tres puntos de vista:

- **Identificación y eliminación de trámites no preceptivos.** Este tipo de trámites no preceptivos, si no aportan valor o suponen duplicación de tareas, podrán suprimirse, a fin de lograr la agilidad del procedimiento.
- **Identificación y eliminación de tareas carentes de valor añadido,** que se realizan asociadas a un acto de trámite.
- **Identificación de trámites preceptivos prescindibles o sustituibles.** La reducción de los plazos de tramitación se puede lograr mediante la sustitución de trámites preceptivos por otras formas de información o revisión del procedimiento.

Organización y racionalización de las cargas de trabajo.

El objetivo es evaluar la redistribución de la carga de trabajo y la mejora de los procesos de comunicación interna, a fin de disminuir los tiempos de espera en la tramitación de un expediente administrativo. Este análisis se deberá orientar teniendo en cuenta tanto el órgano encargado de cada trámite como el momento en que se realiza. En particular, se evaluarán los siguientes aspectos:



- **Estacionalidad de un procedimiento administrativo.** Para evitar la sobrecarga asociada a la estacionalidad se puede estudiar la posibilidad de realizar convocatorias abiertas durante todo el año.
- **Análisis de la demanda.** La carga de trabajo depende en muchos casos de la demanda de la población potencialmente interesada. De este modo, en la actuación administrativa desconcentrada, la carga de trabajo en los distintos órganos provinciales puede ser muy diferente.
- **Evaluación de la secuencia de los trámites.** A fin de evitar el traslado del expediente, se podrá cambiar la secuencia de la tramitación concentrando o reduciendo, en la medida de lo posible, las intervenciones de distintos órganos administrativos.
- **Especialización.** Se considerará la posibilidad de distribuir la carga de trabajo generando órganos o funciones especializadas.
- **Redistribución de cargas de trabajo entre órganos.** Se pueden generar cambios en la asignación de competencias y así redistribuir la carga de trabajo entre órganos administrativos. Algunas de estas figuras son:
 - **La desconcentración,** que supone atribuir el ejercicio y la titularidad de una competencia a otro órgano jerárquicamente dependiente.
 - **La delegación de competencias,** que supone la cesión de su ejercicio (no de su titularidad) a otros órganos de la misma Administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes.
 - **La delegación de firma** de resoluciones y actos de trámite, de los titulares de órganos administrativos, en materias de su competencia, en los titulares de órganos o unidades administrativas que de ellos dependan.
 - **La encomienda de gestión.** La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Comprobación de la adecuación a la normativa vigente

Se procederá a comprobar la adecuación del proceso a la normativa vigente (propia y general –p.ej. LOPD, LPA, etc.-), proponiendo las correspondientes



modificaciones en la tramitación actual, tales como la incorporación de nuevos circuitos y/o trámites (por ejemplo, la inclusión de aquéllos que no se estén realizando en la actualidad, etc.), o, como la eliminación de aquellos no “conformes” a la legislación.

Asimismo, se realizará la revisión legal de los procesos que se puedan ver afectados por propuestas de modificaciones normativas, así como la verificación del margen que la ley prevé para agilizar los trámites y recortar los plazos. Se definirán las medidas necesarias para garantizar la adecuación de cada proceso a su tiempo normativo.

Por último, se analizarán las posibles delegaciones de competencias, delegaciones de firma y los órganos competentes para resolver.

Tras el análisis de la normativa del proceso se procederá a detallar la normativa proceso, aplicable en el proceso o cualquier otra norma que tenga efecto alguno sobre el proceso a analizar.

En aquellos procesos en los que se detecte la conveniencia de modificar la normativa vigente con objeto de flexibilizar o simplificar la tramitación del proceso.

Realización de un informe de diagnóstico de los procesos

Para cada uno de los procesos objeto de análisis, se llevará a cabo un informe donde queden recogidas las modificaciones introducidas respecto de la situación actual del proceso y los aspectos generales, así como aquellos aspectos que no afecten directamente al proceso, pero que tengan efecto sobre la gestión del mismo tales como posibles conexiones con aplicaciones informáticas. Asimismo, se recogerán los cambios detectados como necesarios en la normativa vigente.

Tales modificaciones podrán hacer referencia tanto a la inclusión o eliminación de trámites y/o documentos, posibles delegaciones de competencias, delegaciones de firma, determinación del órgano competente para resolver el proceso, sugerencias de la unidad gestora, simplificación de los registros, redistribución de las cargas de trabajo, etc. Es decir, todos aquellos aspectos susceptibles de ser modificados, así como aspectos relevantes para la mejora del proceso.

Este informe permitirá:

- Comprobar rápidamente las modificaciones introducidas en la tramitación del proceso.
- Detectar las necesidades de la Unidad Gestora del proceso.
- Recomendar a los responsables oportunos las acciones a llevar a cabo para optimizar la gestión del proceso.
- Comentarios, sugerencias o peticiones detectadas en las reuniones con los interlocutores, así como todos aquellos aspectos que se consideren relevantes.

Descripción de la tramitación optimizada

Una vez puestos de manifiesto los cambios a realizar en el proceso, mediante



la elaboración del informe, se procederá a describir la tramitación óptima del proceso, procederemos a plasmarla en el **Manual de Proceso optimizado**, que contendrá, siguiendo el esquema del Manual de Proceso (de tramitación actual) una hoja descriptiva del proceso, la representación gráfica del flujo del procedimiento optimizado, las notas explicativas del flujograma y el catálogo de documentos manejados, junto con las plantillas existentes para cada uno de ellos.

Para la elaboración del flujograma, se propone, incorporada como anexo de este mismo capítulo, una simbología de representación que de un modo sencillo permite representar toda la información detectada relacionada con el proceso.

El Manual de Proceso optimizado partirá del Manual de Proceso obtenido en la fase 1 y sobre el mismo se incorporarán los cambios a acometer para lograr adaptar al Modelo de Gestión Documental el proceso analizado. Contendrá los siguientes apartados:

Introducción. Recoge una breve descripción del contenido del manual.

Ficha descriptiva del proceso. Los datos generales se plasmarán en formato ficha que contendrá los datos más relevantes del proceso. Se ha desarrollado una ficha, que puede consultarse en el apartado de anexos de este mismo capítulo. Entre otros aspectos, esta ficha recogerá una descripción del proceso, sus responsables, sus datos de resolución, la normativa vinculada, y, tendrá un doble objetivo:

- Resumir los **datos básicos del proceso**.
- Recoger la **información a publicar en la sede electrónica** de la Organización vinculada al proceso analizado.

Tramitación. Este capítulo constituye la parte central del manual de proceso optimizado. Se describen las diferentes actividades a realizar para tramitar el proceso en cuestión. Entre otros, recogerá los siguientes aspectos:

- **Diagrama de flujo**, indicativo de los trámites/actividades, responsables de tareas y conexiones con trámites anteriores y posteriores. Se trata de la relación ordenada y secuencial de las actividades que intervienen en el proceso, identificando nombre del trámite, unidad gestora y documentos que intervienen, una vez racionalizados. También se identifican las posibles interacciones con otras unidades, en su caso.
- **Descripción de los trámites** (notas). Descripción detallada de los actividades definidas en el flujograma del proceso. Constituye un documento detallado y preciso de las actividades del proceso. Cada actividad lleva asociada una nota al flujograma que identifica todos los pasos a seguir para desarrollar con éxito dicha actividad, documentos asociados a la misma, la unidad responsable en realizarla y los procesos de apoyo necesarios, en su caso.

Catálogo de documentos. El Catálogo de documentos normalizados dispondrá de un índice en el que constará una enumeración de todos los documentos analizados funcionalmente y recogerá las plantillas existentes.

6.3.3.4 Resultados

Al finalizar la presente fase se habrán obtenido los siguientes **resultados**:

- **Informe de diagnóstico** de los procesos analizados.
- **Manual de tramitación optimizada** de los procesos analizados. En el que se materializarán:
 - La descripción del proceso optimizado.
 - El contenido a publicar en la sede electrónica de la Organización.
 - El catálogo de documentos optimizado, que posteriormente se utilizará para elaborar el mapa documental.

6.3.3.5 Herramientas

Se han desarrollado, como elementos auxiliares, las siguientes herramientas:

- **Simbología de flujogramación** (ver apartado de anexos de este mismo capítulo).
- **Ficha descriptiva del proceso** (ver apartado de anexos de este mismo capítulo).
- **Metodología de toma de datos y validación**, disponible en el apartado de anexos de este mismo capítulo.



6.3.4 Fase 3 Elaboración del Mapa y Política Documental

6.3.4.1 Objetivo

El objetivo de esta fase es la **elaboración de los mapas documentales** correspondientes a los procesos simplificados, optimizados, adaptados y validados por los interlocutores, y definir la política de disposición de los documentos de la Organización, normalizando, para ello los procedimientos de disposición en materia de transferencia, conservación y destrucción, las tablas de evaluación y calificación documental y el calendario de conservación de los documentos.



6.3.4.2 Actividades a realizar

Las actividades que conforman esta fase son:

- Elaboración del mapa documental
- Elaboración de la Política de Disposición

6.3.4.3 Detalle de las actividades a realizar

Elaboración del Mapa Documental



El Mapa Documental es la herramienta que indica, qué documentos hay en la Organización, a qué función/es responden, quien tiene atribuciones sobre los mismos, cuál es su soporte, dónde y cómo se pueden localizar, qué relación tienen con los sistemas de datos corporativos, qué relación tienen con las normas y procedimientos establecidos en la organización, cuáles tienen valor para el conocimiento de la Organización, y las pautas de disposición (cuáles se deben preservar y cuáles eliminar).

El mapa se elabora para el conjunto de la Organización, aunque las series que lo componen se detectan en base a cada uno de los procesos analizados.

El Mapa está constituido por las siguientes partes:

- **Índice del Mapa.** En este índice se encuentran todas las series documentales que se han detectado.
- **Cuadro funcional.**³⁴ Con las series y sus códigos agrupadas por la función a la que dan soporte en la Organización.
- **Información general de las series documentales.** Para cada una de las series incluye:
 - Ficha principal de la serie documental con un código asociado de formato FUNCION-UNIDAD-SECUENCIAL SERIE (en el apartado de anexos de este mismo capítulo puede consultarse un modelo diseñado al efecto).
 - Diagrama de flujo de la serie documental con un código asociado de formato FUNCION-UNIDAD-SECUENCIAL-F.
 - Fichas de categorías de documentos que contiene la serie con un código asociado de formato FUNCION-UNIDAD-SECUENCIAL SERIE-SECUENCIAL CATEGORÍA.

