



GRUPO DE TRABAJO PGDE

II ENCUENTRO DE ARCHIVOS
DE CASTILLA-LA MANCHA

25/05/2017

PARTICIPANTES Y APORTACIONES

- **Adoración Gras Egido** del Archivo Municipal de Chinchilla. Análisis de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos (PGDE) del Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECD).

- **Mónica Mora Ruiz** del Archivo Municipal de Illescas. Análisis comparado de la PGDE del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), MINHAP-eL, PGDE de Valdepeñas y PGDE del Ayuntamiento de Barcelona.

- **José Manuel Mendoza Marín** del Archivo Municipal de Daimiel. Análisis comparado de la PGDE del MECD y MINHAP.

- **Oliver Gutiérrez Rodríguez** del Archivo Municipal de Chozas de Canales. Análisis de la PGDE de la Diputación de Valladolid.

- **María Cristina Lozano Ruiz-Poveda** del Archivo Municipal de Villahermosa. Análisis comparado de la PGDE del MECD y MINHAP.

- **Caridad Barberá Ruiz** archivera de la Mancomunidad Sagra Alta. Análisis de la PGDE del Ayuntamiento de Barcelona.

- **Ovidio Organero Torres** del Archivo Municipal de Borox. Análisis de la PGDE MINHAP-eL y la ordenanza sobre administración electrónica de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- **María José Sánchez Uribe Larrea**, del Archivo Municipal de Almansa. Análisis de la ordenanza sobre administración electrónica de la FEMP.

- **Francisco José Atienza Santiago**, del Archivo Municipal de Alcázar de San Juan. Análisis de la ordenanza sobre administración electrónica de la FEMP y la PGDE de la Diputación de Valladolid.

- **Juan Francisco Prado Sánchez-Cambronero** del Archivo Municipal de Herencia. Análisis comparado de la PGDE MINHAP-eL y la PGDE del Ayuntamiento de Valdepeñas.

PARTES Y ESTRUCTURA DE UNA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

La legislación básica a tener en cuenta para la elaboración de una PGDE es la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

En concreto, resaltaremos el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica, por el que se establecen los principios y directrices de interoperabilidad en el intercambio y conservación de la información electrónica por parte de Administraciones Públicas. También las tres resoluciones de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) de Política de gestión de documentos electrónicos, la de Protocolos de intermediación de datos, y la de Relación de modelos de datos, así como el resto de NTI, de documentos y expedientes electrónicos, catálogo de estándares, digitalización de documentos, política de firma electrónica y de certificados, etc...

También hay que destacar la Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MINHAP, y la PGDE del MIHAP-eL (para las entidades locales), la primera por ser abarcable a todos los ámbitos de la administración, y la segunda por su aplicación a los ayuntamientos y otras entidades locales.

La estructura de una PGDE, siguiendo los modelos existentes, se dividiría en los puntos siguientes:

1. Referencias

2. Alcance de la Política
3. Datos identificativos la Política
 - 3.1. Período de validez
 - 3.2. Identificador del gestor de la Política
4. Roles y responsabilidades
 - 4.1. Actores
 - 4.2. Responsabilidades
5. Procesos de gestión documental
 - 5.1. Captura
 - 5.1.1. Fecha de captura
 - 5.2. Registro
 - 5.2.1. Documentación en soporte papel
 - 5.2.2. Metainformación del asiento registral y de los documentos anexos
 - 5.3. Clasificación
 - 5.4. Descripción
 - 5.4.1. Orientaciones y requisitos tenidos en cuenta para la construcción de un esquema de metadatos
 - 5.5. Copia auténtica
 - 5.6. Acceso
 - 5.7. Calificación
 - 5.8. Gestión
 - 5.9. Valoración
 - 5.10. Dictamen
 - 5.11. Conservación
 - 5.12. Transferencia
 - 5.13. Destrucción o eliminación
6. Asignación de metadatos
7. Documentación
8. Formación
9. Supervisión y auditoría
10. Gestión de la Política

