

## La transició vers l'Administració electrònica: l'experiència de l'Ajuntament de Girona.

Lluís-Esteve Casellas i Serra

Joan Boadas i Raset

### **Objectiu**

L'objectiu d'aquesta presentació queda ja explicitat en el mateix títol de la comunicació, i es resumiria en què hem fet, què estem fent i què ens preocupa especialment en aquesta matèria. No obstant això, cal primerament situar en quin context normatiu i organitzatiu ens movem, atès que això condiciona també els nostres projectes.

### **Context**

D'entrada, cal avançar que recentment el Govern de l'Estat ha aprovat l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i l'Esquema Nacional de Seguretat amb l'objectiu de facilitar unes bases comunes per a les diferents administracions públiques sobre aquestes matèries. Tanmateix, l'inici envers l'Administració electrònica a nivell normatiu generalment se situa al 1992, amb la Llei de procediment administratiu general perquè obria la porta a l'ús de les tecnologies. Posteriorment, el 2003, s'aprovà la Llei que regula l'ús de la signatura electrònica i al 2007 la Llei sobre Administració electrònica i serveis telemàtics a la ciutadania. Actualment, doncs, podem afirmar que disposem d'un marc normatiu que ens empeny inexorablement envers l'Administració electrònica. No obstant això, encara ningú ha dit exactament com s'ha de fer.

Sembla evident que coexisteixen diverses perspectives sobre què és i què no l'Administració electrònica: des de l'òptica ciutadana, la modernització de les organitzacions (principalment des del punt de vista de les tecnologies) o des de la mateixa gestió dels documents electrònics entesa des del vessant arxivístic. Cal reconèixer que el resultat de tot plegat és una certa confusió al si de les organitzacions.

En aquest sentit, cal tenir present que només a Catalunya hi ha 947 municipis, més de la meitat dels quals no arriben als 2.000 habitants (63%) i el 87% està per sota els 10.000 habitants. Pel que fa a Girona, capital de província, compta amb gairebé

100.000 habitants, la qual cosa ens permet considerar-la com una petita ciutat mitjana. A nivell organitzatiu, a l'Ajuntament de Girona treballen unes 1.000 persones, de les quals unes 600 treballen directa o indirectament en l'àmbit de la gestió administrativa.

No cal dir, que al llarg d'aquests anys s'han iniciat multitud de projectes per a impulsar l'Administració electrònica a totes les institucions, tots ells sota diverses perspectives i des de diverses institucions: Estat, Generalitat, diputacions i, també, dels mateixos ajuntaments. Això ha propiciat que la coexistència de perspectives afavorís en alguns casos la complementaritat, però també la confrontació d'objectius, la redundància o una visió parcial en els plantejaments a desenvolupar. Conseqüentment, des del punt de vista arxivístic de la gestió de documents, podem afirmar que som essencialment supervivents a tots aquests projectes, en tant que amb independència del que es faci el resultat sempre acaben essent documents. Per tant, en parlar del cas de l'Ajuntament de Girona és més adequat parlar de l'*experiència* més que no del *projecte*, atès que els resultats, encara en curs, no són sinó la suma de projectes de departaments diferents, o si més no el producte de la seva convivència

### **Punt de partida**

Des del punt de vista arxivístic les nostres dos estratègies de partida eren clares. D'una banda, garantir l'accessibilitat als documents, entesa en un sentit ampli. És a dir, quant a qualitat, pertinença i garanties de preservació dels documents. De l'altra, prendre la gestió de documents com a base per a l'ús eficient dels recursos organitzatius i econòmics en el desenvolupament de l'Administració electrònica. També havíem assumit com a premisses bàsiques que:

1. Els objectius de la gestió de documents eren coincidents amb els de l'organització.
2. La gestió de documents s'havia d'integrar en la gestió administrativa.
3. La gestió de documents s'havia de presentar com un instrument per a trobar solucions, no per a incorporar nous problemes, evitant una imatge negativa o excessivament coercitiva.
4. Calia evitar duplicitats i redundàncies en la gestió de la informació.