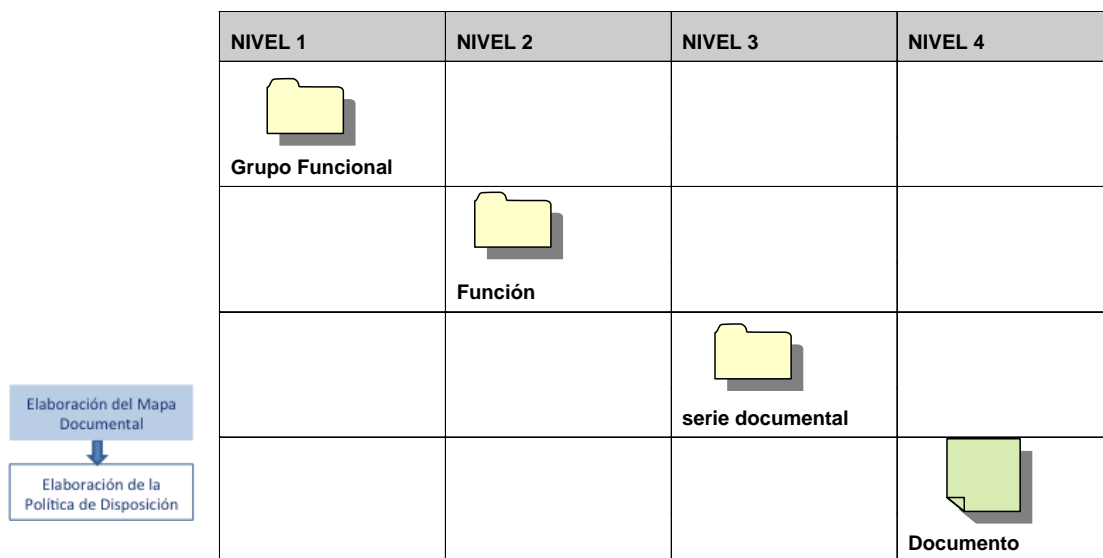
Explicaremos con más detalle los contenidos del mapa documental.

Índice del Mapa

El índice refleja la clasificación del Mapa Documental. Si bien existe la posibilidad (desde el punto de vista archivístico) de ordenar bajo dos criterios: orgánico o funcional; e incluso una combinación de ambos. Recomendamos una clasificación funcional que no dependerá de cambios en el organigrama y requerirá un menor mantenimiento.

Los criterios organizativos funcionales serán de dos niveles quedando de la siguiente forma la definición del Mapa:

³⁴ Constituye el cuadro de clasificación de la documentación. La teoría archivística recomienda que la clasificación, como medio para identificar y organizar los documentos generados o recibidos en el curso de sus actividades por las organizaciones, esté basada en un análisis de las funciones, actividades y transacciones de los creadores de los documentos, y que las reflejen. FOSCARINI, F. 2010. La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica. Tabula, vol. 13, p. 41-57.



En la operativa de trabajo, por debajo del de serie (nivel 3), se van creando carpetas/expedientes que contienen los documentos. En determinadas series puede ser necesario recurrir a nivel intermedio de agrupaciones o subcarpetas. Todas las carpetas/expedientes se crean con la misma lógica y atributos de la serie documental.

Cuadro funcional

Constituye un inventario de las series existentes y los documentos tipo (o categorías) que componen cada una de estas series. Es en sí un inventario de toda la documentación existente en la Organización.

Series documentales

La **serie documental** es el conjunto de documentos del mismo **Tipo Documental** resultantes de una función, proceso o trámite.

Para poder definir adecuadamente las series, se han definido los siguientes apartados en el apartado correspondiente del Mapa Documental:

Ficha principal de serie documental. Contiene:

- Identificación de la serie y sus características principales.* Incluye la descripción, la función, la unidad de procedencia, si se trata de una serie simple o compuesta, una breve descripción del proceso, la atribución o no de valor legal y la lista de las categorías de documentos que la componen. Las categorías de documentos pueden estar agrupadas en subcarpetas. También incluye el responsable de la misma en la organización así como su puesta en producción.
- Normativa, *legislación y aplicaciones informáticas relacionadas con la serie*, en el caso de que existiesen actualmente
- Ciclo de vida:* determina los plazos que la serie debe ser guardada antes de pasar a su etapa de archivo central.

Diagramas de flujos de serie documental. Representan los procesos documentales que intervienen en la serie documental y que hemos obtenido previamente en el análisis y optimización de los procesos.

Fichas de Categorías dentro de una Serie

Cada categoría de documento contiene información sobre:

- a. *Documento obligatorio:* se marca cuando es imprescindible que exista dentro de cada una de las carpetas.
- b. *Procedencia:* responde a las características formales del documento:
 - Entrada de registro
 - Entrada
 - Salida de registro
 - Salida
 - Acuse de recibo
 - Interno
 - Comunicación interior
 - Fuente externa
- c. *Firma:* Si el documento en papel se firma habitualmente.
- d. *Publicado:* si está publicado o no. En caso de respuesta afirmativa se describe el tipo de publicación.
- e. *Soporte* (elección entre Papel, Papel/electrónico, electrónico).
- f. *Nivel de acceso.* Se determinan unos niveles de acceso generales que indican si se trata de documentos accesibles para todo el personal de la Organización, sólo en Unidades productoras e instancias relacionadas o Confidenciales.
- g. *Modelos relacionados.* Nombre de los modelos, formulario o plantillas relacionados con este tipo de documentos, que previamente habíamos detectado y optimizado en el análisis y diagnóstico de los procesos.



Elaboración de la Política de Disposición de la Organización

La Política de Disposición debe marcar el tratamiento a dar a la documentación una vez superada su etapa de vida activa. Es decir, una vez cerrado el expediente en el que surgieron los documentos.



Como es lógico, no toda la documentación generada debe conservarse y, dentro de la que debe conservarse, los plazos son diferentes en función de la importancia que tenga o pueda tener para la Organización. Mediante la Política de Disposición marcaremos cómo actuar en este sentido.

Para ello se realizarán las tareas descritas a continuación.

Determinación de los criterios de valoración

La valoración es la fase de tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando los plazos de transferencia, acceso y conservación en los diferentes

archivos o eliminación, total o parcial. Por lo tanto, es la base que determina el destino de los documentos.



La valoración está destinada a poner de manifiesto los valores inherentes a los documentos y debe realizarse sobre la base de un conocimiento general de toda la documentación de una entidad, por lo que las relaciones entre las series son fundamentales para la valoración.

Debe tenerse en cuenta que los documentos deben conservarse mientras tengan vigencia administrativa (no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establezca para su conservación) y mientras subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

A través de la valoración se procede al estudio individual de las series para determinar el valor de los documentos y así poder establecer los criterios de su destino: origen funcional, naturaleza de los actos que recogen, tipología documental, valor que han tenido o puedan conservar en adelante y valor que puedan ofrecer para la historia, cultura e investigación en general, es decir, su valor administrativo, legal e histórico, de información y de investigación.

Hay cuatro aspectos importantes a tener en cuenta para elaborar la valoración: la propia Organización y su contexto de actuación, la determinación de los documentos que deben ser archivados, el tiempo durante el cuál deben ser mantenidos y los procesos de valoración.

La implantación y mantenimiento de un proceso de valoración debe permitir:

- La identificación de los requisitos para la conservación de documentos derivados de una actividad administrativa y de los riesgos, en caso de no cumplimiento de estos requisitos.
- La especificación de qué documentos serán conservados y cómo en atención al uso y valores de los mismos.
- El flujo de documentos en todo el sistema de gestión.
- El control, valoración y migración de documentos electrónicos.
- La destrucción de los documentos sin valor.
- El control de las eliminaciones.
- La determinación del soporte más adecuado en todo momento en función del uso y valores del documento.
- La enumeración de los documentos no sujetos a valoración.
- La documentación de todas las operaciones derivadas del proceso de valoración.

Entre los criterios a tener en cuenta a la hora de definir el proceso de valoración pueden considerarse, entre otros, los siguientes:

- **Valores primarios.** Aquellos que van unidos a la finalidad inmediata por la cual el documento se ha producido por la institución de carácter fiscal, judicial, jurídico-administrativo, etc. Se trata de un criterio orientativo para estimar el valor futuro de los documentos, puesto que si cuentan con un alto valor primario y presentan mayor frecuencia de consulta, alcanzarán con alta probabilidad en un futuro un gran valor histórico.
- **Valores secundarios.** Aquellos que obedecen a otras motivaciones que no son la propia finalidad del documento, tales como el valor histórico e



informativo como, por ejemplo, la trascendencia como testimonio de la actividad del productor, testimonio de la actuación de la Entidad o testimonio de la Sociedad en su conjunto.

- **Criterio de procedencia***. Es decir, en función de si se ha generado en un nivel de dirección, operacional o de gestión.
- **Criterio diplomático***. Los documentos originales, terminados y validados son más valiosos que las copias.
- **Criterio de contenido***. Documentos y series que recogen información sustancial para reconstruir la historia del órgano, acontecimientos, etc.
- **Criterio de utilización***. Documentos y series documentales objeto de demanda frecuente por parte del órgano productor, de los investigadores o de los ciudadanos en general.

(*) Criterios de valoración utilizados por la Administración General del Estado (aprobados por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, en sesión de 27 de noviembre de 2003)

Elaboración de las tablas de evaluación y propuesta de calificación documental

Una vez identificados los criterios de valoración, se procederá a la elaboración de la tabla de evaluación, instrumento en el que se describe la serie documental, especificando el destino concedido a cada serie, su conservación, plazos de tiempo, tipo de selección aplicable, acceso, etc. Las conclusiones de los estudios de identificación y valoración para la selección documental, recogerá, entre otros, tanto para el archivo físico, como electrónico, los siguientes aspectos:

- Los parámetros relativos a los criterios de valoración.
- Los parámetros relativos a la selección:
 - El tipo de conservación (temporal o permanente). En caso de ser temporal el plazo.
 - La oportunidad de sustituir el soporte, indicando el tipo de soporte alternativo, el plazo y la justificación.
 - El tipo de eliminación (completa o parcial), estableciendo el plazo y la justificación y en el caso de ser parcial, la forma de selección (años de antigüedad, aleatoria, etc.).
- Los plazos de transferencia al Archivo Central.
- Los niveles de accesibilidad (libre, restringido, confidencial, etc.).

La composición del cuadro de valoración o tabla de evaluación será el resultado, por lo tanto, de la realización de las siguientes **tareas**:

- La recopilación de:
 - Los procedimientos que pueda disponer la Organización relacionados con los criterios de valoración.
 - La información sobre el contexto en el que se ha creado la documentación, para determinar los valores, tendencias y funciones de la entidad responsable de su producción.
 - La información sobre la propia documentación, su origen, tramitación, contenidos, legislación aplicable, etc.
 - Las valoraciones, propuestas de expurgo o reglas de



conservación que se hayan elaborados sobre series similares en otras instituciones.

- El análisis de la información disponible y de la legislación pertinente, para realizar la vinculación de los aspectos relacionados con el tratamiento documental del procedimiento/serie documental, entre ellos, los plazos regulados para conservar la documentación.
- La identificación de posibles criterios de valoración y la elaboración de la propuesta de tabla de evaluación.
- La realización de sesiones de trabajo, integradas por representantes del área de la gestión documental y legislativa, para consensuar los criterios de valoración y aprobar/definir la tabla de evaluación, así como las reglas a seguir. Se propone la composición de una Comisión encargada de las actuaciones relacionadas con la materia, incluso de validar los resultados de las valoraciones realizadas para cada serie documental. Estas sesiones deberían tener un carácter periódico de manera que se fueran consensuando y analizando las necesidades periódicamente.
- La asignación de valores a los criterios de valoración seleccionados, facilitando la creación de los calendarios de conservación, transferencia y eliminación.
- La redacción de la versión final del cuadro de valoración.

