

¿Por qué es necesaria una PGD-eL?



Publicada en el PAe (finales 2016), apartado Normas Técnicas de Interoperabilidad

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#POLITICAGESTION

Modelo de política de gestión de documentos electrónicos para Entidades Locales (PGD-eL)



MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



AJUNTAMENT DE TAVERNES DE LA VALLDIGNA

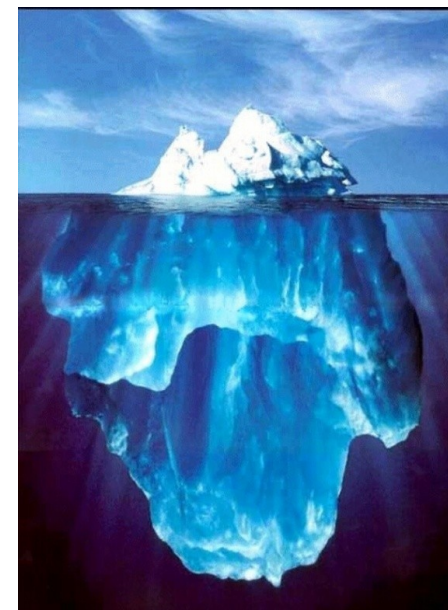
LO QUE VEMOS ES LA PUNTA DEL ICEBERG

Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa

“La Administración electrónica es:

- el uso de las **TIC** en las AAPP*
- combinado con cambios organizativos y **nuevas aptitudes***
- con el fin de **mejorar los servicios públicos** y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.*

¿Qué hay bajo la superficie?



Introducción

- La Ley 39/2015 instauro (sin marcha atrás) el procedimiento administrativo, **íntegramente electrónico**.
- *“Aunque el interfaz externo de los servicios públicos ha sido digitalizado en su mayor parte, la tramitación interna por parte de la Administración no ha evolucionado de la misma manera. Queda aún un largo camino por recorrer para adaptar sus formas de actuación y la tramitación de expedientes a los medios digitales. La Administración Digital implica, además, rediseñar de un modo integral los procesos y servicios, así como revisar los planteamientos organizativos vigentes, lo cual no sería realizable sin el correspondiente cambio cultural.” (ESTRATEGIA TIC AGE 2015-2020)*
- Dentro de la línea de acción 5 de dicha estrategia se contempla **“facilitar la creación de equipos interdisciplinarios para el diseño de los servicios digitales”**.

ENCUESTA SOBRE EL ESTADO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE VALENCIA (Francisco Sanchis y Fernando Lilao)

- **La gestión documental era ya una de las asignaturas pendientes** en la Administración municipal valenciana sobre soporte papel. Situación que hoy por hoy se está reproduciendo en el mundo electrónico
- **El ENI y el ENS tienen una escasa aplicación. 3 de cada 4 Ayuntamientos valencianos reconoce no haber puesto en marcha medida alguna para su adaptación a los mismos.** Sólo el 4% de los municipios ha desarrollado alguna planificación de los metadatos asociados al documento.
- **Para la recuperación de la información y los documentos se requiere de la aplicación de gestión con la que se crean,** lo que supone que no se pondera la obsolescencia tecnológica y los gastos asociados a combatirla.
- Hay una **falta de información y sensibilización** sobre la necesidad de organizar los documentos electrónicos en un e-archivo. De hecho más de la mitad de los encuestados reconoce no saber qué pasa con los documentos que genera.



ENCUESTA SOBRE EL ESTADO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE VALENCIA (Francisco Sanchis y Fernando Lilao)

- El archivo municipal y el archivero no tienen un papel destacado en la Gestión Documental Electrónica.
- **El 80% de los municipios carece de cualquier tipo de asistencia de un archivero.** Allí donde hay sólo participa en el diseño de la misma cuando se crea un grupo multidisciplinar para esta tarea, que normalmente es liderado por el Secretario Municipal y el responsable de Informática.
- En los Ayuntamientos de más de 20.000 hab, **la Política de Metadatos que sólo ha sido desarrollada en algún nivel por el 11% de los encuestados.**
- ¿Qué están haciendo las Diputaciones?

Art 26 LPAC. Emisión de documentos por las AAPP

Documentos públicos administrativos: los *válidamente* emitidos por los órganos de las AAPP.

