
Tipología y requisitos jurídico-administrativos de la documentación administrativa

PID_00266599

Montserrat Garcia Alsina
Humberto del Amo

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Montserrat Garcia Alsina

Humberto del Amo

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Montserrat Garcia Alsina (2019)

Segunda edición: septiembre 2019
© Montserrat Garcia Alsina, Humberto del Amo
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. Documentación administrativa	7
1.1. Término	7
1.2. Funciones de los documentos	9
2. Tipologías	11
2.1. Criterios de clasificación	11
2.1.1. Atributos	12
2.1.2. Caracteres internos y externos de los documentos	13
2.1.3. Participantes en la relación administrativa: emisor y receptor	14
2.1.4. Lenguaje prescriptivo	16
2.1.5. Fases del procedimiento	16
2.1.6. Declaración de los documentos	17
2.2. Clasificaciones actuales	19
3. Requisitos jurídico-administrativos	23
3.1. Entorno legal de los documentos administrativos	23
3.1.1. Requerimientos de los documentos administrativos	24
3.1.2. Validez y eficacia de las copias realizadas por las administraciones públicas	29
3.1.3. Aportación de documentos por los interesados al procedimiento administrativo	33
3.2. Entorno legal del patrimonio documental	34
Bibliografía	37

Introducción

Desde que existe el Estado moderno, las administraciones públicas han generado documentos en el desempeño de sus actividades. Estos documentos deben garantizar los actos administrativos, y por ello tienen que cumplir una serie de requerimientos, definidos por legislación.

Estos documentos se han ido gestionando y guardando en archivos históricos. Y han sido materia primera para su estudio. Una de las disciplinas que ha estudiado estos documentos es la archivística, y en concreto la diplomática. Fruto de ello ha surgido una diversidad de tipologías documentales.

En este primer módulo, primero veremos el concepto de documento, y especialmente el grupo específico de documentos denominados «administrativos». En segundo lugar, estudiaremos los criterios utilizados para clasificar los distintos tipos de documentos. Su estudio ayuda a familiarizarnos con las características específicas de los documentos administrativos. Por último, veremos los requisitos que deben cumplir los documentos administrativos, teniendo en cuenta las leyes que los regulan.

Objetivos

Los objetivos del módulo son que el estudiante:

- 1.** Comprenda el concepto de documentación administrativa.
- 2.** Se familiarice con los tipos de documentos.
- 3.** Conozca la legislación por la que se deben regir los documentos administrativos.

1. Documentación administrativa

En este apartado, estudiamos, en primer lugar, qué es la documentación administrativa y las diferencias con otro tipo de documentos. En segundo lugar, vemos las funciones de los documentos administrativos; es decir, para qué sirven. Este apartado es introductorio y nos sirve para adentrarnos en la asignatura.

1.1. Término

El término «documentación administrativa» se utiliza para que se pueda diferenciar de la documentación referida a otros contextos como bibliotecas, museos o investigación (documentación científica), por poner algunos ejemplos. Esta diferenciación es pertinente porque su valor y su función son distintos, así como su tratamiento técnico para gestionarlos para su recuperación.

En inglés, la diversidad de significados del término *documento* deviene en la existencia de dos términos claramente diferenciados: *document* y *record*. Mientras que el primero se refiere a documentos en general (publicaciones seriadas, monografías, etc.) objeto de tratamiento en bibliotecas o centros de documentación, el segundo hace referencia específicamente a los documentos que producen las organizaciones públicas y privadas en el transcurso de sus actividades. Esta es la *documentación administrativa* que actúa como evidencia de sus acciones y que en un momento dado tienen implicaciones legales.

Para el teórico de la documentación Otlet (1934), «documentación administrativa» es la que procede de la «administración de las cosas», que se puede definir como:

«El conjunto de operaciones documentarias y de documentos que registran, inscriben y constatan la actividad práctica actual hacia un futuro, produciéndose con fines comunicativos y de consenso».

Así pues, la documentación administrativa es una clase específica de documentos, que se crean y reciben en el transcurso de los procesos de trabajo de las organizaciones. Este tipo de documentación se identifica muy especialmente con la que se genera en las administraciones públicas.

Otra característica de los documentos, que también comparten los documentos administrativos, es que contienen información. Por tanto, documentación e información están ligadas, cosa que favorece la función de la información a la que está obligada la Administración pública.

Lectura recomendada

Paul Otlet publicó los conceptos teóricos de la disciplina en *El tratado de documentación*.

Documentación administrativa

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en adelante LPAC, en su art. 26 define documentos públicos administrativos como los válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas.

En esta misma línea, la norma ISO 15489 de gestión de documentos incorpora esta visión y hace hincapié en dos aspectos relevantes de la documentación administrativa: evidenciar e informar, que son la base para gestionar los documentos atendiendo a su doble valor: como prueba y como contenedores de información que puede explotarse para generar eficiencia y crear ventaja competitiva.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la norma ISO 15489 define documentos de la siguiente manera:

«Los documentos son tanto pruebas de las actividades de la organización como activos de información».

Cabe destacar la consideración de activos de información porque otorga un valor a los documentos administrativos, que desempeñan un papel especial en la gestión de la calidad de los procesos organizativos, pero también en la gestión del conocimiento menos implantado en las administraciones públicas. Actualmente, la implantación de sistemas de gestión de la calidad está extendida en las administraciones públicas, mientras que los proyectos de gestión del conocimiento se van incorporando de forma más lenta.

Por último, hemos de tener en cuenta el soporte en que se materializan los documentos. Este aspecto ha sido incorporado más recientemente en algunas definiciones de documento. Así, el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, define documento electrónico como «información de cualquier naturaleza en forma electrónica archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado». En la misma línea, la Ley 39/2015 define «documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas. Las administraciones públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia».

Tomando como referencia las definiciones antes mencionadas, en esta asignatura, cuando hablemos de documentación administrativa, nos referiremos a la documentación generada por las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, como evidencia del desempeño de sus actividades, atendiendo a su valor jurídico y como parte integrante de sus activos de información. Esta documentación la encontramos tanto en soporte papel como en el electrónico, aunque la legislación en torno a la Administración electrónica prima los documentos electrónicos.

Lectura recomendada

UNE-ISO 15489-1:2016. *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios.*

Ved también

La explotación de la información que contienen los documentos administrativos y su enlace con la gestión del conocimiento los veremos en el módulo «Acceso y gestión de la información» de esta asignatura.

Lectura recomendada

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Ved también

Las características de los documentos electrónicos los veremos en el módulo «Gestión documental» de esta asignatura.

1.2. Funciones de los documentos

A continuación vamos a detenernos más en la función que cumplen los documentos, puesto que tienen implicaciones legales. Vemos tres funciones: dejar constancia, comunicar y dar valor.

De acuerdo con el *Manual de documentos administrativos* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en línea), los documentos administrativos cumplen tres funciones:

1) Dejar constancia de las actuaciones administrativas. Estas deben ser hechas de acuerdo con unos procedimientos para legitimar las acciones de la Administración y garantizar los derechos del ciudadano.

