

La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona ¹

Lluís-Esteve Casellas i Serra

70 aniversario de la Universidad de Costa Rica

San José de Costa Rica. 24 de agosto de 2010

Objetivo

El objetivo de este texto es exponer qué estamos haciendo y qué resultados se han obtenido en el Ayuntamiento de Girona, así como qué nos preocupa especialmente en relación con la Administración electrónica y la gestión de documentos desde una perspectiva práctica. No obstante, primeramente es preciso situar el contexto normativo y organizativo en el cual nos movemos, dado que también condicionan nuestros proyectos.

Contexto

Recientemente, el Gobierno del Estado aprobó el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (Reales Decretos 3/2010 y 4/2010, de 8 de enero, respectivamente) con el objetivo de facilitar unas bases comunes sobre estas materias para las distintas administraciones públicas. Sin embargo, el inicio hacia la Administración electrónica a nivel normativo se sitúa generalmente en la Ley 10/1992, de 30 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que abrió las puertas al uso de las tecnologías. Posteriormente, en 2003, se aprobó la ley que regula el uso de la firma digital (Ley 59/2003, de 19 de diciembre) y en 2007 la ley sobre la Administración electrónica y los servicios telemáticos para la ciudadanía (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos). Por consiguiente, podemos afirmar que actualmente disponemos de un marco normativo que nos empuja inexorablemente hacia la Administración electrónica, pero a pesar de todo, todavía nadie ha establecido exactamente cómo hacerlo.

¹ Documento en base a la comunicación presentada en la *8e Conférence européenne sur l'archivage digital*. Genève: CIA/ICA, 28 au 30 avril 2010 (Lluís-Esteve Casellas i Serra, Joan Boadas i Raset)

Resulta bastante evidente que coexisten varias perspectivas sobre qué es y qué no es la Administración electrónica: desde la óptica ciudadana, de la modernización de las organizaciones (principalmente desde el punto de vista tecnológico) o desde la misma gestión de los documentos digitales entendida desde la vertiente archivística. El resultado de todo ello es una cierta confusión en el seno de las organizaciones.

En este sentido, debemos tener en cuenta que sólo en Cataluña existen 947 municipios, el 87% de los cuales está por debajo de los 10.000 habitantes, más aún, no superan los 2.000 habitantes el 63%. En cuanto a Girona, capital de provincia, cuenta con casi 100.000 habitantes, lo cual permite considerarla una “pequeña ciudad mediana”. A nivel organizativo, en el Ayuntamiento de Girona trabajan unas 1.000 personas, de las cuales unas 600 trabajan directa o indirectamente en el ámbito de la gestión administrativa.

No hace falta decir que a lo largo de estos años en España se han iniciado multitud de proyectos para impulsar la Administración electrónica en todas las instituciones, todos ellos bajo distintas perspectivas y desde distintas instituciones: gobierno estatal, gobiernos autónomos, diputaciones y, también, desde los mismos ayuntamientos. Esto ha propiciado que la coexistencia de perspectivas favorezca en algunos casos la complementariedad, pero también la confrontación de objetivos, la redundancia o incluso una visión parcial en los planteamientos a desarrollar. Desde el punto de vista archivístico de la gestión de documentos, podemos afirmar que somos esencialmente supervivientes de todos estos proyectos en tanto que, con independencia de lo que se haga, los resultados siempre acaban siendo documentos. Por lo tanto, en el caso del Ayuntamiento de Girona es más adecuado hablar de *experiencia* que de *proyecto*, dado que los resultados, todavía en curso, no son sino la suma de proyectos de departamentos diferentes, o cuando menos el producto de su convivencia.

Punto de partida

Desde el punto de vista archivístico nuestras dos estrategias de partida eran claras. Por un lado, garantizar la accesibilidad a los documentos, entendida en un sentido amplio. Es decir, en cuanto a calidad, pertinencia y garantías de preservación de los documentos. Por otro, utilizar la gestión de documentos como base para el uso

eficiente de los recursos organizativos y económicos en el desarrollo de la Administración electrónica. También habíamos asumido como premisas básicas que:

1. Los objetivos de la gestión de documentos eran coincidentes con los de la organización.
2. La gestión de documentos tenía que integrarse en la gestión administrativa.
3. La gestión de documentos debía presentarse como un instrumento facilitador de soluciones, y no como un aporte de nuevos problemas, evitando una imagen negativa o excesivamente coercitiva.
4. Debían también evitarse duplicidades y redundancias en la gestión de la información.