Forma: por escrito y a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

Requisitos de validez:

- a) Contener **información** de cualquier naturaleza **archivada en un soporte electrónico** según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los **datos de identificación** que permitan su **individualización**, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una **referencia temporal** del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los **metadatos** mínimos exigidos.
- e) Incorporar las **firmas electrónicas** que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

Esto implica la **necesidad de alinear estrategias y responsabilidades corporativas en materia de GD.**

GRUPO DE TRABAJO PGD-eL

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO PGD-eL	
Archiveros	<ul style="list-style-type: none"> - Francisco Sanchis Moreno, Archivero en la Diputación de Valencia - Juan P. Galiana Chacón, Archivero en el Ayuntamiento de La Vall d'Uixó (Castellón)
Informáticos	<ul style="list-style-type: none"> - Fernando Torregrosa Navarro, Presidente de ATIAL. Jefe del Departamento de Informática en el Ayuntamiento de Xirivella (Valencia) - Amparo Cabo Lluesma, miembro de ATIAL. Responsable Sistemas de Información y Nuevas Tecnologías en el Ayuntamiento de Moncada (Valencia) - Teresa Martínez Año, miembro de ATIAL. Jefa del Área de Modernización en el Ayuntamiento de Paterna (Valencia) - Manuel D. Serrat Olmos, miembro de ATIAL. Responsable de la Unidad de Sistemas e Innovación Tecnológica en el Consorcio Provincial de Bomberos (Valencia)
Secretarios Jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> - Borja Colón de Carvajal Fibla, Jefe del Servicio de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón. - Ylenia Díaz Moran, miembro de COSITAL Valencia. Secretaria del Ayuntamiento de Moncada (Valencia) - Miguel H. Javaloyes Ducha, miembro de COSITAL Valencia. Secretario del Ayuntamiento de Xirivella. - Santiago Pons Sala, Departamento de Informática y Modernización en el Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna. - César Herrero Pombo, miembro de COSITAL Valencia. Integrante del FORO XÁTIVA (Grupo de trabajo comisionado por COSITAL Valencia para la Administración electrónica). Secretario del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna.



REQUISITO SINE QUA NON: CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR

De la teoría a la práctica



Grupo de Archiveros EELL CV

Orientación holística: **técnica archivística y documental, TIC y aspectos jurídicos** de cualquier política pública encaminada a la implantación efectiva de la Administración digital.

28 de abril de 2016: Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna (Valencia). Equipo multidisciplinar Modelo PGD-eL:

1. Texto (no normativo)
2. Modelo de CdC e índice de SD
3. Esquema institucional de metadatos (mono-entidad)

Consenso alcanzado por los tres sectores profesionales implicados respecto a la **centralidad de la gestión documental en la Administración digital.**

COORDINADORES

- Grupo TIC: **Amparo Cabo Llesma**, Responsable de Sistemas de Información y Nuevas Tecnologías. Ayuntamiento de Moncada
- Grupo de Archiveros: **Francisco Sanchis Moreno**, Jefe del Servicio de Memoria Histórica. Diputación de Valencia
- Secretarios municipales: **César Herrero Pombo**, secretario del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna

Grupo absolutamente informal. Trabajo no retribuido. Responsabilidad y generosidad de los integrantes. Incluso de los que no formaban parte del grupo (**Joan Carles Faus Mascarell**).

Metodología

- Google Drive, correo electrónico y reuniones presenciales (pocas)
- Propuesta CdC inicial disruptiva
- Crítica y debate. Test de adaptación del CdC
- Consenso de los tres grupos
- Contactos con DG Archivos Asturias, MINHFP y Comité Sectorial
- Reunión con el grupo PGD GV
- Consenso sobre la necesidad INSIDE/ARCHIVE simplificado, con pre-carga PGD-eL





Según PGD-eL, el <ID_PRO_específico> quedaría tal que así:
(NTI de Expediente Electrónico)

ES_L01462384_2017_DOC_dddEEEEssss.001 > para el documento

ES_L01462384_2017_EXP_dddEEEEssss > para el expediente

ddd: código identificativo del departamento/negociado que produce, captura ó gestiona el documento/expediente.

EEEE: Expediente, código identificativo del número de expediente. Puede establecerse manualmente o por medio de un contador secuencial asignado automáticamente por el sistema, que se reiniciará cada 1 de enero.

S: Carácter fijo, indica serie documental

ssss: número de serie documental

METODOLOGÍA DEL CdC



- Clasificación de las actividades de la organización, con tres criterios: **funcional, orgánico y departamental**.
- Definición de las series documentales. El Anexo I de la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la NTI de Expediente Electrónico, al definir el metadato “Clasificación”, lo vincula al procedimiento administrativo, muy relacionado con la SERIE DOCUMENTAL



CRITERIO ORGÁNICO

a) Con el esquema de valores normalizado según el Sistema de Información Administrativa (SIA).

• Art. 9.1 del Real Decreto 4/2010 (ENI): **interoperabilidad organizativa**.

• Sistema de Información Administrativa se obtiene la relación de procedimientos y servicios de la Administración General del Estado (AGE). SIA: <http://sia2.redsara.es>

b) Si el procedimiento no se encuentra en SIA:

• <órgano >_PRO_<ID_PRO_especifico>3F

• <Órgano>: Véase codificación del metadato “Órgano”.

