

RESUMEN TESIS DOCTORAL "Propuesta Metodológica para la Gestión Documental de los Procesos de la Administración Pública"

Autor: José Manuel Conde Hernad

Directora: Cristina González Gaya

El objetivo fundamental de la Tesis es la definición de una metodología de implementación de la Gestión Documental particularizada para las Administraciones Públicas que permita a través de la optimización del tratamiento de la documentación, la simplificación de los procesos y la reducción de las cargas administrativas para el ciudadano.

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 sirve 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 constituye el núcleo central del Modelo de Gestión Documental de la Administración 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.

Del análisis de requerimientos de la citada Ley 11/2007, se puede inferir el Modelo de Gestión de Procesos Administrativos con 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. Dichos elementos son:

- **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.

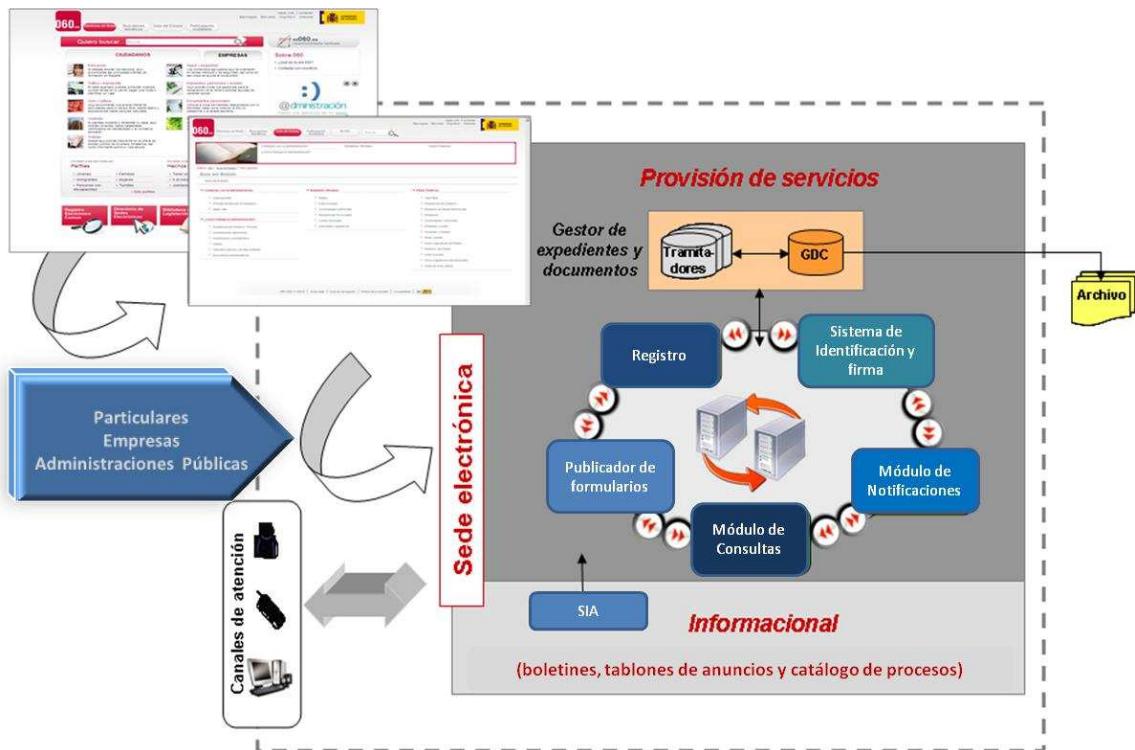
- Información del estado del expediente

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.

Que convenientemente interconectados definen las “relaciones con los ciudadanos” por parte de la Administración.



En este modelo la pieza fundamental es el documento, ya que es la forma que toma 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.

Y por tanto, constituye 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 de la Administración Pública, como procesos documentales que son, debe pasar por la adaptación de los mismos al Modelo de Gestión Documental emanado de la Ley 11/2007, de modo que logremos simplificarlos, reduciendo las cargas administrativas para el ciudadano tras alinearlos con la tecnología disponible.

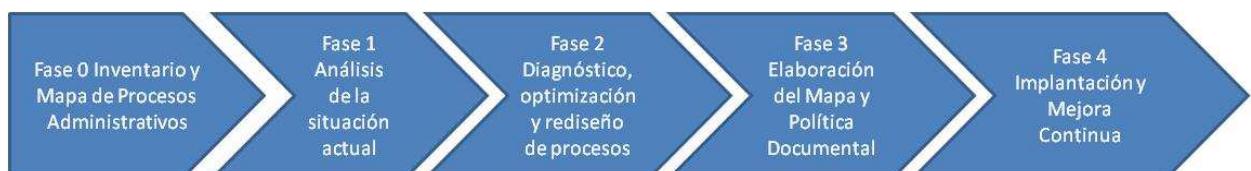
Estas medidas redundarán en una reducción en los plazos y costes de tramitación de los expedientes derivada de la simplificación anterior.

Para garantizar la consecución de estos resultados es necesario marcar como meta la consecución del Modelo de Servicios derivado de la Ley 11/2007 lo que garantizamos llevando a cabo las fases planteadas en la Metodología propuesta en la Tesis e involucrando a los diferentes actores implicados en los procedimientos administrativos.

La metodología 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 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, 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: organización, normativa y tecnología aplicada.
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.

Adicionalmente, 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, y así se recoge en las conclusiones de la Tesis, permitirá establecer acciones estratégicas no sólo vinculadas a la optimización documental sino también a la:

- Simplificación de procedimientos y trámites
- Adaptación organizativa
- Adecuación tecnológica
- Adaptación Normativa

En el campo de la simplificación, el método define lo que se consideran cargas administrativas y procede a su identificación que, aunque no es exhaustiva, incluye todas aquéllas cargas relacionadas con la documentación. De igual modo se establecen los mecanismos de reducción de cargas administrativas 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.

En cuanto a la adaptación organizativa la aplicación de la Metodología permite obtener información de la organización y no sólo información operativa, ya que la toma de datos se realiza con los encargados directos de la ejecución de los procesos. Así se identifican obstáculos y requerimientos de adaptación de las estructuras orgánicas y de los puestos de trabajo que pueden afectar de forma directa a la implantación de las mejoras de procesos documentales.

Por otro lado, 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.

Por último, 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.

La metodología propuesta en esta Tesis analiza la aplicación relacionada con los procesos, lo que la sitúa en una posición privilegiada para extender su aplicación en cuanto a adecuación normativa. Por ello consideramos que la ampliación en este campo es otra de las futuras líneas de extensión de la Metodología.