ANEXO 1: Cuadro de clasificación e índice de series documentales

ANEXO 2: Recomendación para para inscribir en el metadato <órgano>; el metadato <ID_PRO_específico> y otras consideraciones sobre firma electrónica y fe pública administrativa

ANEXO 3: Perfil de aplicación del ayuntamiento

ANEXO 4: Correspondencia de los metadatos con el e-EMGDE

ANEXO 5: Legislación, documentos de trabajo y referencias

De los mismos en los puntos del proceso de gestión documental, en lo que respecta a la clasificación, se hará en virtud de un cuadro de clasificación funcional.

En cuanto a la calificación, hay que poner especial atención en el concepto de documentos esenciales, que son aquéllos que resultan indispensables para que la entidad pueda alcanzar sus objetivos, cumplir con sus obligaciones diarias de servicio, respetar la legalidad vigente y los derechos de las personas. La conservación de estos documentos a efectos archivísticos será permanente, y ejemplos de documentos esenciales son, por ejemplo: Disposiciones y normativa municipal, Títulos de carácter jurídico del Ayuntamiento, Actas de Sesiones de Órganos de Gobierno, Convenios, Contratos, Documentación de Planeamiento urbanístico, Inventarios de Patrimonio municipal, Cuentas y Registros de la gestión económica municipal, y proyectos técnicos de instalaciones y edificios.

Hemos abordado una comparativa entre las PGDE del MINHAP y la del MECD, para resaltar los aspectos concretos en los que ambas se diferencian y aquéllos otros en los que una PGDE parecen más completos que la otra. En primer lugar, el contenido de la PGDE del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), publicada el 30 de octubre de 2013, y con sucesivas revisiones, siendo la última de 30 de mayo de 2016, está concebido para ese ministerio y sus entidades dependientes, pero podría ser tomada como modelo por el resto de entidades públicas, ya sea de la administración central, autonómica o local. Por otro lado, la elaborada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

(MECD), de 9 de julio de 2015, y revisada el 3 de mayo de 2016, está concebida para las entidades dependientes de este Ministerio. Así pues podríamos tomar la primera como base para una futura PGDE para nuestra Administración Local, y mejorarla con las propuestas de la PGDE del MECD.

El punto dedicado a responsabilidades de PGDE del MECD es más extenso que en el del MINHAP, pues además de la Alta dirección, responsables de procesos de gestión, planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos, y del personal implicado en las tareas de gestión, incorpora “otros recursos humanos implicados”, como son técnicos de empresas externas en el marco de un contrato de servicios con dicha empresa, alumnos en prácticas, becarios, etc..., que en la administración cubren necesidades puntuales de la organización.

Los procesos de gestión documental quedan mejor descritos en el MECD, con respecto a la captura y metadatos. Sin embargo está más especificado la parte de registro en el MINHAP, quedando completamente normalizado. En cuanto al objeto, para el MINHAP, sólo son los documentos administrativos electrónicos, aunque prevé el registro de documentación en papel, mientras que para el MECD son tanto los documentos administrativos electrónicos como de conservación permanente.

Sobre acceso y trazabilidad, el del MECD contempla aspectos más extensos a este respecto, más acorde a las funciones que desarrollan los archiveros. También son más amplios los apartados de valoración y conservación en el documento del MECD en tanto que el MECD es el responsable de la gestión del Archivo Histórico Nacional, tiene más experiencia en estos temas.

En lo referente a la destrucción o eliminación de documentos, es más acorde a nuestra terminología la PGDE del MECD; mientras que el del MINHAP habla de los factores a tener en cuenta en el proceso de borrado y establece una escala para cada tipo de soporte que no detalla el del MECD, por lo que ambos podrían ser complementarios.

En la PGDE del MINHAP, el destino final de los documentos es el Archivo

General de la Administración, mientras que para el MECD sería el Archivo Histórico Nacional. Y en ambos quedaría por definir de una forma más concreta el concepto de “archivo electrónico único”.