Bajo este planteamiento, la propuesta de implantación de un Sistema de Gestión de Documentos (SDG) en el Ayuntamiento de Girona tenía por objetivo general la organización, control y seguimiento de todos los documentos producidos por la organización. Objetivo general desarrollado y ampliado en los siguientes objetivos específicos:

1. Agilizar la tramitación administrativa.
2. Normalizar los documentos administrativos.
3. Organizar de manera homogénea y eficaz la documentación administrativa.
4. Establecer políticas de conservación de los documentos en soporte papel y en soporte digital.

Fundamentos del SGD

Las bases del SGD (véase Fig. 1 y 2) eran inicialmente tres:

1. El subsistema o sistema de clasificación, que tiene como instrumento principal el cuadro de clasificación.
2. El sistema de descripción o de control de la documentación, focalizado en el Registro General de Expedientes y vinculado a tres registros más:
 - El Registro General de Documentos, es decir, de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento.
 - El Registro General de Resoluciones, que incorpora todas las resoluciones de los órganos municipales de gobierno (decretos de Alcaldía, acuerdos de la Junta de Gobierno Local y acuerdos del Pleno municipal).

- El Registro General de Informes, de carácter meramente instrumental, para permitir la automatización de la producción de documentos en la gestión de propuestas de resolución.
3. El sistema de conservación, el instrumento principal del cual es el calendario de conservación de la documentación.

Posteriormente, se ha incorporado un cuarto subsistema, el sistema de acceso, que tiene como instrumentos esenciales el cuadro de acceso a la documentación y el registro de usuarios, con la correspondiente gestión de permisos de acceso.

En el diseño del sistema, el de clasificación es fundamental para el funcionamiento de todo el SGD, porque sobre él pivotan el resto de sistemas. El régimen de conservación y el régimen de acceso de los documentos se perciben con un alto valor estratégico por su incidencia en la organización. Pero es sin duda el sistema de descripción y control de la documentación el que constituye el elemento más crítico de todo el sistema, principalmente porque su realización depende siempre de terceros, generalmente del departamento de tecnologías de la información, quien a menudo puede tener una visión diferente sobre como afrontar el tema. Evidentemente, la ejecución de la gestión informatizada de los otros subsistemas también depende de este departamento, pero su nivel de criticidad no es tan elevado porque la elaboración de sus instrumentos esenciales corresponde en buena parte a los archiveros, e incluso pueden llegar a gestionarse en paralelo aunque no sea lo más recomendable. Es indispensable, por lo tanto, que el proyecto sea compartido.

En la misma línea, también es necesario que el proyecto sea compartido por todo el personal que trabaja en la gestión administrativa de la organización. Por consiguiente, no basta con esperar su colaboración de manera voluntaria. Obviamente, al registrar un expediente es obligatorio establecer su clasificación porque es el vínculo indispensable para determinar su régimen de conservación y régimen de acceso, pero ¿cómo conseguir que se registren todos los expedientes?

En este sentido, el diseño de un sistema de descripción y control a partir de distintos registros generales vinculados es esencial para este fin. No obstante, no tiene demasiado sentido obligar a registrar todos los expedientes si no disponemos de indicadores que muestren el grado de cumplimiento de esta norma, aunque sí

podemos establecer medidas paralelas para compensar su inexistencia. Por ejemplo, que no se registre ningún documento de salida que no incorpore el número de expediente al que pertenece. Sin embargo, todavía puede existir algún riesgo de fugas dentro del sistema. Por este motivo, esta obligación también se traslada a cualquier propuesta de resolución a los órganos de gobierno del Ayuntamiento, de modo que no se admite a resolución ninguna propuesta que no pertenezca a un expediente registrado, con lo cual el sistema queda cerrado.