Sota aquest plantejament, la proposta d'implantació d'un Sistema de Gestió de Documents (SGD) a l'Ajuntament de Girona tenia per objectiu general l'organització, control i seguiment de tots els documents produïts per l'organització, i com a objectius

específics:

1. Agilitar la tramitació administrativa.
2. Normalitzar els documents administratius.
3. Organitzar de manera homogènia i eficaç la documentació administrativa.
4. Establir polítiques de conservació dels documents en suport paper i en suport electrònic.

## **Fonaments del SGD**

Les bases del SGD eren inicialment tres:

1. El subsistema o sistema de classificació, que té per instrument principal el quadre de classificació.
2. El sistema de descripció o de control de la documentació, centrat en el Registre General d'Expedients i vinculat amb tres registres més:
  - El Registre General de Documents, és a dir, les entrades i sortides de documents de l'Ajuntament.
  - El Registre General de Resolucions, que incorpora totes les resolucions dels òrgans municipals de govern (Decrets de l'Alcaldia, acords de Junta de Govern Local i acords del Ple municipal).
  - El Registre General d'Informes, de caràcter instrumental per a permetre l'automatització de la producció de documents en la gestió de propostes de resolució.
3. El sistema de conservació, l'instrument principal del qual és el calendari de conservació de la documentació.

Posteriorment, s'ha incorporat un quart subsistema, el sistema d'accés, que té per instruments essencials el quadre d'accés a la documentació i el registre d'usuaris amb la corresponent gestió dels seus privilegis d'accés.

En el disseny del sistema, la classificació és fonamental per al funcionament de tot el SGD, de la mateixa manera que el règim de conservació i d'accés tenen un alt valor estratègic per la seva incidència en l'organització. Tanmateix, el sistema més crític és el de la descripció i control de la documentació, principalment perquè la seva realització no depèn de nosaltres mateixos, sinó del departament de sistemes i tecnologies de la informació, que sovint pot tenir una visió diferent sobre com afrontar aquest tema. Evidentment, la gestió dels altres subsistemes també depèn d'aquest,

però el seu nivell de criticitat no és tan elevat perquè l'elaboració dels seus instruments essencials depèn en bona part dels arxivers. Per tant, en aquest sentit que el projecte sigui compartit és indispensable.

En la mateixa línia, també cal que el projecte sigui compartit per la resta del personal que treballa en la gestió administrativa de l'organització. Per tant, aquí no n'hi ha prou en esperar la seva col·laboració de manera voluntària. Evidentment, en registrar un expedient és obligatori establir la seva classificació perquè és el vincle indispensable per a establir el seu règim de conservació i d'accés, però com aconseguir que es registrin tots els expedients?

De fet, el disseny d'un sistema de descripció i control a partir de diversos registres generals vinculats és essencial per aquesta finalitat. Tot i així, és evident que no podem obligar a registrar tots els expedients si no disposem d'indicadors que ens mostrin el grau de compliment d'aquesta norma, però sí podem establir mesures paral·leles per a resoldre aquest buit. Per exemple, que no es registrarà cap document de sortida que no incorpori el número d'expedient al qual pertany. Tot i així, encara pot existir algun risc de fugues dins del sistema. Per aquest motiu, aquesta obligació també es trasllada a qualsevol proposta de resolució dels òrgans de govern de l'Ajuntament, de manera que no s'admet a resolució cap proposta que no pertanyi a un expedient registrat, de manera que amb aquests requisits el sistema queda tancat.

## **Desenvolupament del SGD**

Tot i així, un sistema de control de la documentació no pot ser només una suma de registres als quals el personal ha de realitzar assentaments. Per aquesta raó, des del començament estàvem convençuts que també calia oferir solucions que facilitessin les tasques administratives. L'estratègia per a fer-ho se centrà en l'anàlisi comparada de l'estructura dels documents bàsics de qualsevol tramitació: els informes, les propostes de resolució, les resolucions de cada òrgan de govern i les notificacions externes i internes d'aquestes resolucions.