2) Servir de instrumento de comunicación de los actos de la Administración. Esta comunicación es tanto interna como externa. La comunicación interna se refiere a la que tiene lugar entre distintas unidades u organismos de la Administración Pública. La comunicación externa es la que se realiza entre la Administración y los ciudadanos u otras organizaciones. Hemos de hacer notar que, junto a los documentos en papel, en las administraciones públicas encontramos también documentos y otra información electrónica guardada de manera estructurada (en bases de datos) o desestructurada (generada por software fuera del ámbito de los gestores de bases de datos, entre la cual destaca la que es producida mediante procesadores de texto, PDF, páginas web o correos electrónicos). La información desestructurada puede ser gestionada correctamente utilizando un modelo diseñado a partir de un análisis documental.

3) A estas características habría que añadir una tercera: la de dar información, no solo desde el punto de vista comunicativo, sino del que emana de los documentos a partir de su valor primario (acto administrativo) y también de su valor secundario. El valor primario de los documentos hace referencia al motivo por el cual se creó el documento (valor administrativo, jurídico, legal, fiscal, contable o técnico). El valor secundario de los documentos hace referencia al que podemos obtener con fines históricos, culturales o incluso de gestión, pero ya enfocado a la gestión de la información para la toma de decisiones, o incluso a la gestión del conocimiento.

El valor de los documentos es un concepto archivístico basado en el ciclo de vida de los documentos. Según este, los documentos pasan por tres fases: activa (cuando el procedimiento está abierto), semiactiva (cuando el procedimiento está cerrado, pero puede ser reabierto o susceptible de consultas puntuales) e inactiva (cuando los documentos ya pueden ser eliminados o se convierten en documentos históricos). Por tanto, el concepto de valor de los documentos sirve para determinar su conservación o su eliminación una vez que los do-

cumentos administrativos forman parte de un procedimiento cerrado, y, por tanto, la función principal por la que se crearon (valor primario) pasa a un segundo término.

2. Tipologías

Con la aparición del Estado moderno y de los órganos de gestión, la tramitación de los asuntos administrativos cobró cierta complejidad, por lo que fue necesario establecer una tipificación y normalización de los documentos para facilitar su aplicación (Sierra, 1979). Por ello, tradicionalmente, los documentos se han clasificado por tipologías, en función de varios criterios (Sierra, 1979; Cortés Alonso, 1989; Urquijo, 1991; Rodríguez, 2002). Estos criterios y las clasificaciones son los que veremos a continuación. El primer apartado recoge los criterios y las clasificaciones más clásicos. El segundo presenta las nuevas tendencias de clasificación.

2.1. Criterios de clasificación

Los documentos se describen de distintas maneras, según el aspecto en el que se fijan. Hay muchos criterios para establecer tipologías (Sierra, 1979; Cortés Alonso, 1989; Urquijo, 1991; Rodríguez, 2002), entre ellos:

- a) La naturaleza jurídica.
- b) La autoría:
 - pública o privada.
 - otorgante o destinatario.
- c) El asunto.
- d) La ingenuidad del documento (documentos originales y no originales, es decir: borrador, minuta, original y copia).
- e) Los soportes (electrónico, papel...).
- f) El medio de transmisión del mensaje.
- g) Las características físicas o intelectuales.
- h) Elementos que componen un documento que dan información de la actividad que genera el documento.

i) La procedencia interna o externa del documento (exógeno o endógeno).

Teniendo en cuenta estos criterios, encontramos diversas definiciones de tipologías documentales. A título de ejemplo, recogemos la que ofrecen los archiveros municipales de Madrid (1988), quienes definen tipo documental como la expresión de las diferentes actuaciones de la Administración que se ven reflejadas en un determinado soporte y con unos mismos caracteres internos específicos para cada uno, que determinan su contenido.

En este apartado vamos a presentar los rasgos más relevantes que definen las tipologías, habida cuenta de que sirven para clasificar los documentos e indican rasgos característicos. Estos deben considerarse en el momento de diseñarlos.

2.1.1. Atributos

Distintos autores (Schellenberg, 1961; Cortés, 1989; Gallego y López, 1989; Liberalli, 1990; Heredia, 1991; García, 1994; Seco, 2015) y la propia norma ISO 15489 nos indican los atributos del documento administrativo. Son los siguientes:

- Unicidad, entendiendo que es único e irrepetible.
- Integridad, entendiendo que ha de contener todas sus partes; por tanto, ha de estar completo y ser inalterable.
- Autenticidad, se puede probar que el documento es lo que afirma ser, ha sido enviado o creado por la persona que consta como autor, y que ha sido creado o enviado en la fecha que consta.
- Ingenuidad, el documento se conserva como fue creado, sin modificar su contenido ni su forma. La archivística utiliza el término *ingenuidad* para referirse al grado de relación de un documento con el hecho documentado (entonces hablamos de original, copia, copia simple, traslado, etc.); es decir, se trata de la cadena de estados de un documento, entre el texto que quería transmitir el autor y que puso por escrito por primera vez de manera definitiva y el texto que nos ha llegado.
- Objetividad, entendida como que el documento no admite recreaciones literarias, y solo refleja las actuaciones de las personas o las instituciones que las crean en el marco de un procedimiento administrativo.
- Seriación: como resultado de una actividad concreta de la organización, se producen tipos de documentos de estructura y contenido homogéneo (serie documental) vinculados a las diferentes funciones y procesos de la organización; en definitiva, los documentos administrativos se producen de manera seriada.

Tipo documental

La norma internacional general de descripción archivística, ISAD(G), define tipo documental como la clase de documentos que se distingue por la semejanza de sus características físicas (por ejemplo, acuarelas, dibujos) y/o intelectuales (por ejemplo, diarios, dietarios, libros de actas).

Serie documental

Es una unidad documental resultado de una misma acumulación del mismo proceso o de la misma actividad. Un conjunto de expedientes sobre un proceso constituye una serie documental.

Estos atributos son específicos de los documentos administrativos; por ello, las técnicas que se emplean para su gestión son también específicas. Estas técnicas están desarrolladas por la disciplina archivística; las veremos específicamente en el módulo 4.

2.1.2. Caracteres internos y externos de los documentos

Una de las definiciones de tipo documental se basa en el concepto de caracteres. El teórico de la gestión documental Schellengerg (1961) estableció los caracteres de los documentos a partir de sus elementos internos (caracteres internos) y su estructura física (caracteres externos). (Archiveros municipales de Madrid, 1988; Cruz y Mikelarena, 2006.)

1) Los **caracteres internos** hacen referencia a los siguientes aspectos:

- El contenido de los documentos.
- La lengua en que están escritos.
- El estilo.
- El léxico.
- El procedimiento jurídico-administrativo de validación que utilizan, en función de cuál se puede clasificar bajo criterios de la normatividad del contenido del documento, o la fase del procedimiento, según la declaración que contienen.
- La estructura: cómo se organiza el texto.
- La entidad productora: autor del documento, que puede ser una persona física, una organización, pública o privada.
- Los orígenes funcionales de acuerdo con la función, la actividad y el trámite que ha originado ese documento.
- La fecha y el lugar de producción.

2) Por su parte, los **caracteres externos** son los que configuran la apariencia externa de los documentos, su materialidad. Por tal razón, nos fijamos en los siguientes rasgos:

- Clase o medio por el que se transmite el mensaje (textual, gráfico, audiovisual, legible por máquina).