Desarrollo del SGD

No obstante, un sistema de control de la documentación no puede ser sólo la suma de registros sobre los cuales el personal debe realizar asentamientos. Por esta razón, desde el principio estábamos convencidos de que también teníamos que ofrecer soluciones que facilitaran las tareas administrativas. La estrategia para hacerlo se centró en el análisis comparado de la estructura de los documentos básicos de cualquier tramitación: los informes, las propuestas de resolución, las resoluciones de cada órgano de gobierno y las notificaciones externas e internas de las mismas (véase Fig. 3).

El resultado de esta comparación nos permitió identificar las correspondencias informativas y estructurales entre las partes comunes de los documentos y si éstas podían variar o no según estuvieran en un estadio de la tramitación o en otro. Esto ha hecho posible que tanto el Registro General de Informes como el Registro General de Resoluciones no sean simples registros si no que, a la vez, actúen como formularios para la redacción de documentos. De este modo, el contenido de un informe puede ser capturado y reutilizado para la elaboración de una propuesta de resolución y ésta, a su vez, para la redacción de una resolución definitiva y, de forma automática, la elaboración y registro de salida de las notificaciones correspondientes.

Esta estrategia ha reforzado el Sistema de Gestión de Documentos, a la vez que ha facilitado las tareas administrativas y permitido obtener un sistema de bases de datos para consultar todas las decisiones del gobierno municipal y sus documentos asociados, además de la normalización de la mayor parte de los documentos administrativos.

Paralelamente, el análisis realizado sobre algunas tramitaciones administrativas para la automatización completa de sus flujos de trabajo ha tenido dos consecuencias. La primera es que, gracias a los modelos de documentos previamente establecidos y al análisis de su estructura informativa, en algunos casos se han podido definir plantillas de documentos y, por lo tanto, los borradores de los documentos se elaboran automáticamente, siendo solamente necesario verificarlos, modificarlos y validarlos. La segunda ha sido la necesidad de identificar y tipificar los trámites esenciales de cualquier expediente. El resultado ha sido un conjunto de trámites de libre uso por parte del usuario para tramitaciones que no disponen de una automatización completa de los flujos de trabajo, es decir, la mayoría, dado que ésta es un proceso complejo. Esto permite al personal adjuntar documentos (únicamente en formato PDF, y en ocasiones JPG) no realizados dentro del SGD, de manera que si se estima oportuno, es posible completar en versión digital todos los expedientes.

El documento digital

A pesar de todo lo descrito, la mayor parte de los documentos producidos por el Ayuntamiento de Girona todavía continúan siendo en soporte papel, aunque buena parte de ellos se encuentra en el sistema como referencia informativa y de consulta. La siguiente etapa es cómo abordar la creación de documentos digitales, entendiendo por éstos los documentos convenientemente validados mediante firma digital, es decir, los *records*. Una primera cuestión a resolver ha sido si la transición a digital tenía que producirse dentro de un proceso de gestión completo como podría corresponder a un expediente, o por el contrario si se podía implementar de manera transversal en distintos procesos de la organización.

En el Ayuntamiento de Girona valoramos las siguientes consideraciones:

1. De forma preventiva, el paso de expedientes en soporte papel a soporte exclusivamente digital sólo se aplica a series documentales previamente evaluadas y, preferiblemente, con una disposición final que prevea su eliminación.
2. La producción de documentos digitales de manera transversal a la organización se centra, por ahora, únicamente en documentos normalizados, el contenido de los cuales quede también recogido en otros documentos. Por ejemplo, desde 2009 el uso masivo de la firma digital se aplica a todas las

notificaciones de resolución, que únicamente se conservan en soporte digital. Aún así, los ciudadanos reciben una copia impresa con un código identificativo que les permite hacer la verificación en la página web municipal, aunque ya se ha previsto la notificación exclusivamente en digital a través de la plataforma *e-Notum*, del consorcio público *Administració Oberta de Catalunya*.