• <ID_PRO_específico>: Código alfanumérico que identifica de forma única al procedimiento dentro de los propios de la administración. Cada administración puede diseñar el proceso de generación según sus necesidades, asegurando en cualquier caso su unicidad. Por lo tanto, este ID puede generarse de forma secuencial o bien, ser una réplica del ID utilizado a nivel interno de la administración. (Longitud: 30 caracteres).

Para el metadato “órgano” resulta obligatoria la remisión a SIA-DIR3.

EL DESAJUSTE DE LA CLASIFICACIÓN ORGÁNICA EN EL SECTOR LOCAL

La LRBRL parte de la distinción entre órganos necesarios y complementarios

La clasificación orgánica se ciñe a los órganos decisorios, puesto que los órganos complementarios tienen una actuación subordinada a la de aquéllos.

También los puestos reservados a FALHN, por el ejercicio electrónico de sus funciones reservadas (asignación de sellos de órgano que permitan AAA) y porque el borrador de su reglamento regulador contiene una DA 9º que les asigna la condición de órganos a efectos del ejercicio electrónico de las funciones reservadas.

Propuesta inicial de normalización DIR3 (rechazada por el MINHFP):

<ÓRGANO>	IDENTIFICACIÓN DEL ÓRGANO EN DIR3
Ayuntamiento Pleno	LPLENXXXX
Alcalde	LALCAXXXX
Teniente de Alcalde	LTTEAXXXX
Junta de Gobierno	LJGOBXXXX
Secretario	LSECRXXXX
Interventor	LINTEXXXX
Tesorero	LTESOXXXX

Los dígitos XXXX corresponden a los del número de la entidad en el Registro de Entidades Locales. Si el número asignado sólo tuviera tres dígitos, se completara anteponiendo el valor "0".

LA CLASIFICACIÓN ORGÁNICA ¿ES SUFICIENTE PARA CONSTRUIR EL CdC?

- La clasificación orgánica debe completarse con la **contextualización de la unidad administrativa que produce el documento**, con el departamento que tramita el expediente.
- A la hora de contextualizar ¿tenemos claro que la clasificación orgánica en el sector local es diferente de la de la AGE o la de las CCAA?
- ¿Son trasladables al sector local los criterios y modelos conceptuales de las grandes AAPP?

LA CLASIFICACIÓN DEPARTAMENTAL

- ¿El criterio orgánico es suficiente?
- Es preciso completarlo con el criterio departamental.
- **El identificador del órgano no basta para individualizar el expediente.**
- Heterogeneidad organizativa que complica la estandarización.
- La clasificación departamental va a individualizar, junto con los datos del órgano y del interesado, el **expediente administrativo.**

PROPUESTA INICIAL: EL CRITERIO FUNCIONAL ALINEADO CON LA ESTRUCTURA DE FUNCIONES-ÁREA DE GASTO PRESUPUESTARIA (ASTURIAS)

- Construcción del **CdC**, alineado con las actividades de negocio propias de cada organización.
- La fuente principal para la clasificación funcional: la derivada de la **clasificación funcional de los presupuestos generales** de las instituciones, por la correspondencia real que tiene, entre las actividades presupuestadas y la producción de documentos como consecuencia de la ejecución del mismo. Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la **estructura de los presupuestos de las entidades locales**, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, según las cuales los estados de gastos de los presupuestos se estructurarán de acuerdo con las clasificaciones orgánica, por programas y económica.
- Ello permite plantear una primera etapa de **normalización** de los sistemas de clasificación, al proveer al Ayuntamiento de un marco general que abarque toda su producción documental dentro del contexto competencial de los arts. 25 y 26 de la LRBRL.

LA INSOPORTABLE LEVEDAD DE LA ENTIDAD “FUNCIÓN”

¿Existe una aproximación normativa al concepto de función administrativa?

MC CNEDA: responsabilidad u objetivo principal asumido por la sociedad o realizado por un agente, e integrado por un conjunto de actividades o procesos.

MC MEH, ALINEADO CON SEC (¿ÁREA DE GASTO=FUNCIÓN?):

- **Área de gasto 0: “Deuda pública”.** Gastos de intereses y amortización de la Deuda Pública y demás operaciones financieras.
- **Área de gasto 1: “Servicios públicos básicos”.** Se incluyen las cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.
- **Área de gasto 2: “Actuaciones de protección y promoción social”.** Pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo.
- **Área de gasto 3. “Producción de bienes públicos de carácter preferente”:** Sanidad, educación, cultura, ocio y tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.
- **Área de gasto 4. “Actuaciones de carácter económico”:** Actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Infraestructuras básicas y transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.
- **Área de gasto 9. “Actuaciones de carácter general”:** Actividades que afecten, con carácter general, a la Entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización.