Siguiendo a Antonia Herrera Heredia¹, podemos decir que la PGDE del MINHAP se ha centrado en la administración electrónica dejando un poco al lado al archivo que sin duda es “el final del camino” para el expediente, una vez terminado.

En conclusión, como hemos dicho con anterioridad, ambas políticas son complementarias; la del MINHAP válida para cualquier Administración Pública, pero se puede mejorar con las aportaciones de la del MECD hace en ciertos campos, y que en un hipotético modelo de PGDE para nuestros ayuntamientos habría que tenerlas en consideración.

LA PGDE DE LA DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

El Cuadro de Clasificación de base funcional (desarrollado tanto para la [Diputación](#) como para los [Ayuntamientos](#)) sirve, junto al vocabulario de metadatos, para identificar y describir cada uno de los documentos que se producen en cada uno de los procedimientos administrativos. Está integrado por series de expedientes, subexpedientes, volúmenes y documentos, categorías todas ellas que, junto con la de fondo, han sido desarrolladas por el gestor documental. El código de clasificación asignado a cada categoría vincula tanto con el calendario de conservación como con el régimen de acceso.

En la administración electrónica de la Diputación de Valladolid, el Cuadro de Clasificación es el eje entorno al cual gira toda la gestión documental de la institución ya que, para que se implanten trámites electrónicos, antes deben analizarse y normalizarse los procedimientos a implantar y, además, los tipos de documentos que formen cada uno de estos expedientes deberán ser agrupados en

¹ HEREDIA HERRERA, A. "La Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: un documento para comentar y comparar", *Boletín ANABAD*, n. LXVI, julio-septiembre, Madrid, 2016, pp. 197-215,

la estructura jerárquica del cuadro, deben tener un formulario *ad hoc* y unos [metadatos asignados de su propio \(e-EMGDE\)](#)

Los instrumentos necesarios para el desarrollo de la Política de Gestión de documentos electrónicos, son el CUADRO DE CLASIFICACIÓN, UN CALENDARIO DE CONSERVACIÓN, TABLAS DE ACCESO Y SEGURIDAD Y TABLAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS.

LA ORDENANZA MODELO PROPUESTA POR LA FEMP

Existen multitud ordenanzas municipales de administración electrónica que muchos ayuntamientos han aprobado para regular e instalar su sede electrónica. Consecuencia de nuestro análisis hemos extraído que todas son muy similares en estructura con pequeñas diferencias entre ambas, además suelen recomendar una compatibilidad con los Cuadros de Clasificación. En este punto concreto consideramos que hay disparidad dentro de nosotros mismos los archiveros de Castilla La Mancha y que ahora el grupo de trabajo dedicado a los Cuadros de Clasificación nos orientarán un poco con su trabajo.

La Ordenanza de Alcázar de San Juan, en su Art. 28 referente a Archivo electrónico de documentos en su punto dos dice literalmente *el órgano competente en materia de Archivo conjuntamente con el órgano competente en materia de Administración electrónica determinará las políticas de creación y conservación del archivo electrónico*, así como los criterios de control sobre la documentación del archivo electrónico... Además de establecer las relaciones de INTEROPERABILIDAD.

COMPARATIVA ENTRE LA PGDE DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS Y EL MINHAP-eL