- Soporte: material en que se presenta el documento (papel, cinta magnética, electrónico...).
- Formato o configuración física del documento, que depende de la materia soporte y de la manipulación que se ha llevado a cabo para crearlo (expediente, libro, legajos, DIN A4, DIN A3, disquete de 5 1/4 o de 3 1/2 pulgada, etc.).
- Forma o ingenuidad del documento: original o copia (simple o certificada).
- Cantidad: número de unidades (volúmenes, legajos, etc.).

2.1.3. Participantes en la relación administrativa: emisor y receptor

Los documentos se han clasificado según sea la vinculación de los participantes con la Administración (Sierra Valentí, 1979; Andreu, 2004; Grupo C2, 2015). En este sentido, nos encontramos con los tres tipos siguientes:

- 1) Documentos de las administraciones hacia la ciudadanía.
- 2) Documentos de los ciudadanos hacia las administraciones.
- 3) Documentos internos de las administraciones.

A partir de este criterio, el experto Sierra Valentí (1979), atendiendo al emisor y receptor, indica que los documentos administrativos suelen ser de tres tipos: instancias, oficios y disposiciones. La clasificación viene establecida por la persona de la que emana el documento y a quién se dirige. Podemos ver un resumen de la clasificación de este autor en la tabla 1.

Tabla 1: Ejemplo de clasificación de tipologías documentales

Tipo documental	Emisor	Receptor
Instancia: petición, suplica, memorial, demanda o recurso, apelación	Particular	Autoridad administrativa
Oficio: de remisión, de presentación, razonado	Autoridad administrativa	Autoridad administrativa

Fuente: elaboración propia a partir de Sierra (1979)

Tipo documental	Emisor	Receptor
Disposiciones: real decreto, orden ministerial, resolución, dictamen, informe	Autoridad administrativa	Inferiores de la autoridad administrativa Público en general

Fuente: elaboración propia a partir de Sierra (1979)

Andreu (2004) amplía esta clasificación, según vemos en la tabla 2.

Tabla 2: Ejemplo de clasificación de tipologías documentales

Tipo documental	Emisor	Receptor
Carta Declaración Denuncia Desistimiento Petición Queja Reclamación Recurso Renuncia Solicitud	Ciudadanos	Administración
Anuncio Bando Carta Certificado Citación Edicto Invitación Notificación Oficio Recibo Resolución Saluda	Administración	Ciudadanos
Acta Carta Convocatoria de reunión Convenio Diligencia Informe Oficio Notas interiores	Administración	Administración

Fuente: elaboración propia a partir de Andreu (2004)

Además de estos documentos, cada administración tiene otros específicos o que hacen referencia a un tipo de gestión más especializada; pueden ser tanto documentos internos de la Administración, como de la Administración al ciudadano, o de este a la Administración (Andreu, 2004). Por ejemplo, encontramos los siguientes tipos de documentos:

- Convocatorias de lugares de trabajo
- Informes médicos
- Resultados de evaluaciones docentes
- Exámenes

- Presupuestos
- Discursos, etc.

2.1.4. Lenguaje prescriptivo

Castellón (2001) aborda la clasificación funcional de los documentos administrativos y la forma del lenguaje prescriptivo; a partir de ahí, define los textos administrativos como «discurso de la acción». La clasificación resultante es la que sigue:

Clasificación	Tipos	Ejemplos
Normativos	Genéricos o dispositivos	Disposiciones generales
	No genéricos o individuales	Resoluciones Acuerdos
	Restrictivos u obligatorios	Disposiciones
	Permisivos	Disposiciones
No normativos	De constancia	Certificados
	De juicio o instrucción	Informes, propuestas
	De transmisión interna	Nota interior
	De transmisión externa	Notificación
		Publicación
		Anuncio
		Carta
Otros textos		

2.1.5. Fases del procedimiento

Un procedimiento tiene una serie de fases, a lo largo de las cuales se van creando o recepcionando documentos. Este criterio ha sido adoptado en el *Manual de documentos administrativos*, elaborado bajo la coordinación de la Subdirección General de Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado y Atención al Ciudadano, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Partiendo de las fases de iniciación, instrucción y finalización, se presentan los siguientes tipos de documentos:

Tabla 3: Clasificación de documentos según fases de un procedimiento

Fase del procedimiento	Tipos de documentos
Documento de iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acuerdo de iniciación del procedimiento</i> • <i>Requerimiento de subsanación de defectos en la solicitud</i> • <i>Petición de mejora voluntaria de la solicitud</i> • <i>Acuerdo de adopción de medidas provisionales</i> • <i>Acuerdo de acumulación de procedimientos</i> • <i>Acuerdo de práctica simultánea de trámites</i>
Documentos de instrucción	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acuerdo de apertura de un período de prueba</i> • <i>Acuerdo de práctica de prueba</i> • <i>Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas</i> • <i>Oficio de petición de informe preceptivo no determinante</i> • <i>Oficio de petición de informe preceptivo determinante</i> • <i>Oficio de petición de informe facultativo</i> • <i>Citación de comparecencia</i> • <i>Concesión del trámite de audiencia</i> • <i>Acuerdo de apertura del período de información pública</i> • <i>Acuerdo de ampliación de plazos</i> • <i>Acuerdo de tramitación de urgencia</i> • <i>Acreditación de la notificación</i>
Documentos de terminación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resolución de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado</i> • <i>Resolución de caducidad de procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen</i> • <i>Resolución tipo</i> • <i>Resolución de inadmisión</i> • <i>Certificación de acto producido por silencio administrativo</i> • <i>Acuerdo de suspensión de la ejecución de un acto</i>

Fuente: administracion.gob.es (https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/DocumentosAdministrativos/DocumentosDeTerminacion.html).

Lectura recomendada

Un extracto de este manual está disponible en el portal de la Administración del Gobierno de España: (https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/DocumentosAdministrativos.html).

2.1.6. Declaración de los documentos

En 1994, el Ministerio de Administraciones Públicas propuso una clasificación de documentos basada en la declaración que contiene cada documento. Esta declaración constituye una manifestación de un órgano administrativo para cumplir un fin concreto: decidir, transmitir, dejar constancia o emitir juicios.

Bibliografía recomendada

Un extracto de este manual está disponible en las siguientes fuentes:

- El libro de José Ramón Cruz Mundet y Fernando Mikelarena Peña (2006). *Información y documentación administrativa*. Madrid: Tecnos.

- El manual publicado por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Región de Murcia y la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública (2015). *Los documentos administrativos: concepto, funciones y características. Clasificación y características de los documentos administrativos emitidos por la Administración. Estilo administrativo en la redacción de documentos*.