Elaboración de los calendarios de conservación, transferencia y de los documentos

Mediante el proceso de valoración, a partir de los criterios de valoración y las tablas, se podrán elaborar los calendarios de conservación, transferencia y eliminación de las series documentales asociadas a los procesos y servicios de la Organización. En función del tiempo que haya transcurrido desde la finalización de un expediente y de los plazos, se procederá a su transferencia al Archivo o a su eliminación.

Veamos en detalle las características que deben tener los procesos de transferencia, conservación y eliminación.

Proceso de transferencia

La transferencia es el procedimiento habitual de ingreso de fondos en un archivo mediante traslado de las fracciones de series documentales, una vez que éstas han cumplido el plazo de permanencia fijado por las normas establecidas en la valoración para cada una de las etapas del ciclo vital de los documentos.

Los objetivos principales que se persiguen con ella son:

- Optimizar el aprovechamiento del espacio, en caso de archivos físicos.
- Traspasar a un servicio especializado las funciones de gestión, conservación (temporal o indefinida), acceso y consulta de los documentos.

Los principios que han de regir toda transferencia son los siguientes:

- Procedimientos simples.
- Instalación y recuperación sencilla de los documentos.
- Deben permitir la redacción posterior de instrumentos de descripción.
- Respetar y evidenciar su procedencia.

Además, para la adecuada planificación de las transferencias deben tomarse en consideración los siguientes criterios:



- La finalización de la tramitación. Como principio general, sólo se transfieren expedientes concluidos y completos.
- La frecuencia de uso. Frecuencia con que los servicios administrativos consultan sus documentos. El plazo de cinco años debe ser considerado como máximo, si bien transcurrido un año desde la finalización de la tramitación la información no es utilizada en la mayor parte de los casos. Es más realista, por lo tanto, admitir plazos de conservación inferiores, además de respetar lo establecido en la regulación asociada a cada serie documental.
- Las dimensiones del sistema (volumen de documentos) para establecer plazos de tiempo acordes al mismo, en este caso fundamentalmente asociado al archivo físico.

Así se procederá a la redacción del calendario de transferencias, una vez adoptados los plazos de acuerdo con los responsables de cada unidad, para que las tareas que le corresponden (comprobación, clasificación, descripción, etc.) puedan ser realizadas sin interferencias.

Se debe definir la transferencia entre el **Archivo de Oficina**, donde se reúne su documentación en trámite o sometida a continua utilización y consulta administrativa por las mismas oficinas, y que actualmente se encuentra en formato papel y electrónico, y el **Archivo Central**, que reúne los documentos transferidos por los archivos de oficina, una vez finalizado su trámite y cuando su consulta no es constante.

El procedimiento de traslado correspondiente será diferente en función del soporte de la documentación. En caso de tratarse de formato físico, se debe normalizar el envío con la documentación ordenada, en cajas numeradas y con la correspondiente relación de entrega, con la información suficiente para poder gestionar el archivo. El plazo de conservación, así como la decisión sobre si la documentación es eliminable por completo o en parte o si debe ser conservada, es información imprescindible que deberá plasmarse en la correspondiente calificación documental.

En caso de archivo electrónico, se deben establecer los mecanismos de transferencia de información, de forma que se garantice en todo momento la disponibilidad, preservación, salvaguarda e integridad de la información almacenada.

Para conservar los documentos en formato electrónico, de manera completa, íntegra y fidedigna, se debe determinar el formato y soporte más adecuado, controlar los procesos de transferencia de los datos contenidos en los documentos y asegurar actuaciones de migración a otras plataformas o sistemas de manera adecuada.

Asimismo, se deben identificar y designar las responsabilidades en las acciones del proceso de transferencia.

Ejemplo de un proceso de transferencia de un archivo físico:



- Una vez elaborado el calendario de transferencias, acordar las fechas de traslado con el archivo general, aclarar dudas respecto a la forma de enviar la documentación y cumplimentar los formularios correspondientes para conocer de antemano el volumen y características de la documentación a transferir y planificar los flujos de trabajo del Archivo.
- Preparación de los documentos a transferir:
 - Revisar los documentos. Previamente se habrá definido qué debe contener el expediente o documentos a transferir.
 - Agrupar los documentos en expedientes de acuerdo con la ordenación de los asuntos o actividades a los cuales se refieren.
 - Colocar los expedientes en carpetas normalizadas.
 - Ubicar en cajas y rotular las mismas.
 - Cumplimentar la hoja de transferencia.
- Formalización de la transferencia.
- Recepción por parte del Archivo Central y conformidad de lo recibido.

Proceso de conservación

Una vez realizada la transferencia, el proceso de conservación atenderá a las actuaciones propias de la gestión de un archivo, tales como comprobación, clasificación, descripción, etc., tanto en formato físico, como electrónico. Al igual que en el caso anterior, se deberán identificar y designar las responsabilidades en las acciones de conservación.

Dentro del proceso de conservación, será necesario perfilar a grandes rasgos las necesidades relacionadas con:

- La digitalización de la documentación para su conversión a formato electrónico: digitalización masiva o selectiva, control de calidad, indización de los documentos digitalizados, etc.
- Datos requeridos en los sistemas y grabación de los mismos: grabación masiva o selectiva, procedimientos automatizados, depuración de información, clasificación de la documentación, control de calidad, etc.
- Gestión y custodia de los documentos: inventarios, referenciación de la documentación, confidencialidad, seguridad física y lógica, control de acceso electrónico, etc.
- Proceso de transporte, préstamo y devolución: preparación y envío de los documentos, recogida, control informático del movimiento, servicios de urgencia, envío informático de los contenidos requeridos, consultas on-line.
- Integración entre sistemas: desarrollo de interfaces, transferencia segura de información, etc.

Proceso de destrucción

La eliminación es el procedimiento archivístico que consiste en la identificación de los documentos que se van a destruir de acuerdo a los plazos establecidos en la fase de valoración.

La destrucción de los documentos es la destrucción física de unidades o series documentales que hayan perdido su valor administrativo, probatorio o constitutivo o extintivo de derechos y que no hayan desarrollado ni se prevea que vayan a

desarrollar valores históricos. Esta destrucción se debe realizar por cualquier método que garantice la imposibilidad de reconstrucción de los documentos.



Otra opción es la conservación de los documentos en soporte distinto al original, caso que podría ser aplicable cuando el soporte original carece de valor relevante que aconseje su conservación y protección y que en el soporte original no figuren firmas u otras expresiones manuscritas o mecánicas que confieran al documento un valor especial o que suponga el contenido esencial del documento por su valor probatorio de derechos y obligaciones.

El expurgo está unido a los conceptos de ciclo vital del documento y a las fases del archivo. El ciclo vital del documento abarca desde su creación en el curso de una tramitación administrativa hasta el momento en el que se decide su eliminación o conservación definitiva, y transcurre paralelo a las fases del archivo, las cuales se distinguen en función de:

- La utilidad administrativa y legal de los documentos.
- La utilidad histórica.

Ambos elementos permiten fijar para cada serie documental la duración de la conservación en su administración de origen y su transferencia a un archivo intermedio, donde son destruidos o transferidos parcial o íntegramente a los archivos históricos para su conservación definitiva.

Para determinar el proceso de destrucción deben establecerse, al menos, los siguientes puntos para cada uno de los subprocesos:

- Subproceso de autorización de la destrucción. Para proceder a la eliminación de un documento puede constituirse un procedimiento de autorización previo:
 - Cómo iniciar un procedimiento de eliminación de documentos, cómo debe fundamentarse, qué trámites deben seguirse, qué unidad/órgano es el responsable de la aprobación/autorización del proceso de destrucción, en qué plazo debe resolverse, etc.
 - Cómo conformar el expediente de eliminación: qué documentos debe contener y quién debe gestionarlo.
- Subproceso de destrucción (archivo físico el electrónico simplemente requiere un “borrado” en el sistema de almacenamiento informático):
 - La unidad responsable de la destrucción física de los documentos.
 - Los métodos que garanticen la imposibilidad de reconstrucción de los mismos y su posterior utilización (trituration mediante corte en tiras o cruzado –aplicando los tamaños de las tiras o partículas a partir del grado de seguridad establecido por la norma DIN 32757-, reciclaje anterior o posterior, enterramiento, incineración, etc.).
 - Los controles para garantizar la seguridad, eficacia y confidencialidad de cada una de las partes del proceso:
 - Almacenamiento hasta el momento de la destrucción física.



- Transporte del material hasta el lugar donde va a realizarse la destrucción:
 - Operaciones de recogida, carga y descarga de los documentos o sus contenedores.
 - Tipo de transporte hasta el lugar donde va a llevarse a cabo.
 - Autorización para la conducción de los vehículos que transportan el material y características de éstos.
- Destrucción del material:
 - Método a utilizar.
 - Medios propios o subcontratados. En este último caso, valoración de la contratación de empresas especializadas en servicios de destrucción de documentos y de los controles necesarios a llevar a cabo:
 - Garantía de la destrucción (instalaciones, medios, personal, etc.).
 - Presencia por parte de responsables de la Organización para comprobar las condiciones en que se realiza y los resultados.
 - Certificación de la destrucción.

Una vez detallados los procesos de transferencia, conservación y eliminación, continuaremos con la definición de las tareas a realizar de cara a la obtención de la Política de Disposición.

Para determinar el período de tiempo para conservar, transferir o eliminar la documentación será necesario analizar la normativa de aplicación. Para ello se propone celebrar sesiones de trabajo, en las que intervenga la Comisión, creada para la elaboración de la tabla de evaluación, y las unidades operativas, donde se consensuen los plazos basándose en las tablas y reglas de evaluación plazos, evaluación, fundamentalmente en aquellos casos en los que la normativa que regule el procedimiento no recoja ningún plazo específico.

De esta manera, se obtendrán los siguientes elementos que reunirán la información de cada una de las series documentales analizadas:

- Calendario de conservación.
- Calendario de transferencia.
- Calendario de eliminación.

Por último, es importante sopesar la necesidad de elaborar normativa interna, tanto en lo relativo a los plazos de las series documentales, como en lo relativo a la regulación del control de la eliminación de los documentos con objeto de dotar de uniformidad a la actuación de la Organización. Para ello, la Comisión que se propone constituir sería la encargada de emitir esta normativa y de autorizar los procesos de eliminación.

Una vez realizadas las actuaciones citadas, se construirá el **Manual de Archivo**,

que contendrá por lo tanto:



- Proceso de valoración: descripción de los criterios de valoración y cómo aplicarlos, y la tabla de evaluación y cómo cumplimentarla.
- En caso de constituirse algún tipo de Comisión, la regulación, composición y funciones.
- Los calendarios de conservación, transferencia y eliminación de las series documentales.
- Los procedimientos que deben seguirse para la transferencia de documentos, conservación y eliminación/destrucción.