3. La digitalización substitutiva de expedientes o documentos en soporte papel sólo se puede llevar a cabo bajo la regulación específica para la producción de copias auténticas, convenientemente aprobadas y firmadas digitalmente. Esta digitalización únicamente se realiza en series con un alto índice de consulta.
4. La producción de documentos digitales requiere siempre el informe previo favorable del Servicio de Gestión Documental, Archivos y Publicaciones (SGDAP) y del Servicio de Sistemas y Tecnologías de la Información (SSTI).

En definitiva, podemos afirmar que los primeros pasos en la producción de documentos digitales se han basado en minimizar el riesgo de pérdidas o de falta de fiabilidad de los documentos para la institución, frente a las presiones para la utilización masiva e indiscriminada de la firma digital. Cabe apuntar que, en relación con la firma digital, en el Estado Español todavía persiste el debate sobre la necesidad o no de refirmar los documentos digitales antes de que prescriban los certificados que los han generado. En este sentido, la opción del Ayuntamiento de Girona ha sido el de confiar en la cadena de custodia y en el valor del contexto de producción del documento. Nuestra propuesta pasa por contrastar automáticamente con las agencias de certificación la validez del documento en el momento de su captura dentro del sistema. El tique de verificación obtenido se integrará en la tramitación del expediente como un trámite más y, junto con el HASH del documento, permitirá comprobar su integridad en cualquier momento.

Por otra parte, la gestión de los documentos digitales implica una gestión mucho más cuidadosa de los metadatos referidos al documento y a los objetos digitales que lo componen, la firma digital y la conformidad del certificado que le confiere validez. Para ello, hemos elaborado un modelo de datos para su gestión a partir de un análisis comparado de diferentes modelos internacionales, que ahora deberá integrarse a la plataforma *iArxiu*, el archivo digital seguro ofrecido por la Generalitat de Catalunya, el gobierno autónomo de Cataluña. No obstante, una primera dificultad es la integración previa de estos metadatos, porque muchos de ellos se gestionan de manera

distribuida en diversas bases de datos. Esto nos obliga a llevar a cabo un proceso nada fácil de mapeo (*mapping*) de todas las bases de datos, el cual hacemos a partir del catálogo de aplicaciones del Ayuntamiento que hemos elaborado.

Las bases de datos

El catálogo de aplicaciones también nos es de interés para evaluar la obsolescencia de las aplicaciones, de los formatos de los datos y de su riesgo de pérdida. Así mismo, el catálogo nos permite focalizar otro problema como es la preservación de las bases de datos.

Actualmente, el diseño del SGD del Ayuntamiento de Girona está más orientado a la preservación de documentos fijados en el momento de su captura (sistema docucéntrico), que no a la preservación de datos que puedan considerarse documentos (sistema datacéntrico). La gestión de sistemas docucéntricos es en principio más simple, pero ¿es éste realmente el futuro, cuando uno de los pilares de la Administración electrónica son los formularios en línea y la interoperabilidad de los datos? Sin duda, deberemos prestar atención a las tendencias tecnológicas para evolucionar hacia las soluciones más adecuadas.

Por otro lado, la gestión de datos, especialmente los generados a partir de la automatización de los flujos de trabajo (*workflow*), permite la creación de nuevos documentos inexistentes hasta ahora, con un componente informativo nada despreciable. Estos documentos, que podríamos llamar potenciales, pueden asumir en muchos casos funciones recapitulativas en relación con otros documentos y, por consiguiente, permitir eliminar los documentos de los cuales toman la información. Sin embargo, el principal obstáculo es la identificación de estos documentos, dado que generalmente pasan desapercibidos por las mismas unidades administrativas que los producen. En este sentido, cabe señalar que el asesoramiento archivístico en el proceso de identificación de dichos documentos resulta determinante.

En el Ayuntamiento de Girona hemos identificado y empezado a producir algunos de estos documentos en el ámbito de la gestión tributaria municipal, lo que nos ha permitido eliminar un volumen importante de documentación. Aún así, no se trata de una simple sustitución: la producción de estos nuevos documentos ha sido autorizado por el órgano de gobierno competente, así como los requisitos de creación como son

la forma documental y su estructura informativa, el formato digital (PDF) y quién los debe validar mediante firma digital.