Tabla 4. Clasificación de documentos según el Ministerio de Administraciones Públicas en su *Manual de documentos administrativos* (1994)

Categorías de documentos	Tipos de documentos	Características
De decisión (contienen una declaración de voluntad de un órgano administrativo)	Acuerdos	Emitidos por los órganos competentes sobre la iniciación de un procedimiento, antes de su resolución.
	Resoluciones	Recoge las decisiones adoptadas por los órganos competentes para poner fin a un procedimiento. El sentido de la decisión es positiva o negativa. - Positivas: autorizan, conceden, reconocen o sancionan (confirman el presupuesto que provocó la iniciación del procedimiento, estimando la solicitud de un ciudadano o ratificando la iniciativa de un órgano administrativo). - Negativas: deniegan, desautorizan, no conceden o no imponen sanciones (desmienten el presupuesto que provocó la iniciación del procedimiento, desestimando la solicitud de un ciudadano o rectificando la iniciativa de un órgano administrativo).
De transmisión (comunican hechos o actos)	Notificaciones	Comunican actos o resoluciones a ciudadanos o entidades privadas.
	Publicaciones	Inserción de un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación. Sustituye a la notificación cuando los interesados son desconocidos, o el acto tiene destinatarios indeterminados en número o es un acto integrante de un procedimiento selectivo o concurrencia competitiva.
	Oficios	Comunicación entre diferentes administraciones públicas.
	Notas interiores	Comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a una misma entidad.
	Cartas	Comunicación de carácter personal y contenido general, no relacionada con la gestión habitual o la tramitación de un procedimiento.
	Citaciones	Notificación para comunicar al interesado en un procedimiento que ha de comparecer (lugar, fecha y hora) y el objeto.
	Convocatorias	Se requiere la asistencia de una persona a una sesión de un órgano colegiado.
De constancia (declaración de conocimientos de un órgano administrativo cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos)	Actas	Acreditación de hechos, circunstancias, juicios o acuerdos.
	Diligencias	La Administración hace constar internamente la ejecución de un trámite del procedimiento: desglose de documentos, comparencias de los interesados, toma de posesión de funcionarios, cotejo o compulsas, etc.
	Certificados	Acredita actos o situaciones de carácter administrativo, cuyo destinatario es una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo o en el marco de relaciones jurídicas privadas.
De juicio (contienen una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada)	Informes	Es una exposición ordenada y exhaustiva sobre un tema determinado, un problema o el estado de una cuestión. Se producen por solicitud (no de oficio). Su finalidad es proporcionar a los órganos competentes en la instrucción y resolución de un procedimiento, datos, valoraciones y opiniones necesarios para la toma de decisiones.
	Propuestas	Expone de forma objetiva datos importantes relacionados con un expediente o con un aspecto solicitado por el órgano que instruye el procedimiento. Tiene repercusión en el procedimiento, puesto que en su parte final debe contener la resolución que se propone, es decir, un juicio u opinión que sirve de base para resolver.

Categorías de documentos	Tipos de documentos	Características
	Dictámenes	Es un tipo de informe, emitido por un facultativo o una comisión técnica con funciones consultivas o de asesoramiento, en el que, aparte de describir una realidad, se contiene una valoración u opinión.

2.2. Clasificaciones actuales

Las tipologías y las clasificaciones de documentos dadas anteriormente, aunque siguen siendo válidas, han evolucionado, porque la propia burocracia de la Administración ha multiplicado los productos documentales (Urquijo, 1991).

Por otro lado, en la década de los noventa se trabajó en la identificación de procedimientos y en la información asociada, incluidos el modelo o modelos de documentos que se han de emplear en los trámites. En consecuencia, se han identificado procedimientos y se han generado nuevos tipos de documentos. Existe una tendencia a tratar procedimientos, más que tipologías de documentos.

En 1996, la Secretaría de Estado para la Administración publicó la relación de procedimientos de la Administración General del Estado (AGE) de acuerdo con la Resolución de 20 de marzo (figura 1). Esta perseguía un doble objetivo. En primer lugar, quería cumplir con los principios de transparencia e información recogidos en la Ley 39/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Con el listado de procedimientos se proporcionaba información sobre cómo se iniciaban, sus plazos, los órganos competentes para su resolución y si ponían fin o no a la vía administrativa. En segundo lugar, se quería avanzar en el proceso de racionalización y modernización de la AGE.

Relación de procedimientos de la AGE

Resolución de 20 de marzo de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

Figura 1. Extracto del listado de procedimientos publicado en el BOE número 87, del 10 de abril de 1996.

Código: 221003	Tipo: R
Procedimiento: Resolución de recursos extraordinarios del revisión.	
Objeto: Resolución de recursos extraordinarios de revisión contra actos que ponen fin a la vía administrativa cuando concurren circunstancias del artículo 118 Ley 30/1992.	
Normativa: Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.	
Forma iniciación: S	Efectos presuntos: D
Plazo total: 3m	Fin Vía: S
Organos: Organos autor del acto recurrido.	
Código: 221004	Tipo: R
Procedimiento: Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho.	
Objeto: Resolución de procedimientos de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho.	
Normativa: Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.	
Forma iniciación: A	Efectos presuntos: D
Plazo total: 3m	Fin Vía: S
Organos: Ministros. Consejo de Ministros. Organos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público, cuando su norma de creación así lo determine.	
Códigos: 221005	Tipo: R
Procedimiento: Revisión de oficio de actos anulables.	
Objeto: Res. de procedimient. de revisión de oficio de actos anulables que infrinjan gravemente normas de ran.legal o reglamentario antes de transcurridos cuatro años desde que se dictaron.	
Normativa: Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.	
Forma iniciación: A	Efectos presuntos: D
Plazo total: 3m	Fin Vía: S
Organos: Ministros. Consejo de Ministros. Organos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público, cuando su norma de creación así lo determine.	

Actualmente, el catálogo de procedimientos de la AGE se encuentra en el punto de acceso general por Internet. Ahí se puede hacer una búsqueda del procedimiento, con dos opciones: por ministerio o por orden alfabético. Una vez que se obtiene el procedimiento, este ofrece una breve descripción, una ficha descriptiva y el acceso al trámite.

Figura 2. Relación de procedimientos en el punto de acceso general de la Administración del Gobierno de España.

The screenshot shows the 'Relación de procedimientos de la AGE' page. At the top, there is a search bar and a navigation menu. The main content area is titled 'Relación de procedimientos de la AGE' and includes a search bar, social media links, and a list of procedures. The first procedure is 'Fabricantes de Conjuntos Funcionales de Vehículos' from the 'Ministerio de Industria, Energía y Turismo'. It includes a description, a 'Fase Previa' section, and a 'FEDRA' section. There are also sidebars for 'Participa', '¿Tienes dudas?', and 'Oficinas más Cercanas'.

Fuente: <http://administracion.gob.es/pagFront/tramites/catalogo/catalogo.htm?idAgrupacion=1>.

Desde el punto de vista de la disciplina de recuperación de la información, el sistema de información que encontramos en este portal tiene un amplio margen de mejora. Lo idóneo sería facilitar búsquedas con más opciones, aunque fuera mediante lenguaje natural, utilizando palabras clave o los operadores *booleanos*, o mediante el ofrecimiento de una taxonomía basada en funciones.

Palabras clave

Las palabras clave están basadas en lenguaje natural y tienen el inconveniente de no poder controlar las polisemias y las sinonimias del lenguaje.

Los **operadores booleanos** son los que permiten acotar las búsquedas, previendo polisemias, sinonimias y otro tipo de acotaciones como el ámbito geográfico. Estos operadores son: OR, AND, NOT, *. Puedes ver cómo usarlos aquí: <http://biblioteca.uoc.edu/es/como-funciona/faqs/como-utilizar-operadores-booleanos-en-el-buscador-de-recursos>.