El Manual abarcará, como ya hemos apuntado, tanto los formatos físicos, como electrónicos, considerando la posibilidad de transferir datos o documentos independientemente del soporte, formato y medio.

6.3.4.4 Resultados

El **resultado** de la presente fase será el que se indica a continuación:

- **Mapas y series documentales** de los procesos analizados.
- **Manual de Archivo**, con la Política de Disposición.
 - Procedimientos de disposición: transferencia, conservación y eliminación.
 - Procedimiento de valoración: tablas de evaluación y calificación documental.
 - Calendarios de conservación, transferencia y eliminación de los documentos.

6.3.4.5 Herramientas

Se han desarrollado, como elementos auxiliares, las siguientes herramientas:

- **Ficha de mapa documental** (puede consultarse en el apartado de anexos de este mismo capítulo).



6.3.5 Fase 4 Implementación y Mejora Continua

6.3.5.1 Objetivo

El objetivo de la presente fase es por una lado, establecer las pautas a seguir para materializar el Modelo de Gestión Documental a través de los cambios planteados en el diagnóstico, y, por otro, definir los mecanismos necesarios para realizar un seguimiento del Modelo implantado que permita garantizar su correcto mantenimiento y su mejora continua.



6.3.5.2 Actividades a realizar

Las actividades a realizar en la presente fase son:

- Implantación.
- Mantenimiento y mejora continua.

6.3.5.3 Detalle de las actividades a realizar

Implantación



La materialización efectiva del Modelo de Gestión Documental definido, requiere la implantación de los cambios y recomendaciones derivados del diagnóstico realizado.

Estos cambios, detallados en el informe de diagnóstico elaborado en las actividades anteriores, requieren para su ejecución, en primer lugar, una **dotación presupuestaria y de recursos**, y, en segundo lugar, la **planificación coordinada** de los mismos.

Estas dos premisas (dotación requerida y planificación) se recogerán en el **Plan de Acción**, documento que marcará el camino a seguir para implantar de manera ordenada los cambios detectados en el diagnóstico y, por ende, el Modelo de Gestión Documental definido.

El Plan de Acción incluirá una primera aproximación a la totalidad de los proyectos que deberán ser realizados para la implantación del Modelo (y, consecuentemente, la adaptación a la Ley 11/2007), tanto los de carácter normativo y organizativo como los de carácter tecnológico.

En este sentido, el Plan de Acción se orientará, a partir de las acciones anteriores de definición de requerimientos, a la definición de contenidos que sean fácilmente reutilizables en la elaboración de pliegos técnicos, a fin de agilizar los procesos de contratación posteriores.

El cálculo de los **recursos necesarios** se realizará en función de la experiencia del equipo de proyecto y en base a otros proyectos de similares características que se hayan ejecutado en la propia Organización o en otras Administraciones Públicas.

Para la **planificación** será preciso establecer indicadores que permitan priorizar y secuenciar adecuadamente las actividades a realizar en base a las prioridades definidas por la Organización en cuanto a incidencia social de la actuación a realizar, demanda urgente de actuaciones concretas, necesidades específicas de la Institución, condicionantes tecnológicos u otros.

Una vez definidos estos indicadores, se priorizarán las acciones (o proyectos) a acometer y se elaborará la planificación global para la adecuación de la Organización al Modelo definido.

De acuerdo a las premisas anteriores, el Plan de Acción constará de:

Introducción, en la que se expongan los antecedentes y los condicionantes existentes.

Objetivo, en el que se detalle el objeto del plan, enmarcado en la materialización del Modelo de Gestión Documental.

Identificación de proyectos/actividades a realizar. Donde se ponga de manifiesto las acciones (derivadas del informe de diagnóstico) a ejecutar para lograr la implantación del Modelo.

Priorización. Breve explicación de los criterios seguidos para la priorización de la ejecución de los proyectos identificados y ordenación de los mismos en función de la puntuación obtenida bajo los citados criterios.

Planificación de los proyectos. Relación temporal de los proyectos

definidos.



Fichas de los proyectos a ejecutar. Para cada una de los proyectos identificados se realizará una ficha en la que se detallará:

- Objeto del proyecto
- Alcance.
- Actividades a realizar.
- Objetivos de cada una de ellas.
- Plazo de ejecución.
- Planificación detallada
- Presupuesto estimado.
- Recursos necesarios: humanos y materiales.
- Dependencias entre proyectos.

Mantenimiento y mejora continua

La implantación del Modelo no debe concluir con el desarrollo de los proyectos incluidos en el Plan de Acción. Al contrario, la ejecución de estos proyectos son sólo el principio de la materialización del Modelo que debe estar continuamente monitorizado para lograr su adecuación a la Organización y su adaptación y mejora continua.



Este proceso de mejora exige una actitud proactiva por parte de todos los órganos y unidades responsables, pues implica una continuidad en el tiempo y una permanente retroalimentación de información para la mejora.

Para su consecución exitosa proponemos seguir una particularización del Ciclo de Deming o Ciclo PDCA, respetando las indicaciones de la ISO 30300.

El **Ciclo PDCA** constituye una **estrategia de mejora continua** en cuatro pasos, y es utilizado por diversos sistemas de Gestión de la Calidad, entre ellos ISO 9000.

Las siglas **PDCA** son el acrónimo de las palabras inglesas **Plan, Do, Check, Act**, equivalentes en español a **Planificar, Hacer, Verificar, y Actuar**. Y estos serán los pasos que seguiremos en nuestro proceso de mejora continua, si bien, reordenados para tener en cuenta las particulares características de nuestra Metodología.

Así, las primeras tareas de Planificación e Implantación las consideraremos inicialmente realizadas a través de la actividad anterior (Implantación) y partiremos de la tarea de Verificación para conformar el ciclo de Mejora Continua de nuestra Metodología, que, estableciendo una analogía con el de Deming, podría denominarse CAPD.

CHECK (Verificar)

Mediante esta actividad comprobaremos que el Modelo definido sigue siendo válido y que no ha habido cambios respecto a la situación definida como óptima, tanto en el proceso (Manual de Proceso) como en la documentación manejada en el mismo (Mapa Documental).

Para la verificación se proponen tres sistemas coexistentes:

- **Detección por parte de los ciudadanos.** Si los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos (como usuarios de los procesos)



detectasen cualquier aspecto susceptible de mejora sería interesante que pudieran comunicar los mismos al equipo de proyecto. Para ello se sugiere habilitar un buzón de correo electrónico en la sede electrónica de la Organización mediante el cual puedan hacer llegar todos los comentarios y sugerencias que estimen oportunos. Obviamente, toda sugerencia recibida debe ser contestada en un plazo razonable.

- **Detección por parte de los responsables de proceso.** Debemos habilitar un mecanismo para que ante cambios en la tramitación, los responsables de proceso puedan comunicar los mismos al equipo de proyecto y éste actuar en consecuencia. Se sugiere habilitar un buzón de correo electrónico al que puedan hacer llegar estas comunicaciones o cualquier otra sugerencia de mejora que pueda surgir.
- **Detección por parte del equipo de proyecto.** La responsabilidad última del mantenimiento y mejora continua del Modelo recae en los responsables del proyecto de Gestión Documental, y, consecuentemente, el equipo de proyecto debe establecer las pautas para poder monitorizar la evolución del Modelo y tomar las medidas oportunas. Se propone, como sistema de seguimiento, realizar reuniones periódicas con los responsables de los procesos para confirmar que la situación permanece estable, y en caso de detectar cambios actualizar la información existente.

Los cambios detectados o la estabilidad del Modelo se plasmarán en los correspondientes **informes de seguimiento** que se realizarán de manera periódica, coincidiendo al menos con la periodicidad de las reuniones con los responsables de proceso, de manera que pueda servir también para mantener informados a estos últimos.

ACT (Actuar)

Si se han detectado cambios en los informes de seguimiento, se deberá actualizar para cada proceso susceptible de cambiar, toda la información existente vinculada con el Modelo, para ello, se deberá reaplicar la Metodología diseñada partiendo de la fase 0. Lógicamente, el esfuerzo a realizar en cada iteración será menor, puesto que la información a recopilar será también menor y los cambios a realizar tenderán a ser cada vez menos.

Como ya hemos apuntado, fruto de la aplicación de la Metodología concluiremos la batería de proyectos a realizar (Plan de Acción) y lograremos la implantación eficaz del Modelo de Gestión Documental optimizado. Es decir, cerraremos la primera aplicación del Ciclo con las tareas de:

PLAN (Planificar)

Estableceremos los objetivos y procesos necesarios para obtener los resultados deseados.

DO (Hacer)

Implementaremos los cambios necesarios a través de los proyectos definidos.

6.3.5.4 Resultados

- Plan de Acción.
- Informes de seguimiento.

6.3.5.5 Herramientas

Se han desarrollado, como elementos auxiliares, las siguientes herramientas:

- Ficha de proyecto del Plan de Acción.

Anexo 1. FICHA DE GRUPO DE INTERÉS

NOMBRE DEL GRUPO DE INTERÉS		CÓDIGO	VERSIÓN	FECHA
SERVICIOS PRESTADOS AL GRUPO DE INTERÉS				
EXPECTATIVAS DEL GRUPO				
NECESIDADES CUBIERTAS				
NECESIDADES NO CUBIERTAS				
MÉTODOS SEGUIDOS PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES Y EXPECTATIVAS				









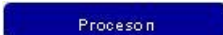
Anexo 2. FICHA DE INVENTARIO DE PROCESO

DENOMINACIÓN DEL PROCESO	
MACROPROCESO	Macroproceso al que pertenece
UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE DEL PROCESO (LIDERA)	Unidad dentro de la Organización que lidera el proceso
OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESOS (PARTICIPA)	Otras unidades que participan en el proceso
PÚBLICO OBJETIVO	Empresas / Particulares / Administraciones Públicas
CLASIFICACIÓN DEL PROCESO	Estratégico / Operativo / Soporte
BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	Explicación somera del procedimiento seguido
DETALLE DEL PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicio: Breve explicación de la fase de inicio del proceso. ▪ Instrucción: Breve explicación de la fase de instrucción del proceso. ▪ Resolución: Breve explicación de la fase de resolución del proceso.
APLICACIONES INFORMÁTICAS UTILIZADAS	Listado de aplicaciones informáticas utilizadas en la tramitación del proceso
VOLUMEN DE EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANUALMENTE)	Número de expedientes anuales
TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN	Tiempo que, de media, tarda en resolverse un expediente
NORMATIVA VINCULADA AL PROCESO	Listado de normas que regulan el proceso
CANALES DE ATENCIÓN DISPONIBLES	Presencial / Correo / Electrónico
SERVICIOS DISPONIBLES DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	<p>Grado de adaptación de este proceso a la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel 0. Inadaptación total: Procedimientos que carecen incluso de información publicada por medios electrónicos. ▪ Nivel 1. Muy baja adaptación: Procedimientos con información publicada por medios electrónicos. ▪ Nivel 2. Baja adaptación: Procedimientos con información y disponibilidad de formulario de iniciación descargable. ▪ Nivel 3. Adaptación parcial: Procedimientos que permiten su iniciación por medios electrónicos. ▪ Nivel 4. Adaptación total: Procedimientos adaptados a los requisitos fijados por la LAESP. ▪ Nivel 5. Adaptación total + proactividad: Procedimientos que interactúan con el ciudadano mediante alertas personalizadas, precumplimentación de datos, etc.