No obstante, en algunos casos conviene poder mantener la explotabilidad de los datos. Por ejemplo, en documentos ya regulados por la ley, como es el padrón de municipal de habitantes, los padrones fiscales o los registros contables. En estos casos, se ha optado por la preservación en distintos formatos, atendiendo a sus períodos de retención. Así, por ejemplo, el padrón municipal de habitantes y sus rectificaciones se fijan en ficheros PDF firmados digitalmente para reforzar su seguridad jurídica; mediante un proceso COM (*Computer Output to Microfilm*), se microfilman para su preservación a largo plazo, y también en formato TXT, igualmente validado mediante firma digital, para garantizar a largo plazo la explotabilidad de sus datos. En este caso concreto se determinó como periodicidad de extracción de datos la misma que estaba establecida para sus predecesores en soporte papel, es decir, cada 5 años el padrón y anualmente las rectificaciones.

Los retos

Finalmente, el desarrollo del SGD y la integración de la gestión de los documentos digitales en el Ayuntamiento de Girona también supone el planteamiento de nuevos retos en la gestión individual de los documentos, más allá de los expedientes a los cuales pertenecen. En particular en relación con el régimen de conservación y el régimen de acceso de los documentos.

A falta de una ley específica que regule el régimen de acceso, el marco normativo obliga a un difícil equilibrio entre el acceso a la información pública y la protección de datos de carácter personal. Concretamente, la nueva ley sobre la Administración pública electrónica establece como derecho del ciudadano la consulta del estado de tramitación de sus solicitudes y, también, de los expedientes en los que sea parte interesada. Para que esto sea posible, en el Ayuntamiento de Girona hemos empezado a evaluar las posibilidades de la disociación automática de datos a partir de la tipificación y normalización general de trámites y documentos antes citada. Pero su viabilidad depende de la regulación a nivel interno del tipo de información que debe contener cada documento y del establecimiento conjunto con los productores de los documentos de las pautas necesarias para implementarla de manera efectiva.

Además, debemos evaluar el contenido también en relación con el régimen de acceso general de la serie documental a la que pertenece el expediente. En este sentido, es preciso insistir en la importancia de la normalización previa de los trámites y los documentos básicos de cada tramitación administrativa, sin la cual abordar el régimen de acceso individual sería prácticamente imposible.

Del mismo modo, este análisis también es aplicable a la identificación del régimen de conservación de un documento individual independientemente del que corresponda a la serie documental a la cual pertenezca su expediente. Esto puede permitir la eliminación individualizada de documentos aunque formen parte de un expediente que sea de conservación permanente sin que ello suponga pérdida de información. Para conseguirlo, es indispensable identificar los vínculos entre los diferentes tipos de documentos y sus series relacionadas.

Por ejemplo, el contenido informativo de una notificación ha de ser necesariamente idéntico a la resolución que la ha generado. Así mismo, los datos de la persona destinataria no sólo están vinculados a la descripción del expediente sino que también se incluyen obligatoriamente en el Registro General de Documentos que contiene, además, la información identificativa de la remisión. Por otra parte, la descripción del expediente también contiene los datos identificativos de todos los trámites, incluidos los de la resolución y los específicos de registro de salida. Todo ello nos permite plantear la posibilidad de eliminar todas las notificaciones de todos los expedientes una vez éstos hayan prescrito. Un análisis similar se podría plantear sobre las propuestas de resolución y los certificados de resolución, también eliminables si los relacionamos con el Registro General de Resoluciones y los libros oficiales de resoluciones, de conservación permanente.

En la práctica, este planteamiento, todavía en fase de análisis y valoración, supone el refuerzo del contexto de producción de los documentos porque implica la identificación y el mantenimiento de las relaciones entre documentos, expedientes y series documentales, pero sin duda podría suponer un cambio radical en la gestión de los expedientes de conservación permanente y, sobre todo, en su descripción y presentación a los usuarios. Por consiguiente, deberemos evaluar también si este proceso de selección puede o no afectar a la fiabilidad de los expedientes de conservación permanente, en qué modo, y si el mantenimiento de las relaciones entre

documentos es suficiente para garantizarla.