Taxonomía es una clasificación predefinida con clases y subclases, que debe servir para almacenar y recuperar información.

En el mismo portal se puede hacer una búsqueda de trámites con distintas opciones: por palabra clave del procedimiento o por ministerio. También se pueden hacer búsquedas por materias, tipo de administración o ministerio (figura 3).

Figura 3. Localización de trámites en el portal de la Administración del Gobierno de España.

Estás en: Inicio Trámites

Encuentra

Materias

- Agricultura, Ga ... (2378)
- Educación y For ... (1657)
- Impuestos y Otr ... (1596)
- Energía e Indus ... (1484)
- Medio Ambiente (1402)

Ver más

Administración

- Administración ... (14303)
- Administración ... (3693)
- Administración ... (1590)
- Unión Europea (30)
- Universidades (20)
- Otras Instituciones (12)

Ministerio

- Hacienda y Admin ... (842)
- Agricultura, Ali ... (509)
- Educación, Cultu ... (479)
- Industria, Energ ... (324)
- Economía y Compe ... (323)

Ver más

¿Qué trámite estás buscando?

Criterios aplicados: Limpiar filtros
19648 resultados

Denominación
Denominación
Organismo

"Reconocimiento de títulos de la Unión Europea."
 Reconocimiento de títulos obtenidos en la Unión Europea por ciudadanos europeos.
 Administración: Administración Del Estado
 Organismo: ministerio de fomento

(CERRADO) Convocatoria pública de patrocinios para el año 2017
 Realización de patrocinios para proyectos que generen un retorno publicitario para las marcas de las Islas Baleares y la Agencia de Turismo de las Islas Baleares, mejorando la competitividad turística el año 2017. ...
 Administración: Administración Autónoma
 Organismo: gobierno de las islas baleares

1,5% Cultural. Solicitud de ayudas del Ministerio de Fomento para la conservación del patrimonio arquitectónico
 Solicitud de ayudas del Ministerio de Fomento para la conservación del patrimonio arquitectónico
 Administración: Administración Del Estado
 Organismo: ministerio de fomento

2010 Ayudas destinadas a la Formación de Personal Investigador para la realización de tesis doctoral.
 Promover la formación de investigadores en programas de investigación científica y técnica mediante la concesión, en régimen de publicidad, objetividad y concurrencia competitiva, de ayudas para la realización de la ...
 Administración: Administración Autónoma
 Organismo: comunidad autónoma de canarias

2012 - Préstamos reembolsables para la creación y consolidación de empresas de base tecnológica y realización de proyectos de desarrollo tecnológico e innovación.

Fuente: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/tramites>.

Otras administraciones públicas también ofrecen en sus páginas web el inventario de procedimientos administrativos. Algunos ejemplos son:

- Ayuntamiento de Madrid (<https://goo.gl/8r5PYx>).
- Ayuntamiento de Cabra (<https://goo.gl/seQbg8>).
- Junta de Andalucía (<https://goo.gl/x1HK1z>).

Por último, entre las tipologías actuales de clasificación cabe señalar los tipos documentales que se recogen en las *Normas técnicas de interoperabilidad*. Estos se especifican en el metadato obligatorio del documento electrónico «tipo documental», tal como figura en la 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 (figura 4).

Metadato	Descripción/Condiciones de uso	¿Repetible?¹	Tipo	Esquema de valores
				Documentos de decisión:
				- Resolución.
				- Acuerdo.
				- Contrato.
				- Convenio.
				- Declaración.
				Documentos de transmisión:
				- Comunicación.
				- Notificación.
				- Publicación.
				- Acuse de recibo.
Tipo documental	Descripción del tipo documental del documento.	1	Cadena de caracteres	Documentos de constancia:
				- Acta.
				- Certificado.
				- Diligencia.
				Documentos de juicio:
				- Informe.
				Documentos de ciudadano:
				- Solicitud.
				- Denuncia.
				- Alegación.
				- Recursos.
				- Comunicación ciudadano.
				- Factura.
				- Otros incautados.
				Otros.

En definitiva, con el entorno electrónico, vemos que se está abandonando la clasificación por tipologías documentales y que desde la década de los noventa cada administración pública ha definido sus procedimientos y documentos asociados. Constatamos, además, que es frecuente la agrupación de procedimientos por funciones, pero sobre todo por áreas organizativas (organismos, ministerios, concejalías, etc.). Por tanto, podemos concluir que hay una tendencia a clasificar la documentación que se requiere en un procedimiento, según las funciones y los procesos.

Puede decirse que se está extendiendo la práctica de tener un catálogo de procedimientos, a partir de los cuales se pueden localizar los documentos.

3. Requisitos jurídico-administrativos

Los documentos administrativos están regulados en dos ámbitos: el burocrático y el carácter de patrimonio documental. En este apartado, veremos el corpus legislativo de cada ámbito y nos detendremos a estudiar los requisitos de los documentos administrativos de acuerdo con la actual Ley 39/2015, de procedimiento administrativo.

3.1. Entorno legal de los documentos administrativos

Los documentos administrativos responden a un proceso burocrático que sigue normas jurídicas propias de la Administración que los genera. Por ello, los documentos administrativos plasman los derechos y obligaciones de los administrados y de la Administración, y constatan un hecho jurídico único consecuencia de un procedimiento administrativo concreto (Fernández, 1996).

A su vez, los documentos administrativos deben ser garantes de que los procedimientos se hacen de acuerdo con la legalidad definida por la ley de procedimiento administrativo. Esta ha ido cambiando en el transcurso del tiempo; actualmente está vigente la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP). Esta ley incluye también las especificidades de la Administración electrónica, y, por tanto, la gestión de documentos electrónicos. Además, cada comunidad autónoma de acuerdo con sus competencias puede regular las normas de procedimiento administrativo. Por lo que también se deben tener en cuenta estas para considerar los requisitos jurídico-administrativos de los documentos.

Además de esta legislación, hay un grupo de documentos cuya gestión está regulada por legislación específica, debido a sus peculiaridades. Son los documentos judiciales y los del Ministerio de Interior.

Archivos judiciales

Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales, cuya finalidad es la regulación unitaria y conjunta de los archivos judiciales, armonizando la técnica archivística y las nuevas tecnologías. Se pretende con ello descongestionar los diferentes juzgados y tribunales, otorgando a cada uno su propio archivo con el que clasificar y custodiar los expedientes en tramitación.

ORDEN JUS/1926/2006, de 15 de junio, por la que se aprueban las normas y los modelos de relaciones documentales que regulan la remisión de documentación jurídica a los diferentes archivos judiciales en las comunidades autónomas sin traspasos recibidos del Ministerio de Justicia.

Archivos del Ministerio de Interior

Orden INT/2528/2002, de 2 de octubre, por la que se regula el sistema archivístico del Ministerio del Interior.