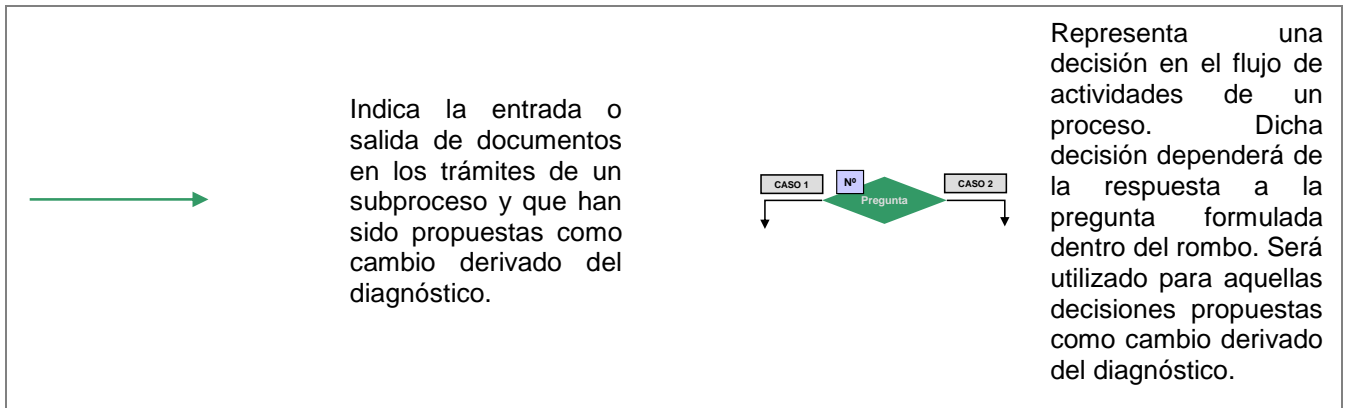
Anexo 3. SIMBOLOGÍA DE FLUJOGRAMACIÓN

A continuación, se muestra la simbología de flujogramación que se propone para el correcto desarrollo de los trabajos, tanto en la fase de análisis como en la de diagnóstico.

A PROCESOS			
	Delimitador de fases del proceso (inicio, tramitación, resolución y fin).		Medio por el que se recibe la documentación que requiere una actividad (por ejemplo papel, electrónico, etc.).
	Cada una de las actividades (o trámites) que componen un proceso.		Conector para indicar que el flujo de actividades del proceso continúa en otro trámite de la misma página.
	Representa una decisión en el flujo de actividades de un proceso. Dicha decisión dependerá de la respuesta a la pregunta formulada dentro del rombo.		Conector para indicar que el flujo de actividades del proceso continúa en otra página.
B DOCUMENTOS INTERCAMBIADOS EN ACTIVIDADES DEL PROCESO			
	Documento no obligatorio generado internamente en alguna actividad de la Organización.		Documento obligatorio generado internamente en alguna actividad de la Organización.
	Documento no obligatorio recibido en la Organización.		Documento obligatorio recibido en la Organización.
	Representa el traslado o recepción de documentación entre distintas unidades de la Organización.		Indica si un documento es registrado de entrada o salida en el Registro General.
	Se utiliza para indicar que el documento de entrada o salida de una actividad se envía por correo electrónico.		Representa una comunicación interior enviada o recibida a través de la herramienta GDC

C GESTIÓN DOCUMENTAL			
	Representa que un documento ha sido guardado en una carpeta de red.		Representa que un documento ha sido guardado en un buzón de correo departamental.
	Representa el archivo de un documento dentro del gestor documental corporativo.		Representa el archivo físico de un documento.
D OTROS ELEMENTOS			
	Indica la entrada o salida de documentos en los trámites de un subproceso.		Flecha que conecta los trámites de un proceso y que indica el archivo del documento, tanto en carpeta física como en buzón de correo o carpeta de red.
	Representa una base de datos en una aplicación sobre la que se escriben u obtienen datos necesarios para la ejecución de una actividad.		Representa la conexión con un módulo en donde se realizan un conjunto de trámites con la recepción de un documento de entrada y donde se produce un resultado con un documento de salida.
	Representa la conexión entre procesos.		

A DIAGNÓSTICO			
	<p>Indica si un documento es registrado de entrada o salida en el Registro Electrónico, componente del Modelo de Gestión Documental derivado de la Ley 11/2007. Ejemplo:</p> 		<p>Representa un documento que servirá como notificación electrónica hacia un agente externo a la Organización. Ejemplo:</p> 
	<p>Representa un documento firmado electrónicamente, es decir, conteniendo la identificación y autenticación de ciudadanos y empresas, así como la de funcionarios públicos y sedes electrónicas. Para su uso se requiere haber desplegado el componente de firma electrónica propuesto en el Modelo. Ejemplo:</p> 		<p>Representa un gestor de expedientes, que es un sistema de información que actúa como tramitador, permitiendo automatizar y gestionar los flujos de un trámite. Dicho tramitador utilizará el gestor documental corporativo como repositorio de documentación y como archivo electrónico de oficina. Ejemplo:</p> 
	<p>Documento en formato electrónico generado internamente en alguna actividad de la Organización.</p>		<p>Cada una de las actividades (o trámites) que componen un proceso y que han sido propuestas como cambio derivado del diagnóstico.</p>



Anexo 4. FICHA DESCRIPTIVA DEL PROCESO

Esta ficha será utilizada tanto para la descripción de la situación actual como para la descripción de la situación optimizada tras el diagnóstico. En el primer caso se describirá la situación que nos encontramos en el análisis inicial y en el segundo la situación deseada que supondrá la implantación del Modelo de Gestión Documental definido.

En esta ficha, sombreados en verde, aparecen los campos que, en el caso de disponer de sede electrónica deberían publicarse para dar la información necesaria a los ciudadanos sobre el proceso analizado.

DATOS DE CONTROL	
Interlocutores	Nombre del interlocutor responsable del proceso.
Nombre intervinientes en la toma de datos	Nombre de las personas a las que se ha realizado la toma de datos.
Nombre aprobadores del mapa de procesos	Nombre de las personas responsables de aprobar el documento de análisis / diagnóstico propuesto.
Fecha de publicación en Sede	Si el proceso se pone a disposición de los ciudadanos a través de la sede electrónica, se deberá indicar la fecha de publicación.
OBSERVACIONES	
Observaciones	Comentarios a incluir.
Vinculación con ficheros	Ficheros que se desee incluir como anexos por completar la información del proceso.

DATOS IDENTIFICATIVOS DEL PROCESO	
Macroproceso	Macroproceso al que pertenece el proceso.
Proceso	Denominación del proceso
Clasificación del proceso	Operativo / Estratégico / Soporte
Nivel de adaptación a la Ley	Nivel de 0 a 5 de adaptación a la Ley 11/2007
Volumen de expedientes tramitados (anualmente)	Número de expedientes tramitados al año.


Nombre del proceso en sede	Nombre con el que el proceso, en el caso de publicarse en la sede electrónica, va a ser conocido por los ciudadanos. En ocasiones, el nombre de cara al exterior debe simplificarse para hacerlo más comprensible.		
Descripción del proceso	Breve explicación del objeto del proceso.		
Código del proceso	Codificación del proceso.		
Unidad responsable	Unidad	Código	Denominación de la Unidad administrativa
Unidades que participan	Unidad	Código	Denominación de la Unidad administrativa.
Público objetivo	<input type="checkbox"/> Ciudadanos	<input type="checkbox"/> Empresas	<input type="checkbox"/> Administraciones
	Descripción del público objetivo		
Detalle sobre la tramitación del proceso	Inicio: Descripción de las actividades realizadas para dar inicio al procedimiento. Según lo considerado en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.		
	Tramitación: Descripción de las actividades realizadas para dar trámite al procedimiento. Según lo considerado en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.		
	Resolución: Descripción de las actividades realizadas para resolver el procedimiento. Según lo considerado en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.		
DATOS ESPECÍFICOS DE INICIO Y TRAMITACIÓN			
Forma de iniciación	<input type="checkbox"/> Oficio	<input type="checkbox"/> Instancia de parte	<input type="checkbox"/> N/A
Plazo de presentación	Plazo para que el ciudadano inicie el procedimiento.		
Como iniciar el trámite	Presencial: Instrucciones para dar inicio al procedimiento por parte del ciudadano de manera presencial en la Administración.		
	Correo: Instrucciones para dar inicio al procedimiento por parte del ciudadano por correo postal		
	Electrónico: Instrucciones para dar inicio al procedimiento por parte del ciudadano de manera electrónica a través de los medios ofrecidos por la Administración		
Documentación obligatoria	Documentación que obligatoriamente debe presentar el ciudadano para dar inicio al procedimiento.		
Otra documentación	Otra documentación que puede ser requerida al ciudadano en el transcurso de la tramitación o que el ciudadano puede aportar como documentación complementaria.		

DATOS ESPECÍFICOS DE RESOLUCIÓN			
Órgano de resolución	Por competencia propia / Por delegación	Órgano responsable	
Plazo de resolución	N/A		
Efectos del silencio administrativo	<input type="checkbox"/> Positivo	<input type="checkbox"/> Negativo	<input type="checkbox"/> N/A
Fin de la vía administrativa	Sí / No / N/A		
Recursos	Tipo de recurso	Tipo de recurso que puede interponerse.	
	Plazo de presentación	Plazo de presentación del recurso, si es posible.	
OTROS DATOS DE INTERÉS			
Normativa relacionada	Normas públicas relacionadas con el proceso estudiado.		
Normativa relacionada no publicada en sede	Normas internas relacionadas con el proceso.		
Tramitación	Formularios	Formularios para los ciudadanos relacionados con el proceso.	
	Formularios no publicados en sede	Formularios y plantillas internos utilizados en el desarrollo del proceso.	
	Aplicaciones informáticas	Aplicaciones informáticas disponibles para que los ciudadanos inicien el proceso.	
	Aplicaciones informáticas no publicadas en sede	Aplicaciones internas utilizadas en el proceso.	
Contacto	Unidad de contacto: Unidad de contacto para el ciudadano.		
	Correo electrónico: Correo electrónico de contacto para el ciudadano.		
	Correo postal: Dirección postal de contacto para el ciudadano.		
	Teléfono: Teléfono de contacto para el ciudadano.		
	Fax: Fax de contacto para el ciudadano.		
Otra información de interés	Otra información que puede resultar de interés para el ciudadano.		