Por otro lado, la propuesta para identificar los regímenes de acceso y de conservación a nivel de documento requiere también una identificación mucho más precisa de los períodos de retención de las series documentales. Evidentemente, estos períodos de retención ya no pueden basarse en estadios temporales genéricos en función de dónde se gestionen los documentos (archivos de gestión, archivos centrales, archivos administrativos, archivos históricos), sino que únicamente han de basarse en la vigencia administrativa del documento y el período de retención precaucional a efectos de fiscalización y auditoría. Por lo tanto, aspectos hasta ahora quizás considerados menores o anticuados como el cierre efectivo del expediente, la foliación y la indexación de los documentos que contiene un expediente pasan a ser, en el entorno digital, puntos esenciales para la gestión de documentos a largo plazo.

Conclusión

En definitiva, la experiencia del Ayuntamiento de Girona en la implantación de un SGD, la integración del documento digital y la transición hacia la Administración electrónica nos ha llevado a:

1. Intervenir más directamente en la producción de los documentos y a simplificar su gestión administrativa.
2. Normalizar los trámites y los documentos básicos del procedimiento administrativo. Los principales trámites tipificados son:
 - Entrada de documentos (tipología de documentos).
 - Informes (tipología y modelos de documento)
 - Exposición pública (tipología de documentos).
 - Gestión de resoluciones (modelos de documentos para propuestas, resoluciones, certificados).
 - Notificaciones externas.
 - Comunicados internos.
3. Analizar la documentación más allá de la serie documental hasta llegar al documento individual, y plantear sus regímenes de acceso y de conservación.

El esquema de análisis en su máximo detalle es el siguiente:

1. *Serie documental:*
2. *Tipo de expediente:*

3. *Tipo de tramitación administrativa:*

4. *Tipo de trámite administrativo:*

5. *Modelo de documento:*

6. *Formulario / plantilla.*

4. Analizar y explicitar los vínculos y las relaciones entre documentos, expedientes y series documentales para fortalecer el contexto de producción, entender mejor su función en el procedimiento administrativo y poder simplificar su gestión.

Como conclusión final podemos afirmar que la experiencia en el Ayuntamiento de Girona es un claro ejemplo de que el desarrollo de la Administración electrónica debe ser más un planteamiento organizativo que no solamente un proyecto tecnológico.

Figura número 1: FUNDAMENTOS DEL SGD (1)