En esta asignatura, estudiaremos los aspectos que corresponden a los documentos administrativos que se generan o se reciben en el marco de los procedimientos. En este apartado, nos centramos en la ley que regula el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, porque establece los requerimientos que tienen que cumplir los documentos. En concreto nos centramos en los aspectos siguientes:

- 1) requerimientos de los documentos electrónicos administrativos
- 2) validez y eficacia de las copias realizadas por las administraciones públicas
- 3) aportación de documentos por los interesados del procedimiento

3.1.1. Requerimientos de los documentos administrativos

Con carácter general los documentos administrativos deben ser electrónicos para que sean válidos. Así lo establece la Ley 39/2015, que, al definir *documento administrativo*, ya indica su naturaleza electrónica:

«Se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas. Las administraciones públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia» (art. 26.1).

Esta característica electrónica hace que los requerimientos de los documentos, además de estar recogidos en la Ley 39/2015, consten también en la normativa en materia de interoperabilidad de las administraciones públicas, es decir, en la normativa que regula la capacidad de los sistemas de información de las administraciones públicas de compartir datos y de posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

El artículo 26.2 de la Ley 39/2015 establece que los documentos electrónicos administrativos, para ser considerados válidos, deben:

- 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) Incluir una referencia temporal del momento en que se han emitido.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.

e) Disponer de las firmas electrónicas correspondientes según lo previsto en la normativa aplicable.

El mismo artículo 26.2 añade que se considerarán válidos los documentos electrónicos que, al cumplir los requisitos enumerados anteriormente, sean trasladados a un tercero por medios electrónicos.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 26.3, no requieren firma electrónica los documentos electrónicos emitidos por las administraciones públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, ni tampoco los que no formen parte de un expediente administrativo. En cualquier caso, debe identificarse el origen de estos documentos.

En definitiva, generalmente los documentos electrónicos administrativos son electrónicos, deben tener información organizada de manera que los documentos puedan individualizarse, han de poder ser tratados de forma diferenciada, tienen que incorporar la referencia de tiempo del momento en que se crearon (marca de tiempo o sello de tiempo), han de incluir los metadatos mínimos exigidos y deben tener las firmas electrónicas correspondientes.

Para cumplir con los requisitos mencionados se requieren mecanismos que permitan firmar electrónicamente los documentos, además de dejar constancia temporal del momento en que se produce un documento. Para ello, las administraciones contratan prestadores de servicios electrónicos de confianza que certifican las firmas y los sellos del tiempo. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, se refiere a estos prestadores de servicios, a las funciones que pueden ejercer y a los requisitos de su actividad. También es necesario tener en cuenta el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y a los servicios de confianza en las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (reglamento eIDAS).

Los documentos electrónicos deben ser protegidos para poder garantizar la conservación y mantener los efectos jurídicos que les corresponden, de acuerdo con su naturaleza. Hay que tener en cuenta que la información y los servicios electrónicos están sometidos a amenazas y riesgos provenientes de acciones malintencionadas o ilícitas, de errores o fallos y de accidentes o desastres, razón por la cual las administraciones públicas están obligadas a cumplir con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado por el Real decreto 3/2010, de 8 de enero, que determina la política de seguridad aplicable en el uso de los medios electrónicos. El ENS está constituido por los principios básicos y los requisitos mínimos para una protección adecuada de la información que tienen que cumplir las administraciones públicas.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), regulado por el Real decreto 4/2010, de 8 de enero, establece el conjunto de criterios y de recomendaciones que las administraciones públicas han de tener en cuenta para la adopción de

decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. La cooperación entre las administraciones públicas es esencial para proporcionar los servicios a los ciudadanos y garantizarles su derecho a relacionarse por medios electrónicos, pero el ámbito electrónico de esta cooperación tiene que estar sustentada en mínimos comunes que permitan a sus sistemas electrónicos trabajar en red. En este sentido, el artículo 1.2 del Real decreto 4/2010 establece que el ENI debe incluir los criterios y las recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que han de tener en cuenta las administraciones públicas para asegurar un nivel adecuado de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

Para entender mejor los requisitos a los que se refiere la Ley 39/2015, examinaremos algunas definiciones recogidas en el Real decreto 4/2010, de 2018 (ENI):

- **Firma electrónica.** Conjunto de datos electrónicos, consignados junto a otros o asociados con estos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.
- **Sello de tiempo.** Asignación, por medios electrónicos, de fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación que asegure la exactitud y la integridad de la marca de tiempo del documento.
- **Sellado de tiempo.** Acreditación, a cargo de un tercero de confianza, de la fecha y la hora de realización de cualquier operación o transacción por medios electrónicos.
- **Metadato.** Dato que define y describe otros datos. Hay diferentes tipos de metadatos en función de su aplicación.
- **Metadato de gestión de documentos.** Información estructurada o semi-estructurada que permite la creación, la gestión y el uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y, al mismo tiempo, las personas, los procesos y los sistemas que los crean, los gestionan, los mantienen y los utilizan. Algunos ejemplos de este tipo de metadatos son: el identificador del documento, el identificador de la administración que genera el documento o que realiza la captura, el formato del documento, el tipo de documento, el tipo de firma o firmas del documento, el origen del documento, la fecha de alta del documento en el sistema de gestión documental, etc.
- **Esquema de metadatos.** Instrumento que define la incorporación y la gestión de los metadatos de contenido, de contexto y de estructura de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida.

En cuanto al ámbito específico de la gestión documental, podemos destacar dos de los objetivos del ENI:

- la interoperabilidad de la **firma electrónica y de los certificados**
- la **recuperación y conservación del documento electrónico** (de acuerdo con lo establecido por la Ley 39/2015, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del tiempo)

Estos objetivos, entre otros, se describen en la web PAe (portal de la Administración electrónica), el punto de acceso a los servicios de la Administración española. Se puede tener acceso entrando en administracion.gob.es.

Cabe señalar que la disposición adicional primera del Real decreto 4/2010 prevé el despliegue del ENI mediante varias normas técnicas de interoperabilidad de cumplimiento obligatorio para todas las administraciones públicas. Aunque esta normativa se refiere estrictamente al ámbito de la interoperabilidad, estos mínimos comunes obligatorios facilitan la toma de decisiones estratégicas de las diferentes administraciones públicas en relación con el diseño, el desarrollo y la gestión de los servicios electrónicos.

A continuación enumeramos las normas técnicas de interoperabilidad que prevé el ENI en la disposición adicional primera que acabamos de mencionar:

- **Catálogo de estándares.** Establece un conjunto de estándares que tienen que usar las administraciones y que, por definición, dan soporte al resto de las normas técnicas de interoperabilidad. En este sentido, cada administración debe seleccionar, de entre los establecidos en esta norma, el estándar o estándares que mejor se ajusten a sus necesidades (deben basarse en la especificidad para la tarea o funcionalidad que hay que cubrir, para los documentos y servicios que pongan a disposición de los ciudadanos u otras administraciones públicas).
- **Documento electrónico.** Trata los metadatos mínimos obligatorios y la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, además de otros metadatos complementarios asociados, como también los formatos de documento.
- **Digitalización de documentos.** Trata los formatos y los estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización.
- **Expediente electrónico.** Incluye su estructura y formato, así como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.
- **Política de firma electrónica y de certificados de la Administración.** Se refiere al conjunto de normas de seguridad, de organización, técnicas y

legales para determinar cómo se generan, se verifican y se gestionan firmas electrónicas, incluyendo las características exigibles en los certificados de firma; las que afectan la interoperabilidad, incluyendo los formatos de firma, los algoritmos que deben emplearse y las longitudes mínimas de las claves, las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sellado de tiempos, así como la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para el ciudadano y en las relaciones entre las administraciones públicas.