Otra información de interés no publicada en sede	Otra información de interés de cara a la Administración.
---	--

Anexo 5. MAPA DOCUMENTAL

ESTRUCTURA DE NAVEGACIÓN

 Gestión Documental Corporativa

 Repositorio General

|  Grupo de funciones

| |  Función

| | |  Serie 1

CLASIFICACIÓN E IDENTIFICACIÓN

ÁREA DE IDENTIFICACIÓN Y CONTEXTO

Código	Código alfanumérico que identifica la serie
Denominación	Denominación o nombre normalizado de la serie objeto de identificación
Descripción	Objetivos o finalidad para la que ha sido creada la serie y documentación que agrupa
Tipo documental	Agrupación general aplicada a los documentos que tienen unas características tipológicas comunes
Grupo de funciones	Primer nivel de clasificación (funciones encomendadas a la Organización)
Función	Segundo nivel de clasificación de las funciones encomendadas a la Organización.
Unidad(es) responsable(s)	También denominado <i>Órgano productor</i> : Departamentos / unidades administrativas responsables de la tramitación (producción) de las unidades documentales de la serie. Coincide con los Departamentos / unidades administrativas que lideran el proceso <i>Nota: En el caso de que las unidades responsables u órganos productores sean varios porque uno haya heredado la competencia de otro, o porque haya cambiado el nombre en función de un desdoblamiento, se incluirán en este campo en orden cronológico desde el más antiguo al más reciente en el tiempo</i>
Unidades que participan	Departamentos /unidades administrativas participan en la tramitación (unidades administrativas que participan en el proceso)
Proceso	Proceso de tramitación que determina la creación o incorporación de los documentos que componen cada unidad documental (carpeta / expediente) de la serie. Actividad administrativa por la que se ha generado la serie
Fecha(s)	Incluye las fechas de la serie documental desde que se empieza a producir hasta que deja de producirse
Ordenación	Sistema de ordenación que sigue la documentación dentro de la serie. Se indica el tipo de ordenación (alfabética, cronológica, numérica) en cada caso, y el/los atributos a los que se aplica
Tipo de serie	Simple / Compuesto Serie simple es la constituida por documentos de la misma categoría (ejemplo: 'Informes de coyuntura'), serie compuesta cuando contiene documentos de más de

	una categoría (ejemplo: 'Expedientes de personal').	
Subcarpetas	Se indica si las requiere la serie (Si/No)	Nombre de las subcarpetas cuando se requieran
Volumen	Extensión física o/y lógica de la unidad de descripción. Se incluyen datos para previsión y estimación de crecimiento anual	
Soporte	Soporte que contiene la información	
Observaciones	Información complementaria que no esté consignada en ningún atributo y se considere relevante o de interés	
LEGISLACIÓN, NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS		
Denominación o Título de la norma		
Base legal. Legislación, procedimientos internos y operativos que afectan a la producción de la serie o a alguno de los documentos que la componen		
APLICACIONES INFORMÁTICAS RELACIONADAS		
Nombre de la aplicación		Tipo
Se identifican las aplicaciones informáticas que afecten a la serie en su conjunto o alguno de los documentos que la integran.		Clase de aplicación informática utilizada
RELACIONES CON OTRAS SERIES		
Tipo relación	Nombre serie relacionada	Observaciones
Se indica el Tipo de relación (Precedente, Descendente, Complementaria, Documentos recopilatorios, Series duplicadas), el Nombre de la series, las fechas de inicio y fin de la relación	Se consignan los nombres de las series con documentación relacionada que amplíe el contenido y la comprensión.	

CICLO DE VIDA				
VALORACIÓN				
Valor administrativo	Sí / No	Plazo de vigencia		
Valor legal	Sí / No	Plazo de vigencia		
Valor informativo/histórico	Escaso / Sustancial / No tiene	Justificación		
SELECCIÓN				
Conservación³⁵	Conservación permanente	Eliminación parcial (o expurgo)	Eliminación total	Pendiente de valoración
Archivo de oficina / GDC	Plazo	Periodo de tiempo que deben conservarse en la Unidad responsable o creadora, y justificación		
	Acción	Transferencia / Eliminación permanente		
Archivo General (intermedio)	Plazo	Periodo de tiempo que deben conservarse en el Archivo Central o/y en el Archivo Central Electrónico, y justificación		

³⁵ Criterio de selección adoptado tras el análisis de valoración

	Acción	Eliminación parcial (Expurgo) / Eliminación permanente / Transferencia
	En caso de Expurgo	Se indica el tipo de muestreo (selectivo, aleatorio, etc.)
Archivo Histórico	Conservación permanente	
Normativa de conservación	Normativa específica de conservación que aplique a la serie	
Responsable	Unidad administrativa responsable del archivo de oficina	
Observaciones	Se incluirá toda la información que en este momento se considere necesaria sobre la conservación de la documentación en soporte papel y electrónico	
ACCESO Y USO		
Tipo de acceso	Informa sobre los niveles de generales de acceso dependiendo de la clasificación del grado de confidencialidad de los documentos	
Ficheros de carácter personal	Identifica, de acuerdo a la LOPD, cuál de los tres niveles de seguridad es aplicable a la información de la serie (nivel bajo, nivel medio y nivel alto)	
Normativa	Normas de acceso generales y condiciones específicas si así las hubiere establecido la Comisión de Valoración	
AREA DE NOTAS		
Notas	Cualquier otro dato que se juzgue necesario y que no se haya encuadrado en otro elemento de la descripción. Información ocasional que se considera imprescindible para la correcta comprensión de la descripción	
ÁREA DE CONTROL		
Interlocutores	Nombre de los interlocutores.	
Toma de datos	Personas intervinientes en la toma de datos.	
Fecha de descripción	Fecha de la toma de datos.	
Aprobación el Mapa Documental	Fecha y responsable de la aprobación del mapa documental.	
Fuentes consultadas	Fuentes externas adicionales de consulta.	
Revisiones	Revisiones ejecutadas desde la inicial y cambios realizados.	
Observaciones	Comentarios a tener en cuenta.	
Procesos relacionados	Nombre de los procesos analizados que están relacionados con la serie documental.	

DOCUMENTOS											
Categorías	Documentos	Documentos de archivo	Tipo de set	Subcarpetas	Obl.	Firma	Soporte	Nivel de acceso	Plantillas/ Formularios	Tradición documental	Observaciones
Categoría de documento	Nombre del documento	Sí/No	Conjunto atributos descriptivos	En el caso de que la serie las tenga, nombre de la Subcarpeta donde se agrupa el documento	Si/No	Si/No	Papel, Papel/electrónico, electrónico	Cuando aplica documento a documento (excepcional)	Nombre de los modelos, formulario o plantillas relacionados con este tipo de documento	O= Original; C=Copia; CA=Copia autenticada; FC=Fotocopia	Indicar cualquier incidencia en el circuito documental que implique la posible localización de duplicados en otras unidades administrativas

Anexo 6. METODOLOGÍA DE TOMA DE DATOS Y VALIDACIÓN

A continuación, se muestra la metodología propuesta para la realización de la toma de datos y la validación de los resultados obtenidos.

Actividades a realizar

a. Designación de responsables e interlocutores por parte de la Organización

Se trata de la designación por parte de la Organización de los **responsable/s de proceso/s**, es decir, interlocutores válidos con el conocimiento necesario y capacidad de tomar decisiones y aprobar los trabajos relacionados con los procesos.

A través de la correcta designación de los responsables, se logra la capacitación funcional necesaria con el objeto de obtener los conocimientos adecuados, con criterio y responsabilidad suficientes para la buena marcha de las reuniones de recopilación, análisis y diagnóstico.

Se recomienda que, siempre que sea posible, el responsable del proceso asista a la práctica totalidad de las sesiones de trabajo, en la medida que le corresponde la validación de las decisiones adoptadas. En caso de que dichos responsables tengan una carga de trabajo que no les permita acudir a las reuniones se podrán identificar reuniones, dos responsables, de manera que puedan alternarse para acudir a las mismas.

A continuación, se enumeran algunas **características propias** de los **responsables** de proceso:

- Se buscará la máxima involucración con los objetivos de las reuniones.
- Será posible que el responsable se acompañe en las reuniones de colaboradores expertos.
- Será “responsable” de la aprobación de cuanto acontezca en los procesos asignados.

Por otro lado, se identificarán los **interlocutores con los conocimientos adecuados del proceso que permitan desarrollar el estudio en detalle del mismo**. Para que la asignación de interlocutores en los equipos de trabajo resulte exitosa, la Organización deber establecer aquéllos que muestren una mayor involucración con el objeto del proyecto y se conviertan en impulsores de la filosofía intrínseca en el objeto del mismo.

b. Constitución de los equipos de trabajo (equipos de proceso)

La formación de grupos de trabajo se basa en la idea de que este tipo de organización incrementa la capacidad para identificar y resolver problemas y, por lo tanto, contribuye a mejorar el rendimiento de la organización en su conjunto y el de las personas que la forman.

La puesta en marcha de los equipos de trabajo se articula a través de la conjunción de un determinado número de personas, adecuadamente lideradas y con habilidades complementarias con un propósito común. Por tanto, es muy importante la total implicación de las personas que integran los equipos de trabajo en el proyecto.

Los **equipos** se constituirán por proceso y serán mixtos, integrados por;

- Representantes de la jefatura del área funcional encargado de la Gestión Documental, que serán responsables de la dirección de las diferentes fases.
- Responsable del proceso.
- Interlocutores designados al efecto para especificar el proceso o procesos en cuestión por su especial conocimiento.
- Otros representantes de áreas funcionales relacionadas con la tramitación del expediente.
- “Consultores” de procesos de gestión y documentales, responsables de la ejecución de las diferentes fases.

Los equipos de trabajo así compuestos tendrán capacidad para tomar las decisiones requeridas hasta lograr la definición completa del proceso documental optimizado.

c. Definición de la operativa de las reuniones de revisión de los procesos

La definición de la operativa de las reuniones de trabajo constituye uno de los aspectos más relevantes en el desarrollo de los trabajos de la presente metodología. Por ello, previo al inicio de las reuniones con los equipos de trabajo, se consensuarán los siguientes protocolos de trabajo:

- **Protocolo en la convocatoria de reuniones de los trabajos:** la convocatoria de las reuniones la realizará el equipo de la unidad responsable de la Gestión Documental, convocándose tanto a los interlocutores de los departamentos vinculados con el proceso objeto de análisis como al equipo “consultor”. En la convocatoria se identificará la finalidad de la reunión, la agenda prevista y la duración.

Resulta conveniente que las reuniones estén preparadas con anterioridad por todos los participantes.

En la medida de lo posible, en el mismo momento de la realización de la convocatoria a la reunión de trabajo, se enviará a los interlocutores los resultados del trabajo de gabinete previo (ver apartado siguiente) realizado por el equipo “consultor” con la información disponible. Para ello, será necesario disponer de la información al menos **48 horas antes de la convocatoria**. El objetivo es que los asistentes a la reunión puedan validar, de manera previa, toda la documentación, optimizando el tiempo empleado en la reunión y permitiendo tomar un mayor número de datos y acuerdos.