El resultat d'aquesta anàlisi comparada ens permeté establir les correspondències entre les parts comunes dels documents i si aquestes podien variar o no segons fossin en un estadi de la tramitació o en un altre. Això ha fet possible que tant el Registre General d'Informes com el Registre General de Resolucions no siguin uns simples

registres sinó que, a la vegada, actüïn de formularis per a la redacció de documents. Així mateix, la informació d'un informe pot ser capturada i reaprofitada per a l'elaboració d'una proposta de resolució, i aquesta al seu torn per a la redacció d'una resolució definitiva i l'elaboració automàtica de les notificacions que, a més, també es registren automàticament en el registre de sortida.

En resum, aquesta estratègia ha reforçat el Sistema de Gestió de Documents, al mateix temps que ha facilitat les tasques administratives i ha permès obtenir un sistema de bases de dades per a poder consultar totes les decisions del govern municipal i els seus documents associats i, a més, la normalització de bona part dels documents administratius.

Paral·lelament, l'anàlisi portat a terme d'algunes tramitacions per a l'automatització completa dels seus fluxos de treball ha tingut dues conseqüències. La primera és que gràcies als models de documents prèviament establerts i a l'anàlisi de la seva estructura informativa, en alguns casos s'han pogut definir plantilles de documents i, per tant, els esborranys dels documents s'elaboren automàticament i només cal verificar-los i validar-los. La segona ha estat la necessitat d'identificar els tràmits essencials de qualsevol expedient. El resultat ha estat un conjunt de tràmits de lliure ús per l'usuari en tramitacions que no disposen d'automatització completa dels fluxos de treball, és a dir, la majoria, atès que és un procés complex. Això permet al personal adjuntar documents (únicament en format PDF, i en ocasions JPG) no realitzats dins del SGD, de manera que si es vol és possible completar en versió electrònica tots els expedients.

### **El document electrònic**

Tanmateix, la major part dels documents produïts per l'Ajuntament de Girona encara continuen essent en suport paper, malgrat que bona part d'ells es troben dins del sistema com a referència informativa i de consulta. El pas següent, doncs, és com abordar la creació de documents electrònics, entenent per aquests els documents convenientment validats mitjançant signatura electrònica, és a dir, els *records*. Un primer plantejament és si la introducció dels documents electrònics s'ha de produir dins d'un procés de gestió complet com podria correspondre a un expedient, o si pel contrari es pot establir de manera transversal a l'organització en diversos processos.

A l'Ajuntament de Girona vàrem prendre les següents consideracions:

1. La producció de documents electrònics requereix sempre l'informe favorable previ del Servei de Gestió Documental, Arxius i Publicacions (SGDAP) i del Servei de Sistemes i Tecnologies de la Informació (SSTI).
2. De forma preventiva, el pas d'expedients en suport paper a suport exclusivament electrònic només s'aplica a sèries documentals prèviament avaluades i, preferiblement, amb una disposició final que prevegi la seva eliminació.
3. La producció de documents electrònics de manera transversal a l'organització se centra, ara per ara, únicament en documents normalitzats, el contingut del quals quedi també recollit en altres documents. Per exemple, des de 2009 l'ús massiu de la signatura electrònica s'aplica a totes les notificacions de resolucions, que únicament es conserven en suport electrònic. Tot i així, els ciutadans reben una còpia impresa amb un codi identificatiu que els permet fer-ne la verificació al web municipal.
4. La digitalització substitutiva d'expedients o documents en suport paper només es pot portar a terme sota la regulació específica per a la producció de còpies autèntiques, convenientment aprovades i signades electrònicament. Aquesta digitalització únicament es realitza en sèries amb un alt índex de consulta.

En resum, podem afirmar que les primeres passes en la producció de documents electrònics s'ha basat en minimitzar el risc de pèrdues o de manca de fiabilitat dels documents per a la institució, davant les pressions per la utilització massiva i indiscriminada de la signatura electrònica. Cal apuntar que en relació amb la signatura electrònica, a l'Estat Espanyol encara persisteix el debat sobre la necessitat o no de tornar signar els documents electrònics abans no prescriguin els certificats que els varen generar. En aquest sentit, l'opció de l'Ajuntament de Girona ha estat el de fer confiança en la cadena de custòdia i en el valor del context de producció del document. La nostra proposta passa per contrastar automàticament amb les agències de certificació la validesa del document en el moment de la seva captura dins del sistema. El tiquet de verificació obtingut s'integrarà a la tramitació de l'expedient com un tràmit més i, juntament amb el HASH del document, permetrà comprovar-ne la integritat en qualsevol moment.