- **Protocolos de intermediación de datos.** Recoge las especificaciones de los protocolos de intermediación de datos que faciliten la integración y la reutilización de servicios en las administraciones públicas y que son aplicables a los prestadores y consumidores de estos servicios.
- **Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes** en la Administración y los que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones.
- **Política de gestión de documentos electrónicos.** Incluye directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, de los procesos y de los controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de estos, que tienen que desarrollar las administraciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas.
- **Requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las administraciones públicas españolas.**
- **Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, incluyendo desde el papel u otros medios físicos hasta los formatos electrónicos.**
- **Modelo de datos para el intercambio de asentamientos entre las entidades registrales.** Trata sobre aspectos funcionales y técnicos para el intercambio de asentamientos registrales, la gestión de errores y las excepciones, la gestión de anexos, los requerimientos tecnológicos y las transformaciones de formatos.
- **Reutilización de recursos de información.** Trata sobre las normas comunes relacionadas con la localización, descripción e identificación unívoca de los recursos de información puestos a disposición del público por medios electrónicos para su reutilización.

Las normas de interoperabilidad previstas por la disposición adicional primera del ENI son aprobadas por el Ministerio de la Presidencia a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica y publicadas en el BOE mediante resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública. La relación actualizada de las normas técnicas de interoperabilidad, los modelos de datos necesarios para aplicarse y las guías para la aplicación de las normas técnicas se publican en el web PAe.

Enlaces de interés

Podéis ver una lista de **prestadores de confianza** y **prestadores censados** en la web de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital: <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/prestadores/>

Se puede obtener más información sobre las NTI en el portal de la Administración electrónica (PAe): https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html

3.1.2. Validez y eficacia de las copias realizadas por las administraciones públicas

Las administraciones públicas pueden hacer copias de los documentos. De hecho, esta acción es necesaria, por ejemplo, para convertir en documentos electrónicos los documentos que los ciudadanos presentan en papel o para imprimir documentos electrónicos y mantener su plena validez jurídica. En este sentido, la Ley 39/2015 regula el concepto de *copia auténtica* afirmando que tiene la misma validez que un original.

Dado que las administraciones públicas trabajan con documentos electrónicos, hay que considerar que la copia auténtica de documentos en papel para conseguir otro documento en papel queda, *de facto*, fuera de la práctica administrativa regular. Contrariamente, son totalmente necesarias otras figuras que implican la realización de copias auténticas:

- El cambio de soporte de los documentos: de los documentos en papel a los documentos electrónicos (conversión papel → electrónico).
- La válida impresión en papel de documentos electrónicos (conversión electrónico → papel).
- La conversión de formato de los documentos electrónicos o la copia parcial de documentos electrónicos (conversión electrónico → electrónico).

La Norma técnica de interoperabilidad de procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos establece los requisitos y procedimientos para la válida conversión de los documentos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los documentos que copia la Administración son copias auténticas; este hecho se constata en el supuesto de que una persona presente en el registro de entrada de una administración la fotocopia de un documento sin mostrar el original (hecho amparado por los artículos

28.3 y 53.1.c) de la Ley 39/2015, que, a todos los efectos, permite presentar meras copias): sería absurdo que la Administración convirtiera esta fotocopia en la copia auténtica de un original al cual no tiene acceso. En este sentido hay que distinguir una copia simple (copia de un documento del cual no puede asegurarse que es fiel a un original) de una copia auténtica (copia fiel de un original o de otra copia auténtica). La normativa en materia de interoperabilidad da herramientas para recoger esta distinción, especialmente mediante el uso de metadatos que califican el documento. A continuación se muestran los diferentes valores que puede tener el metadato «estado de elaboración» de los documentos que recoge el anexo I de la Norma técnica de interoperabilidad de documentos electrónicos:

- **Original.** El documento contiene una o más firmas electrónicas.
- **Copia auténtica con cambio de formato.** Cuando hablamos de formato nos referimos a la forma en que el documento está codificado. A efectos prácticos hablamos de formatos de documentos textuales (.docx, .odt, .pdf...), documentos de imagen (.jpeg, .gif, .tif...), vídeos (.mp4, .mov, .avi...) formatos de cartografía vectorial y sistemas de información geográfica (.gml, .wfs, .wms...), etc. Hay que tener en cuenta que al convertir un documento a otro formato estará cambiando el código binario que lo constituye, con la consecuencia de que las firmas y sellos electrónicos que pudiera tener el documento quedarían invalidados. Para mantener los efectos jurídicos de los documentos, los procesos de conversión se deben hacer de acuerdo con lo establecido en la norma técnica de interoperabilidad de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.
- **Copia electrónica auténtica de documento papel.** La impresión de los documentos electrónicos, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 39/2015, requiere que en estas copias figure la condición de copia y conste un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor.
- **Copia electrónica parcial auténtica.** Indica que el documento es una copia electrónica con modificaciones de otro documento electrónico, pero, a pesar de esto, sigue teniendo un valor de original. Un ejemplo claro de ello es un documento que contiene datos confidenciales y que tiene que ser objeto de difusión. En este caso, se crea un nuevo documento electrónico (una copia parcial auténtica) que será el documento difundido a los efectos de mantener la confidencialidad de los datos que deban protegerse.
- **Otros.** Este valor del metadato «estado de elaboración» se utiliza para identificar los documentos electrónicos que no tienen ninguna firma que permita calificarlos como originales o que provienen de la conversión de documentos en papel de los que no se ha podido constatar que sean origi-

nales. Algunos casos son la digitalización de fotocopias o los documentos electrónicos de los que no se ha podido constatar que estén firmados electrónicamente (un recibo bancario, por ejemplo).

Después de ver la arquitectura jurídica y técnica que sustenta la realización de copias de los documentos por parte de las administraciones públicas, es importante analizar el artículo 27 de la Ley 39/2015 relativo a la validez y eficacia de las copias efectuadas por las administraciones públicas:

1) Cada administración pública tiene que determinar los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados.

Las copias auténticas de documentos privados únicamente tienen efectos administrativos. Las copias auténticas realizadas por una administración pública tienen validez en el resto de las administraciones.

A tal efecto, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán hacer copias auténticas mediante un funcionario habilitado o mediante una actuación administrativa automatizada.

Hay que mantener actualizado un registro u otro sistema equivalente, donde deben constar los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, que han de ser plenamente interoperables y deben estar interconectados con los del resto de las administraciones públicas, con objeto de comprobar la validez de la mencionada habilitación. En este registro o sistema equivalente deben constar, al menos, los funcionarios que presten servicios a las oficinas de asistencia en materia de registros.

2) Tendrá la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado, sea cual sea su soporte, la copia realizada por los órganos competentes de las administraciones públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido.

Las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.