- **Protocolo de envío de documentación de la documentación por parte de los interlocutores:** una vez celebradas la reuniones de trabajo, el equipo “consultor” realizará los cambios establecidos durante las mismas y su posterior envío a los interlocutores para su revisión y, en su caso, aprobación. El objetivo es que los asistentes a la reunión puedan validar, de manera previa, toda la documentación, optimizando el tiempo empleado en cada reunión y permitiendo tomar un mayor número de acuerdos. Para la aprobación de los documentos por parte de los interlocutores, se consensuará el plazo.

d. Desarrollo de trabajo de gabinete

Con carácter previo a la celebración de las reuniones, el equipo consultor, partiendo de la información disponible en cada caso, elaborará un borrador del documento a revisar.

Una vez elaborados estos borradores, se procederá a su envío a los grupos de trabajo para su revisión de manera previa a la celebración de la reunión, siguiendo el protocolo definido anteriormente.

De manera posterior a cada una de las reuniones de trabajo, se llevará a cabo el correspondiente trabajo de gabinete para adaptar los documentos a los acuerdos alcanzados durante aquéllas.

e. Celebración de las reuniones de trabajo

Una vez convocadas las reuniones y enviados los documentos fruto del trabajo de gabinete, comenzarán a celebrarse las **reuniones**. Se buscará el consenso en los resultados de las mismas. Éstas **se adaptarán al calendario laboral y al volumen de trabajo de cada uno de los responsables e interlocutores**, de forma que se establezca un modelo de trabajo flexible que no interrumpa la continuidad del trabajo diario. En consecuencia, se analizará la disponibilidad de los responsables y usuarios clave de manera que, en todo caso, se adapten las sesiones de trabajo y desplazamientos a cada situación particular.

Por tanto, en función de cada grupo de trabajo concreto, se podrá determinar la conveniencia de establecer un **calendario intensivo de reuniones** (reunión diaria intensiva) con el fin de finalizar las sesiones de trabajo a la mayor brevedad posible o, por el contrario, definir un programa de trabajo con

sesiones intercaladas en el tiempo (semanales o quincenales), adaptado al volumen de trabajo y la disponibilidad de los responsables e interlocutores. En aquellos casos en los que no sea posible definir un calendario fijo de reuniones, al finalizar cada reunión será imprescindible fijar la fecha de la siguiente con el tiempo suficiente para elaborar y enviar la documentación por parte del equipo “consultor”.

En aquellos casos en los que estén involucradas **más de una actividad administrativa** de la Organización, se propone que en las reuniones participen **interlocutores de cada una de ellas**.

Las **características de las reuniones de revisión** se describen a continuación:

- Las reuniones tendrán una agenda previamente definida.
- En relación con el punto anterior, los miembros del equipo de trabajo trabajarán previamente los asuntos a tratar en la reunión.
- Se presentarán dudas y solicitudes de información o documentación concretas, consecuencia todos ellos del análisis realizado.
- Se celebrarán tantas reuniones como sea necesario hasta alcanzar el consenso, si bien se recomienda que el **número de reuniones no exceda de 4** para consensuar y validar todos los entregables establecidos asociados a un proceso.

Una vez que el equipo de trabajo entienda que se han recogido todos los aspectos, actividades y documentos del proceso, se dará por finalizada la labor de elaboración y se generará la documentación definitiva correspondiente.

El proceso así elaborado se someterá a la **aprobación definitiva** por parte del responsable del proceso.

Además de las reuniones mencionadas, podrán producirse conversaciones telefónicas, intercambios de correo electrónico, así como otras reuniones, para aclarar temas puntuales entre usuarios clave y los consultores encargados de analizar el proceso.

f. Aprobación de las propuestas por parte de los responsables

La **documentación generada** será **aprobada por los responsables de los procesos**, realizando la aprobación de forma continua y evolutiva a través de las distintas reuniones que se celebren hasta que se alcance el consenso.

Para dejar constancia de esta “evolución”, se incluirá en cada documento la **información de aprobación**:

- Fecha de la aprobación.
- Nombre y firma de los responsable/es del trabajo.

De esta manera se conseguirá asegurar que las propuestas elaboradas sean conformes a las actividades definidas por los participantes en las reuniones por parte de la Organización.

Anexo 7. FICHA DE PROYECTO DEL PLAN DE ACCIÓN

DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	
OBJETO DEL PROYECTO	Detalle del motivo por el que se debe ejecutar el proyecto y el fin que se persigue con el mismo.
ALCANCE	Ámbito de aplicación del proyecto y estimación de los productos a obtener.
ACTIVIDADES A REALIZAR	Enumeración de las actividades de las que está compuesto el proyecto.
OBJETIVOS DE CADA UNA DE ELLAS	Explicación de cada una de las actividades a realizar y del fin de las mismas.
PLAZO DE EJECUCIÓN	Plazo estimado de duración del proyecto.
PLANIFICACIÓN	Relación temporal de ejecución de las tareas, dependencias entre las mismas y plazos parciales de obtención de resultados.
PRESUPUESTO ESTIMADO	Presupuesto necesario.
RECURSOS NECESARIOS (MATERIALES Y HUMANOS)	Estimación de las necesidades de equipación (software, hardware, instalaciones,...) y de horas-hombre para poder ejecutar exitosamente el proyecto.
DEPENDENCIAS ENTRE PROYECTOS	

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

7 CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

7.1 Conclusiones de la investigación

La Administración Pública tiene dos características esenciales:

1. Su trabajo se rige por la normativa de Procedimiento Administrativo, que organiza el trabajo en fases claramente diferenciadas que se realizan con el objetivo de lograr la resolución de expedientes. Es decir, se plantea ya en la propia ley, aunque no de un modo explícito, el trabajo por procesos.
2. Los principales inputs y outputs de los referidos procesos de trabajo están constituidos por documentos.

Pese a la importancia vital de la documentación en las Administraciones Públicas no sólo como resultado de trabajo sino también como elemento de optimización y mejora de sus procesos, **no existe ninguna metodología de implementación de Gestión Documental en las Administraciones Públicas** y hasta ahora se han limitado a la aplicación de metodologías estándar de mera implantación de Sistemas de Gestión Documental que persiguen únicamente la correcta organización de los documentos sin considerar el potencial de mejora que el análisis y optimización de los procesos en los que son generados puede incorporar al funcionamiento de la propia Administración.

La Administración Pública es la primera interesada en mejorar la forma en que se prestan los servicios públicos. De hecho este es uno de los objetivos principales de la Ley 11/2007, que ha servido como elemento central de la metodología desarrollada en la presente tesis. Así su exposición de motivos recoge que:

“(…)el mejor servicio al ciudadano constituye la razón de la reformas que tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en España para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador siempre con la mira puesta en los ciudadanos. Ese servicio constituye también la principal razón de ser de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que trata, además, de estar a la altura de la época actual”.

La Ley 11/2007, además, surge en un contexto de transición del mundo tradicional al electrónico y nace con un enfoque *compendial*, describiendo todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta para la automatización y simplificación de los procesos administrativos, dando carta de naturaleza legal a la utilización de medios electrónicos que ya introducía la Ley 30/1992.

La Ley 11/2007 fija, por tanto, las características fundamentales de la relación a implementar con los ciudadanos (los procesos a realizar), que, como hemos desarrollado, constituye el núcleo central de nuestro Modelo de Gestión Documental basado en procesos.

Este papel de “guion a seguir” para la optimización de los procesos de la Administración es recogido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que sustituirá a la Ley 30/1992. Así esta Ley pese a pasar a contenerla en su articulado le da aún un año más de vigencia consciente de su utilidad como *check list* completa de elementos a considerar.

De hecho, la Ley 39/2015 en su exposición de motivos incorpora referencia a la 11/2007 indicando que el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que regula esta última no pierde protagonismo sino que cobra mayor peso incorporándose al Procedimiento Administrativo Común, al ser el mismo no una forma especial de gestión de los procedimientos sino un elemento que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones, mencionando además el papel clave de los documentos.

Y concluye, resaltando una vez más su valor, que *“resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en*

un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas”.

Es por consiguiente innegable el valor de fundamento a cumplir de los requerimientos detectados en el análisis de la Ley 11/2007 así como que la búsqueda de la manera de darles respuesta, permite detectar qué elementos son necesarios para definir el Modelo de Servicios óptimo de la Administración Pública en el que incardinar la Gestión Documental como vertebrador en la resolución de los procedimientos administrativos que materializan los citados servicios.

En este modelo, que emana del análisis de requerimientos de la Ley 11/2007, se representan todos los elementos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de canalizar las relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, en el que la pieza fundamental la constituye el documento.

Es por tanto, no sólo el modelo de relación con los ciudadanos sino el Modelo de Gestión Documental óptimo a implantar en una Administración Pública, ya que refleja todos los componentes requeridos para la toma en consideración del ciclo completo de los expedientes ligados a los procedimientos administrativos, desde su apertura, hasta su resolución y posterior archivo.

La optimización de los procesos documentales debe pasar por la adaptación de los mismos al Modelo de Servicios emanado de la Ley 11/2007, de modo que logremos simplificarlo, reduciendo las cargas administrativas para el ciudadano y alineándolos con la tecnología disponible.

La citada optimización documental se traducirá en:

- a) La reducción de los trámites administrativos mediante la supresión de tareas y generación de documentos innecesarios.
- b) La reducción de las peticiones de documentación requeridas a las imprescindibles.
- c) El fomento de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables redundando en la eliminación de peticiones de documentación.
- d) La simplificación y la normalización de formularios e impresos.
- e) La unificación de informes, con eliminación o sustitución por propuestas o visados, cuando ello fuera posible.

Lo que redundará en una **reducción en los plazos y costes de tramitación de los expedientes derivada de la simplificación anterior.**

Para garantizar la consecución de estos resultados es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones que detallamos a continuación:

- Contar con la implicación de la Alta Dirección
- Involucrar a las unidades operativas en la optimización documental, mediante la creación de grupos de trabajo.
- Utilizar el Mapa de Procesos como elemento vertebrador y fundamental para el análisis y mejora de los flujos documentales en los procedimientos administrativos.
- Definir la documentación esencial relacionada con cada proceso estudiado y la gestión óptima de su “ciclo de vida”.
- Marcar como meta la consecución del Modelo de Servicios derivado de la Ley 11/2007.
- Establecer un ciclo de mejora continua.

Lo que garantizamos llevando a cabo las fases planteadas en la Metodología involucrando a los diferentes actores implicados en los procesos administrativos:

0. **Inventario y Mapa de Procesos Administrativos**, que busca recoger todos los procedimientos administrativos que la Administración realiza, sus relaciones y sus parámetros básicos.
1. **Descripción de la situación actual**, que persigue conocer y documentar cada uno de los procesos detectados en la fase anterior.

2. **Diagnóstico y mejora del procedimiento**, con el objeto de detectar los cambios a realizar en cada uno de los procesos para lograr alcanzar el nuevo modelo de gestión documental planteado.
3. **Elaboración del Mapa y Política Documental**, que defina la documentación esencial relacionada con cada proceso estudiado y la gestión óptima de su “ciclo de vida”.
4. **Implantación y mejora continua**, que implica materializar las mejoras propuestas en las fases anteriores y realizar un seguimiento de las mismas.