D'altra banda, la gestió dels documents electrònics implica una gestió molt més acurada de les metadades referides al document i als objectes digitals que el

composen, la signatura electrònica i la conformitat del certificat que li confereix validesa. Per aquest motiu, hem elaborat un model de dades per a la seva gestió a partir d'una anàlisi comparada de diferents models internacionals, que ara cal integrar en la plataforma iArxiu, l'arxiu digital segur ofert per la Generalitat de Catalunya. No obstant això, una primera dificultat és la integració d'aquestes metadades, perquè moltes d'elles es gestionen de manera distribuïda en diverses bases de dades. Això ens obliga a fer un procés gens senzill de mapeig (*mapping*) de totes les bases de dades, el qual fem a partir del catàleg d'aplicacions de l'Ajuntament que hem elaborat.

### **Les bases de dades**

El catàleg d'aplicacions també ens és d'interès per avaluar l'obsolescència de les aplicacions, dels formats de dades i del seu risc de pèrdua. Així mateix, el catàleg ens permet posar sobre la taula un altre problema com és la preservació de les bases de dades.

Actualment, el disseny del SGD de l'Ajuntament de Girona està més orientat a la preservació de documents fixats en el moment de la seva captura (sistema docucèntric), que no a la preservació de dades (sistema datacèntric). La gestió de sistemes docucèntrics és en principi més simple, però és aquest realment el futur quan uns dels pilars de l'Administració electrònica són els formularis en línia i la interoperabilitat de dades? Sens dubte, caldrà estar amatents a les tendències tecnològiques per evolucionar envers les solucions més adequades.

D'altra banda, la gestió de dades, especialment les generades a partir de l'automatització de fluxos de treball (*workflow*), permet la creació de nous documents inexistents fins ara, amb un component informatiu gens menyspreable. Aquests documents, que podríem anomenar potencials, poden assumir en molts casos funcions recapitulatives envers altres documents i, consegüentment, permeten eliminar els documents dels quals prenen la informació. Tanmateix, el principal obstacle és la mateixa identificació d'aquests documents, atès que generalment passen desapercebuts per les mateixes unitats administratives que els produeixen.

A l'Ajuntament de Girona hem identificat i començat a produir alguns d'aquests documents en l'àmbit de la gestió tributària municipal i això ens ha permès eliminar un volum important de documentació. Tanmateix, no es tracta d'una simple substitució,

sinó que la producció d'aquests nous documents s'ha aprovat per l'òrgan de govern competent, així com el format i l'estructura que han de tenir (PDF) i qui els ha de validar mitjançant signatura electrònica.

No obstant això, en alguns casos convé poder mantenir l'explotabilitat de les dades, com per exemple en documents ja regulats per llei, com és el padró d'habitants, els padrons fiscals o els registres comptables. En aquests casos, s'ha optat per la preservació en diversos formats, atenent als seus períodes de retenció. Així per exemple, el padró d'habitants i les seves rectificacions es fixen en fitxers PDF signats electrònicament anualment i quinquennal, com es feia abans en paper, en vistes a la seva seguretat jurídica i, mitjançant un procés COM (*Computer Output to Microfilm*), també es fixen sobre microfilm en vistes a la seva preservació a llarg termini. Anualment també es fixen en format TXT, igualment validat amb signatura electrònica, les variacions del padró de cares a garantir l'explotabilitat de les dades també a llarg termini.

### **Els reptes**

Finalment, el desenvolupament del SGD i la integració de la gestió dels documents electrònics a l'Ajuntament de Girona també suposa el plantejament de nous reptes en la gestió individual dels documents, més enllà dels expedients als quals pertanyin. Concretament, en relació amb el règim d'accés i conservació dels documents.