	MINHAP-eL	VALDEPEÑAS
Desarrollo	Organizaciones valencianas del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), Asociación de técnicos de Informática de la Administración Local (ATIAL) y grupo de archiveros y técnicos especializados en gestión documental	Ayuntamiento de Valdepeñas
Fechas	28-4-2016	7-3-2016 (Aprobación por Pleno)
Similitudes	Índice sencillo, comprensible y utilización como modelo la PGDE del MINHAP.	Índice sencillo, comprensible y utilización como modelo la PGDE del MINHAP.
Roles	Impulso de la política corresponde al Alcalde-Presidente	Impulso y aprobación de la política corresponde al Ayuntamiento en Pleno
Captura	El proceso se realiza con la realización de una copia electrónica auténtica de documentos de origen papel.	Digitalización del documentos y asignación de códigos en Registro.
Compulsa	No recoge la compulsa electrónica	La recoge como digitalización firmada electrónicamente.
Cuadro de Clasificación	Pretende "asociar los procedimientos administrativos a series documentales"	Pretende que los expedientes electrónicos "sean clasificados según las tipologías de procedimientos recogidos en el Cuadro de Clasificación"

CONCLUSIONES

1. La propuesta PGDE-eL está ampliamente consensuada y se adecúa completamente a la legalidad vigente, como modelo para las administraciones locales se pone al servicio de aquellos ayuntamientos o diputaciones que tengan dificultades en la redacción de su propia política. Sin embargo, la existencia este documento puede animar a entidades locales desinformadas a utilizarlo sin adecuar primero su sistema de gestión de expedientes electrónicos al contenido de dicha política, cometiendo un grave error desde el punto de vista legal y administrativo.
2. La aprobación de una PGDE en una administración local debe hacerse en estrecha colaboración con el desarrollador del sistema de gestión de expedientes electrónicos con el fin de adecuar criterios y actuaciones. Hay que tener en cuenta que muchos de estos sistemas ofertados por empresas privadas no cumplen con los requisitos ENI, ya que consideran que estos unicamente deben cumplirse en el momento de la transferencia y no mientras permanezcan bajo la tutela de órganos gestores.
3. La ausencia de un Software unitario y obligatorio para todas las Administraciones Públicas dificulta enormemente los criterios de actuación de administraciones mas desprotegidas como municipios pequeños.
4. Con el objetivo de facilitar el trabajo dentro de una administración local, una PGDE podría contener conductas preexistentes en la gestión de expedientes (siempre que se ajusten a la ley) y la utilización Cuadros de Clasificación utilizados antes de la implantación de la administración electrónica (siempre que estos sean funcionales).
5. La atención a entornos híbridos con documentación en formato papel y electrónico es contemplada en la NTI, pero dificulta la organización de la documentación. Estos obstáculos deben contemplarse en la PGDE de cada administración.
6. La captura es un proceso clave en toda PGDE, debe realizarse siempre como

como dicta el apartado VI de la Norma Técnica de Interoperabilidad: "la captura incluirá el tratamiento de los metadatos mínimos obligatorios definidos en la NTI".

FUENTES

Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación Cultura y Deportes:

<http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos.html>

Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>

Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Diputación de Valladolid:

http://www.diputaciondevalladolid.es/extras/diputacion/personal-recursos-humanos//archivo-provincial/2014/Administracion_electronica/Programa_de_gestion_de_docelec.pdf

Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ayuntamiento de Valdepeñas:

[https://sedeelectronica.valdepenas.es/Modernizacion/Sede/Sede.nsf/wvSubdocumentosPor\\$Ref/92B7D2D98048222FC1257F73003500CC/\\$FILE/Pol%C3%ADtica%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Documento%20Electr%C3%B3nico.pdf](https://sedeelectronica.valdepenas.es/Modernizacion/Sede/Sede.nsf/wvSubdocumentosPor$Ref/92B7D2D98048222FC1257F73003500CC/$FILE/Pol%C3%ADtica%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Documento%20Electr%C3%B3nico.pdf)

Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ayuntamiento de Barcelona:

http://ajuntament.barcelona.cat/arxiumunicipal/sites/default/files/InstruccioPoliticaGD_cast.pdf

Política de Gestión de documentos electrónicos para entidades locales de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP-eL):

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/Normas_tecnicas/2016_Modelo-PGD-eL.pdf

Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo común electrónico en la administración local de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP):

<http://femp.femp.es/files/566-2051-archivo/Ordenanza%20tipo%20Ley%2039y40-2015.pdf>