3) Para garantizar la identidad y el contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las administraciones públicas deberán ajustarse a lo que está previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

- a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.
- b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización requerirán que el documento haya sido digitalizado, y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento. Se entiende por digitalización el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel, o en otro soporte no electrónico, en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.
- c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en ellas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor.
- d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración, o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica que contenga copia auténtica del documento original.

A estos efectos, las administraciones harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

4) Los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las administraciones públicas. La solicitud se dirigirá al órgano que emitió el documento original; se deberá expedir, salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el plazo de quince días a contar desde la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la administración u organismo competente.

Asimismo, las administraciones públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo.

5) Cuando las administraciones públicas expidan copias auténticas electrónicas, deberá quedar expresamente indicado así en el documento de la copia.

6) La expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se regirá por su legislación específica.

3.1.3. Aportación de documentos por los interesados al procedimiento administrativo

El artículo 28 establece los documentos que deben aportar los ciudadanos y de cuáles están exentos. Esto se expresa en los siguientes términos.

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, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que dichos documentos sean consultados o recabados. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o que la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

En ausencia de oposición del interesado, las administraciones públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán remitirse en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.

3) Las administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario.

Asimismo, las administraciones públicas no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos; las administraciones públicas deberán recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Se presumirá que esta consulta es autorizada

por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso; en ambos casos, deberán ser informados previamente de sus derechos en materia de protección de datos de carácter personal. Excepcionalmente, si las administraciones públicas no pudieran recabar los citados documentos, de nuevo podrán solicitar al interesado su aportación.

4) Cuando, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en esta ley, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y este estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica. La copia electrónica resultante reflejará expresamente tal circunstancia.

5) Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

6) Las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las administraciones públicas.

7) Los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

3.2. Entorno legal del patrimonio documental

Los documentos administrativos, además de ser prueba de las funciones de la Administración e instrumento de comunicación, son considerados patrimonio documental y forman parte del patrimonio histórico español, de acuerdo con la Ley 16/1985. Por ello, se deben poner todos los medios necesarios para su conservación. A su vez, dicha conservación está regulada por el RD 1164/2002.

Parte de este patrimonio documental son:

«Los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios» (Ley 16/1985, art. 49.2).

De acuerdo con el artículo 48 de esta ley, el patrimonio documental se regulará por las normas específicas contenidas en el Título VII de la ley (del patrimonio documental y bibliográfico y de los archivos, bibliotecas y museos), asegurando la conservación de los bienes. «En lo no previsto en ellas, le será de aplica-

Patrimonio histórico español

Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español

La ley del patrimonio (Ley 16/1985) se ha desarrollado parcialmente en el Real decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español.

Real decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distintos al original.

ción cuanto se dispone con carácter general en la presente ley y en su régimen de bienes muebles. Por ello, se deben desplegar las acciones necesarias para garantizar su conservación, su disfrute y su acrecentamiento.»

En esta ley se indica la obligación de confeccionar el censo de los bienes integrantes del patrimonio documental, las obligaciones de los poseedores de estos bienes y de los responsables de la conservación de los bienes constitutivos del patrimonio documental, como, por ejemplo, facilitar la inspección o permitir el estudio de investigadores. También se indica en el artículo 55 la prohibición de eliminar los bienes del patrimonio documental sin la autorización de la Administración competente, y la prohibición de eliminar documentos que aún tengan valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos.

La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos es la Administración competente para el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y la utilización de los documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos. Las competencia, composición y funciones de esta comisión fueron definidas en primer lugar en el RD 139/2000, de 4 de febrero, actualmente derogado, por el Real decreto 1401/2007, de 29 de octubre. A su vez, este RD está modificado por el RD 1708/2011 de 18 de noviembre, y RD 487/2017, de 12 de mayo.

Hasta ahora hemos visto la legislación nacional, que sobre todo está dirigida a la Administración General del Estado. Tomando esta como referencia, cada comunidad autónoma ha desarrollado su propia legislación para preservar su patrimonio documental. En estas comunidades, podemos encontrar también legislación sobre su sistema de archivos y el organismo que se ocupa de la calificación de documentos.

Para saber más:

Real decreto 1798/2011 de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. Modifica el art. 2.1.a) del RD 1401/2007.

Real decreto 487/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el Real decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos

Enlace de interés

Se puede hacer un seguimiento de la legislación vigente en materia de archivos y gestión de documentos, tanto nacional como autonómica, en la versión electrónica del Código de archivos y patrimonio documental (<https://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=92&modo=1¬a=0&tab=2>), editado por la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.

Bibliografía

AENOR (2016). UNE-ISO 15489-1:2016. *Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios*. Madrid: AENOR.

Andreu i Bellés, Joan (coord.) *Manual de documents i llenguatges administratius*. Castellón de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I.

Buckland, M. (1997). «What is a “Document”?». *Journal of The American Society for Information Science*. Vol. 48, núm. 9, págs. 804-809.

Castellón Alcalá, H. (2001). *El lenguaje administrativo: formas y uso*. Granada: Editorial La Vela, Colección monografías de lengua y literatura.

Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Región de Murcia; Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública (2015). *Los documentos administrativos: concepto, funciones y características. Clasificación y características de los documentos administrativos emitidos por la Administración. Estilo administrativo en la redacción de documentos*.

Cortés Alonso, V. (1989). *Manual de archivos municipales*. Madrid: ANABAD. 2.ª ed.

Cruz Mundet, J. R.; Mikelarena Peña, F. (2006). *Información y documentación administrativa*. Madrid: Tecnos.

Fernández Bajón, M. T. (1996). «Documentación administrativa: una revisión de las tipologías documentales administrativas comunes». *Revista General de Información y Documentación*. Vol. 6, n. 2, págs. 67-90.

Finnell, J. (2011). *Records Management Theory's Dilemma: What is a Record? Library Philosophy and Practice*.

Frohmann, Bernd (2009). «Revisiting “what is a document?”». *Journal of Documentation*. Vol. 65, núm. 2, págs. 291-303.

Gallego Domínguez, O.; López Gómez, P. *Introducción a la archivística*.

García Rodríguez, Antonio (1994). «Tradición documental: borradores, original y copias». En: *Documento y archivo de gestión. Diplomática de ahora mismo*, Carmona: S&C Ediciones.

Heredia Herrera, A. *Archivística general. Teoría y práctica*. 5.ª ed.

Liberalli Bellotto, Heloisa (1990). «Tipología documental em arquivos: novas abordagens». *Arquivo Rio Claro*. Núm. 9: 1.

Municipales de Madrid (1988), quienes definen tipo documental como la expresión de las diferentes actuaciones de la Administración que se ven reflejadas en un determinado soporte y con unos mismos caracteres internos específicos para cada uno, que determinan su contenido.

Schellenberg, Theodore R. (1961). *Técnicas descriptivas de archivos*. Córdoba (Argentina): Universidad Nacional de Córdoba. [Consultado el 18 de marzo de 2015]. <http://www.archivists.org/publications/epubs/ModernArchives-Schellenberg.pdf>.

Sierra Valentí, Eduardo (1979). «El expediente administrativo: esbozo de una tipología documental». *Boletín de la ANABAD*. Tomo 29, núm. 2, págs. 61-74.

Subdirección General de Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado y Atención al Ciudadano. *Manual de documentos administrativos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