CRÍTICA DE LOS MODELOS DE CDC

- Art. 11.2 de la LRBRL: *son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización.*
- Territorio, población y organización ¿son funciones administrativas?
- Pérdida de oportunidades: alineamiento estratégico/big data con estándares internacionales descriptivos de las funciones administrativas: SEC.

Tendríamos que abrir un debate.



DEFINICIÓN DE LAS SERIES DOCUMENTALES

EL GIRO COPERNICANO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

Alteración del proceso tradicional.

Hasta ahora la identificación y valoración de SD se contemplaba como un proceso independiente que se ejecutaba ligado a las políticas de selección de documentos, y podía impulsarse o no.

En el ámbito de la gestión electrónica, la identificación será **la primera de las actividades a ejecutar de forma anticipada**, para definir:

- por un lado, la categoría de **agrupación documental (procedimiento adv.)** correspondiente, y una denominación coherente de la misma;
- y por otro lado para determinar los **metadatos** de clasificación que pondrán en relación los documentos que ingresen en el SGDE con el proceso administrativo que genera este tipo de documentos, proporcionando así una representación continua de la actividad.

Volvemos al papel protagonista de la JCDA.

Imperiosa necesidad de dotación de personal funcionario especializado.

Ventajas modelo PGD-eL

- Alineación PRO-SD (valor añadido: sistematización SIA)
- Estandarización procedimientos locales
- Procesos de digitalización y copia auténtica: su reserva a FHN
- Heredabilidad metadatos a expedientes y documentos
- Automatización de asignación de metadatos
- Control repositorios tipo Alfresco
- Posibilidad de uso EELL medianas y pequeñas **que cuenten con equipos multidisciplinares para su implementación en el software de gestión** (contrapartida: enfoque mono-entidad/menoscabo información contextual)
- Trazabilidad consumo servicios PID
- Compatibilidad con modelos enfocados a los trámites y no a los procedimientos
- Etc.

Generalitat: trabajo pendiente

- Ley 3/2005, de 15 de junio, de la Generalitat, de Archivos: servicio muy importante del funcionamiento y de la eficacia de todas las AAPP; garantía de **conservación** del patrimonio documental valenciano; preservar el derecho de **acceso** a los archivos.
- Importantes transformaciones que afectan a la gestión de los archivos, como ha sido el gran desarrollo de las TIC. Estas nuevas tecnologías, en constante desarrollo, *tienen una gran influencia en la gestión de los archivos*, por lo que la LA pretende armonizar y difundir su implantación en todos los archivos que formen parte del Sistema Archivístico Valenciano.
- Yo creo que es al revés: **la gestión de los archivos es la base de la correcta aplicación de las TIC.**
- ¿Habría que modificar la Ley 3/2005, para **reforzar la vertiente de la interoperabilidad/gestión documental/implantación AE?**
- ¿La GV ha analizado el grado de cumplimiento de la Sección 2.ª Del **personal y los medios de los archivos públicos?** ¿Qué pasa con los de menos de 10.000?

EL PAPEL DE LA JCDA: HACIA LA PROACTIVIDAD EN LA GDE

- ¿La producción de TVD es suficiente a día de hoy?
- ¿Basta con valorar para conservar o eliminar?
- Necesidad de identificar, proponer modelos de metadatos por SD, establecer clasificación por procedimientos vinculada a las SD.
- ¿Para qué? Hay que *interoperar*.
- ¿Estandarización y apertura al sector local?





AUTOCRÍTICA

(más músculo que cerebro)

- Perspectiva **global**: ¿por qué utilizamos aplicaciones que no cumplen ENI? ¿Quién va a incorporar los metadatos dentro de 4-5 años a los documentos? ¡INSIDE YA!
- **Versión simplificada de ARCHIVE-INSIDE para pequeños municipios, con pre-carga PGD-eL.**
- Nivel **normativo**: ausencia de regulación legal de la GD. Soluciones *soft law* insuficientes.
- Nivel **directivo-político**: *“en lo público al final es la política la que decide, y esto significa más músculo que cerebro. No es el conocimiento el que convence, es el poder el que se impone, lo que significa que la ciencia o el conocimiento cede como argumento a la posición de fuerza de los actores decisionales.”* (Lindblom)
- Sector **secretarial-jurídico**: dejación de funciones y falta de empatía. Falta de convicción de la centralidad del archivo. Superar el *culturalismo*.
- Sector **archivos**: falta de impulso a la normalización de la DA, escasa permeabilidad MC CNEDA. Necesidad de impulsar su centralidad en la AE. Protagonismo de los datos. Falta de visibilidad de una JCDA reorientada a la GD y a proveer servicios de GD a sus “clientes”.
- Sector **TIC**: percepción de lo “jurídico” como un obstáculo al avance. Eficiencia vs legalidad. Falta de empatía con la GD. Inmediatez vs preservación de la producción documental.



Muchas gracias