Documento base de presentación a responsables

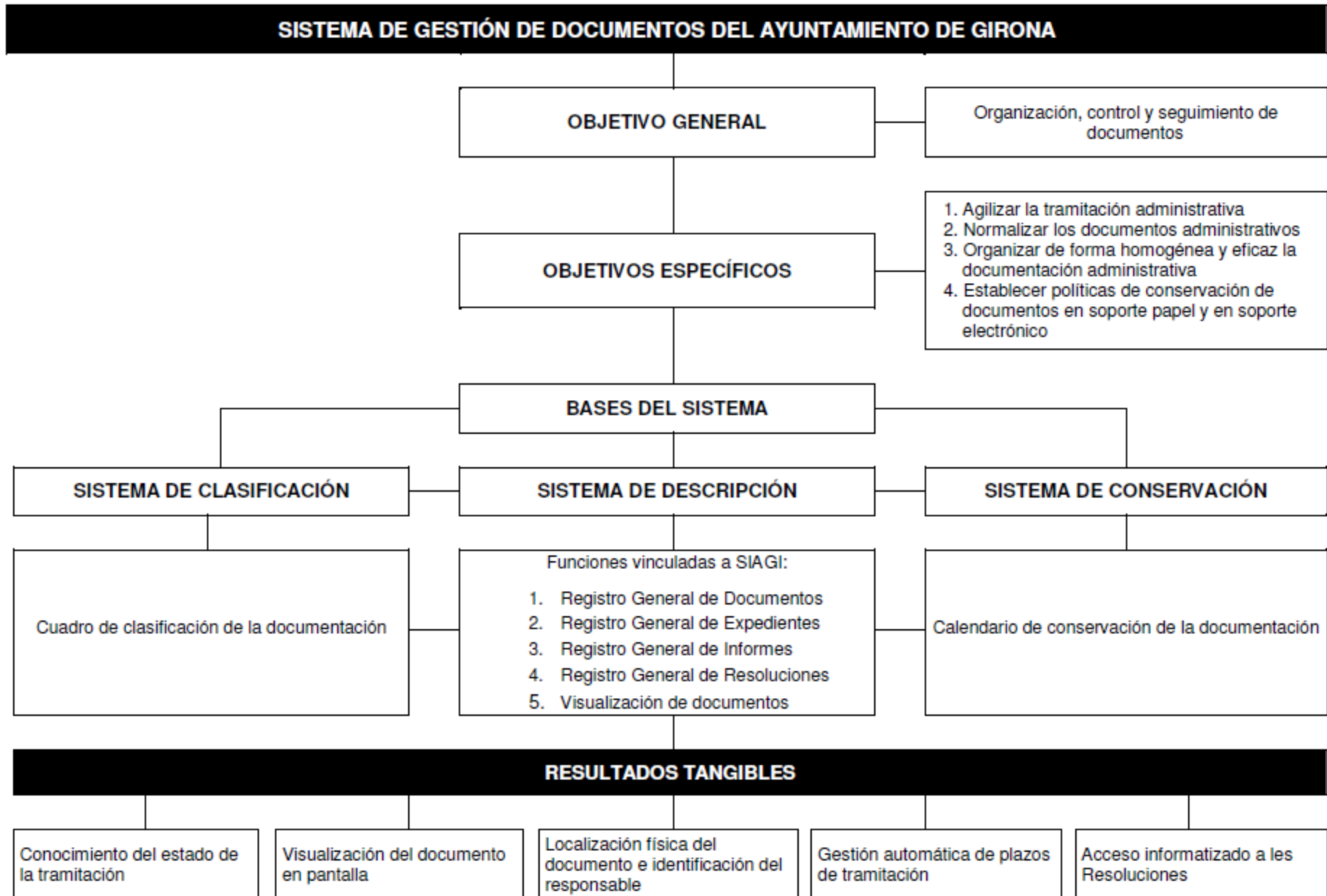


Figura número 2: FUNDAMENTOS DEL SGD (2)