Quant al règim d'accés, a manca d'una llei específica que el reguli, el marc normatiu obliga a un difícil equilibri entre l'accés a la informació pública i la protecció de dades de caràcter personal. D'altra banda, la nova llei sobre l'Administració pública electrònica estableix com un dret del ciutadà conèixer l'estat de tramitació de les seves sol·licituds i, també, consultar els expedients dels quals és part interessada. Per a què això sigui possible, a l'Ajuntament de Girona hem començat a avaluar les possibilitats de la dissociació automàtica de dades a partir de la tipificació i normalització general de tràmits i documents abans esmentada. Però per a què això sigui viable cal regular el tipus d'informació que ha de contenir cada document i establir les pautes necessàries amb els productors dels documents. A més, cal avaluar-ne el contingut també en relació amb el règim d'accés general de la sèrie documental a la qual pertany l'expedient. En aquest sentit, cal remarcar la importància de la normalització prèvia dels tràmits i els documents bàsics del procediment administratiu en la resolució

dels expedients, sense la qual abordar el règim d'accés individual seria gairebé impossible.

De la mateixa manera, aquesta anàlisi també es aplicable en la identificació del règim de conservació d'un document individual amb independència del que tingui la sèrie documental a la qual pertany el seu expedient. Això ens pot permetre l'eliminació individualitzada de documents malgrat que formin part d'un expedient que sigui de conservació permanent i sense que això suposi cap pèrdua d'informació. Per aconseguir-ho, és indispensable identificar els vincles entre els diferents tipus de documents i les seves sèries relacionades.

Per exemple, el contingut informatiu d'una notificació ha de ser forçosament idèntic a la resolució que l'ha generada. Alhora, les dades de la persona destinatària no només estan vinculades a la descripció de l'expedient sinó que també estan incloses obligatòriament al Registre General de Documents, que conté, a més, la informació identificativa de la tramesa. D'altra banda, la descripció de l'expedient també conté les dades identificatives de tots els tràmits, incloses les de la resolució i les del Registre de sortida. Tot plegat ens permet plantejar la possibilitat d'eliminar totes les notificacions de tots els expedients un cop aquests hagin prescrit. Una anàlisi similar es podria plantejar sobre les propostes de resolució i els certificats de resolució, també eliminables si els posem en relació amb el Registre General de Resolucions i els llibres oficials de resolucions, de conservació permanent.

A la pràctica aquest plantejament, encara en fase d'anàlisi i valoració, suposa el reforçament del context de producció dels documents perquè implica la identificació i el manteniment de les relacions entre documents, expedients i sèries documentals, però sens dubte podria suposar un canvi radical en la gestió dels expedients de conservació permanent i, sobretot, en la seva descripció i presentació als usuaris. Així mateix, caldrà també avaluar si aquest procés de selecció pot afectar o no la fiabilitat dels expedients de conservació permanent, de quina manera i si el manteniment de les relacions entre documents és suficient per a garantir-la.

D'altra banda, la proposta d'identificar els règims d'accés i de conservació a nivell de document requereix també una identificació molt més precisa dels períodes de retenció de les sèries documentals. Evidentment, aquests períodes de retenció ja no poden basar-se en estadis temporals genèrics en funció d'on es gestionen els

documents (arxius de gestió, arxius centrals, arxius administratius, arxius històrics), sinó que únicament s'han de fonamentar en la vigència administrativa del document i el període de retenció cautelar a efectes de fiscalització i auditoria. Per tant, aspectes fins ara potser considerats menors o *démodés* com el tancament efectiu de l'expedient i la foliació i indexació dels documents que conté un expedient, esdevenen en l'entorn electrònic punts essencials per a la gestió de documents a llarg termini.

## **Conclusió**

En definitiva, l'experiència de l'Ajuntament de Girona en la implantació d'un SGD, la integració del document electrònic i la transició envers l'Administració electrònica ens ha portat a:

- Intervenir directament en la producció dels documents i simplificar-ne la gestió administrativa.
- Normalitzar els tràmits i documents bàsics del procediment administratiu.
- Analitzar la documentació més enllà de la sèrie documental fins arribar al document individual i plantejar-ne el seus règims d'accés i de conservació.
- Reforçar els vincles i les relacions entre documents, expedients i sèries documentals per a reforçar el context de producció, entendre la seva funció en el procediment administratiu i simplificar-ne la gestió.

En definitiva, i en conclusió, podem afirmar que el desenvolupament de l'Administració electrònica és més una qüestió organitzativa que no, o solament, tecnològica.