7.2 Líneas futuras

El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013³⁶ parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles.

En esta línea, se ha demostrado clave profundizar en la agilización de los procedimientos dotándoles de un pleno funcionamiento electrónico. Hecho que se ha traducido recientemente en la promulgación de la nueva norma básica que regula el funcionamiento de la Administración incorporando la tramitación electrónica como forma de actuación habitual: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta novedosa Ley que sistematiza toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, clarificando e integrando el contenido de la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007 marca la validez de los elementos contemplados en el Modelo de Servicios enunciado en la presente tesis y fija el escenario en el que se desarrollarán las futuras iniciativas de optimización administrativa, “*porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas*” (Exposición de motivos de la Ley 39/2015).

La aplicación de la Metodología deberá ahondar en este sentido, contribuyendo a la simplificación y modernización de los procesos administrativos. Pero además, al partir de un análisis de los procesos desde un prisma global, en el que consideramos no sólo la tramitación, sino también la organización, la normativa y la tecnología, la puesta en marcha de la Metodología permitirá establecer acciones estratégicas no sólo vinculadas a la optimización documental sino a los cuatro ámbitos enunciados. Así cabe esperar la definición de actuaciones para:

- Simplificación de procedimientos y trámites
- Adaptación organizativa
- Adecuación tecnológica
- Adaptación Normativa

Simplificación de procedimientos y trámites

La primera línea que debe seguir la aplicación de la Metodología es la de simplificación de procedimientos y trámites, fin principal de la misma a través de su optimización documental. Debe procederse a la racionalización y simplificación de los flujos de trabajo internos de la Administración para permitir que las tareas que se realizan sean las estrictamente necesarias y las exigencias a los ciudadanos las mínimas necesarias.

Esta ansiada simplificación viene siendo exigida por numerosas normas que han predicado la necesidad de revisar las normativas internas, en un camino que tuvo un fuerte impulso por la necesidad de adaptación a la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

³⁶ Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. CORA. 2013. [en línea]. Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF

Tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas vienen trabajando en esta línea y han adoptado un método de medición de las cargas administrativas para ser aplicado por todas las Administraciones Públicas de nuestro país. Este método está basado en el Modelo de Costes Estándar (MCE) europeo, adaptado a la realidad de nuestras administraciones.

El método, define lo que se consideran cargas administrativas y, procede a su identificación, que aunque no es exhaustiva incluye todas aquellas cargas más frecuentes e importantes. De igual modo se establecen los mecanismos de reducción de cargas administrativas, que son técnicas de reducción, inspiradas en los principios propuestos en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las cargas administrativas: reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información, elementos todos ellos incluidos en nuestra Metodología que puede hacer realidad esta necesaria simplificación de procedimientos y trámites. Consideramos que una línea de desarrollo de la Metodología puede venir acompañada de su integración con el MCE de cara a la reducción de cargas para los ciudadanos.

Adaptación organizativa

La aplicación de la Metodología permite obtener información organizativa y no sólo operativa, ya que la toma de datos se realiza con los encargados directos de la ejecución de los procesos. Así se identifican obstáculos que pueden afectar de forma directa a la implantación de las mejoras de procesos documentales. Entre dichos obstáculos, están:

- Reticencias y resistencias a la modificación de los procedimientos de trabajo e incorporación de nuevas herramientas.
- La adaptación de los puestos de trabajo en el organigrama, o la nueva valoración de los mismos en cuanto a su contenido o participación en el procedimiento.
- La formación necesaria al personal.

El éxito de la implantación de las mejoras documentales depende en gran medida de la capacidad de impulso y de coordinación. Esto, además de liderazgo, visión y capacidad de coordinación transversal, requiere la adaptación de las estructuras orgánicas y de los puestos de trabajo a las nuevas formas de trabajo en la organización.

Si las actuaciones de optimización documental que se van a adoptar, no van acompañadas de medidas en la organización y gestión de las personas y de las estructuras organizativas, corremos el peligro de no asentar las mismas en el largo plazo. Por este motivo, creemos que una línea de expansión de la Metodología es la detección de requerimientos que deben cubrir los empleados públicos para desarrollar adecuadamente los puestos de trabajo implicados en la ejecución de los procesos.

La información en el análisis de los procesos podría completarse en esta línea en futuros desarrollos de la Metodología.

Adecuación tecnológica

La optimización de los procesos documentales está ligada en una importante medida a la disponibilidad de soluciones tecnológicas que faciliten la relación con los ciudadanos. Es por tanto vital acompañar las medidas derivadas de la aplicación de la Metodología con una adecuación tecnológica de las Administraciones.

Es necesario tener en cuenta además el escenario de crisis y de fuerte reducción de los presupuestos públicos en esta materia en los últimos años, lo que exige un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y una optimización en su rendimiento. En esta línea existen soluciones desarrolladas por el Centro de Transferencia de Tecnología (CTT) que pueden ser reutilizadas por las Administraciones Públicas.

Una línea de expansión de la Metodología es la alineación con estas herramientas de modo que las medidas detectadas puedan incorporar además las pautas tecnológicas a seguir para implementarlas a

coste cero o al menos reducido, dotando al personal de las herramientas y equipos adecuados a las necesidades requeridas para la realización óptima de cada actividad o trámite a desempeñar.

Adaptación Normativa

Las medidas de optimización documental, en la medida que afectan a procedimientos reglados, pueden conllevar la necesidad de modificar normas. Estas modificaciones normativas deberán coordinarse con otras modificaciones de carácter organizativo, tecnológico etc. encaminadas a promover el uso de herramientas y procedimientos dirigidos a la simplificación de los procesos.

Nuestra Metodología analiza la aplicación relacionada con los procesos, lo que la sitúa en una posición privilegiada para extender su aplicación en esta línea. Por ello consideramos que la ampliación en este campo es otra de las futuras líneas de extensión de la Metodología.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

ABADAL, E. 2004. Gestión de proyectos en información y documentación. Gijón: Trea. ISBN 8497041445.

ALBERCH FUGUERAS, R.; CRUZ MUNDET, J.R. 1999. ¡Archívese! : los documentos del poder : el poder de los documentos. Madrid: Alianza Editorial. ISBN 8420639672.

ALÒS-MONER, A. d'. 2006. La gestión documental: aspectos previos a su implementación. El profesional de la información, vol. 15, núm. 3, p. 222- 226.

CERMENO, L.; CASELLAS SERRA, L.-E. 2009. La Norma ISO 15489 y la implantación de un sistema de gestión de documentos (analógicos y electrónicos). Las Palmas de Gran Canaria: Anroart. ISBN 9788492628278.

CONCEPCIÓN, R. 2007. Tesis Doctoral: Metodologías de Gestión de Proyectos en las Administraciones Públicas. Universidad de Oviedo.

DELGADO GÓMEZ, A.; DURANTI, L. 2005. La Conservación a largo plazo de documentos electrónicos auténticos : hallazgos del Proyecto InterPARES. Cartagena: 3000 Informática. ISBN 8487529941.

DIRKS Methodology: a users guide. 2001. National Archives of Australia.

DUPLÁ DEL MORAL, A. 1997. Manual de archivos de oficina para gestores. Comunidad de Madrid. Madrid: Marcial Pons. ISBN 847248467X.

FABRA VALLS, M.J.; BLASCO DÍAZ, J.L. 2008. El Documento electrónico : aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos. Castellón de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I. ISBN 9788480216623.

FOSCARINI, F. 2010. La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica. Tabula, vol. 13, p. 41-57.

GARCÍA MACHO, R.; BARNÉS VÁZQUEZ, J. 2010. Derecho administrativo de la información y administración transparente. Barcelona: Marcial Pons. ISBN 9788497688222.

GARCÍA MORALES, E. 2013. Gestión de documentos en la eadministración. Barcelona: Editorial UOC. ISBN 9788490299784.

HEREDIA HERRERA, A. 2010. Clasificación, cuadros de clasificación y e-gestión documental. Tabula, vol. 13, p. 139-151.

HEREDIA HERRERA, A. 1991. Archivística general: teoría y práctica. Sevilla: Publicaciones de la Excm. Diputación Provincial de Sevilla. ISBN 9788477980568.

Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. CORA. 2013. [en línea]. Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF

KAUFMAN, R. 2004. Planificación Mega: herramientas prácticas para el éxito organizacional. Castellón de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I. ISBN 8480214635

LLANSÓ SANJUÁN, J. 2009. Gestión de documentos electrónicos : la importancia de los sistemas de gestión de documentos. Nociones generales. Las Palmas de Gran Canaria: Anroart. ISBN 9788492628445.

Manual de Documentos Administrativos. 2003. Madrid: Tecnos. ISBN 9788430940004.

Modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo especificación MoReq. 2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 9282888061.

MoReq2010, modular requirements for records systems. 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 9279185195.

ROBERGE, M. 1992. La Gestion de l'information administrative : application globale, systémique et systématique. Québec: Documentor. ISBN 2891231228.

ROBERGE, M. 2002. L'Essentiel de la gestion documentaire. Québec: Gestar. ISBN 2921571072.

ROBERGE, M. 2006. Lo esencial de la gestión documental : sistema integrado de gestión de los documentos analógicos y de los documentos electrónicos. Québec: Gestar. ISBN 2921571188.

RUSSO, P. 2009. Gestión documental en las organizaciones. Barcelona: Editorial UOC. ISBN 9788497888639.

SERRA SERRA, J. 2003. L'administració electrònica i la gestió de documents. BiD textos universitaris de biblioteconomia i documentació, vol. 11.

SERRA SERRA, J. 2008. Los Documentos electrónicos: qué son y cómo se tratan. Gijón: Trea. ISBN 9788497043953.

Legislación y normativa

ESPAÑA. Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo. BOE, 18 de julio de 1958, n.171.

ESPAÑA. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE, 27 de noviembre de 1992, n. 285

ESPAÑA. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas. BOE, 23 de junio de 2007, n.150.

ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE, 2 de octubre de 2015, n. 236.

ESPAÑA. Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. BOE, 20 de diciembre de 2003, n. 304.

ESPAÑA. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. BOE, 30 de julio de 2011, n. 182.

ESPAÑA. Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. BOE, 26 de julio de 2012, n. 178.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Information and Documentation – Records Management- part 1, General. International Standard, ISO 15489-1 (Eng). Geneva: ISO, 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Information and Documentation – Records Management- part 2, Guidelines. International Standard, ISO 15489-2 (Eng). Geneva: ISO, 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Management Systems for records- Fundamentals and Vocabulary. International Standard, ISO 30300 (Eng). Geneva: ISO, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Management Systems for records – Requirements. International Standard, ISO 30300. (Eng). Geneva: ISO, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Information and documentation -- Work process analysis for records. International Standard, ISO/TR 26122:2008. (Eng). Geneva: ISO, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Quality management systems — Requirements. International Standard, ISO 9001:2015. (Eng). Geneva: ISO, 2015.