Esquema de interrelación de registros

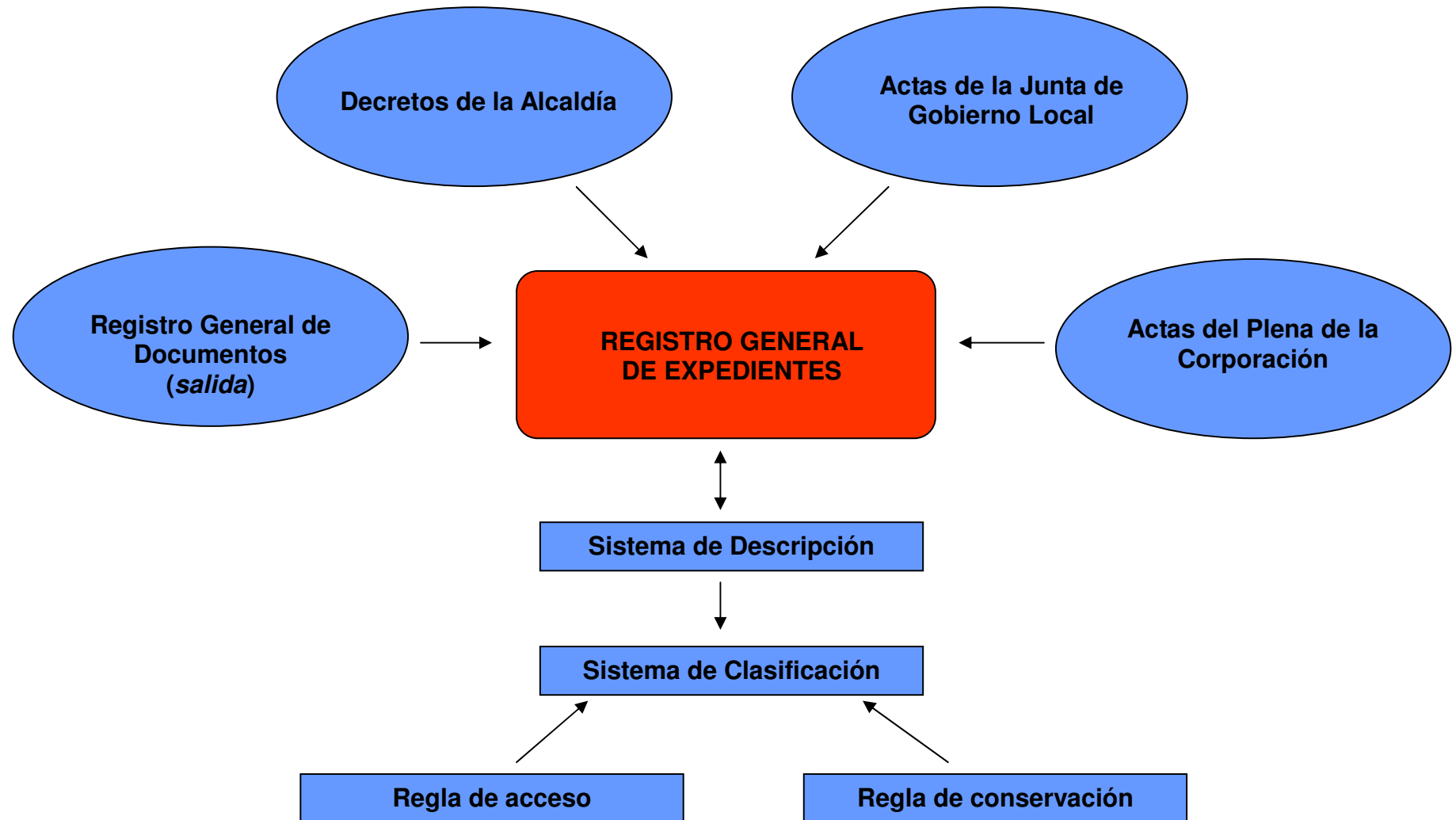


Figura número 3: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA INFORMATIVA DE LOS DOCUMENTOS BÁSICOS

INFORME ADMINISTRATIVO		DECRETO DE ALCALDÍA	JUNTA DE GOBIERNO	PLENO MUNICIPAL	
		<i>Documentos: PROPUESTA / RESOLUCIÓN / NOTIFICACIÓN</i>			
Expediente	Datos comunes	Expediente	Expediente	Expediente	
Código		Código	Código	Código	
Referencia		Referencia	Referencia	Referencia	
Núm. de Informe		Núm. de decreto de Alcaldía	Núm. de acuerdo de la Junta de Gobierno	Núm. de acuerdo del Pleno	
Dirigido a					
Emitido por					
Título		Título	Título	Título	
Antecedentes, hechos y consideraciones		Exposición de motivos	Exposición de motivos	Exposición de motivos	
Fundamento jurídico		<i>Datos variables</i>	Fundamento jurídico	Fundamento jurídico	Fundamento jurídico
Propuesta		Datos comunes	Parte dispositiva	Parte dispositiva	Parte dispositiva
Condiciones técnicas	<i>Datos variables</i>	Condiciones técnicas	Condiciones técnicas	Condiciones técnicas	
Firma del emisor	Datos comunes				
Fecha	<i>Datos variables</i>	Partida presupuestaria	Partida presupuestaria	Partida presupuestaria	
		Importe	Importe	Importe	
		Firma del responsable técnico			
		Firma del responsable político	Firma del responsable político	Firma del responsable político	
		Fecha de propuesta	Fecha de propuesta	Fecha de propuesta	
		Informe de Intervención económica	Informe de Intervención económica	Informe de Intervención económica	
		Fecha de Intervención económica	Fecha de Intervención económica	Fecha de Intervención económica	
				Fecha Dictamen Comisión Informativa	
		Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	
		Tipos de aprobación	Tipos de aprobación	Tipos de aprobación	
		Firma de Alcaldía	Firma de Alcaldía	Firma de Alcaldía	
		Certificación de Secretaría	Certificación de Secretaría	Certificación de Secretaría	