

La transició vers l'Administració electrònica: l'experiència de l'Ajuntament de Girona¹

Lluís-Esteve Casellas i Serra

CASELLAS SERRA, Lluís-Esteve. "La transició vers l'administració electrònica: l'experiència de l'Ajuntament de Girona", a *Lligall: Revista d'Arxivística Catalana*, núm. 33-34 (2012), p. 15-33.

Objectiu

L'objectiu d'aquest text és exposar què estem fent i quins resultats s'han obtingut a l'Ajuntament de Girona, així com el que ens preocupa especialment en relació amb l'Administració electrònica i la gestió de documents des d'una perspectiva pràctica i, alhora, d'acord amb el context normatiu i organitzatiu en el qual ens movem, atès que condiciona també els nostres projectes.

Context

El 2010 El Govern de l'Estat va aprovar l'Esquema Nacional de Seguretat² i l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat³, amb l'objectiu de proporcionar unes bases comunes per a les diferents administracions públiques sobre aquestes matèries. Aquestes bases s'han concretat més recentment amb la publicació de les Normes Tècniques d'Interoperabilitat (NTI) sobre documents, expedients i signatura digitals, digitalització de documents, copiat autèntic i conversió entre documents digitals, entre altres.⁴ Tanmateix, l'inici envers l'Administració electrònica a nivell normatiu generalment se situa al 1992, amb la llei de procediment administratiu general⁵ perquè obria la porta a l'ús de les tecnologies. Posteriorment, el 2003⁶, s'aprovà la llei que regula plenament l'ús de la signatura digital i al 2007⁷ la llei sobre Administració electrònica i serveis telemàtics a la ciutadania. A tota aquesta efervescència legislativa cal afegir, com a mínim, dues referències més en l'àmbit català: la llei de règim jurídic i procediment⁸ i la llei sobre l'ús de mitjans electrònics.⁹ Actualment, doncs, podem afirmar que disposem d'un marc normatiu (i també de d'estàndards internacionals) 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 digitals entesa des del vessant arxivístic. Cal reconèixer que el resultat de tot plegat és una certa confusió al si de les organitzacions.

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, el control i el seguiment de tots els documents produïts per l'organització, i com a objectius específics (vegeu Fig.1. *Document base de presentació a responsables*):

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 digital.

Fonaments del SGD

Les bases del SGD eren inicialment tres (vegeu Fig.1):

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 perquè sobre ell pivoten la resta de sistemes. El règim de conservació i el règim d'accés dels documents 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.¹⁰ Evidentment, la gestió informatitzada 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, o fins i tot es poden arribar a gestionar en paral·lel, malgrat que no sigui el més recomanable. 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 (vegeu Fig. 3).

El resultat d'aquesta anàlisi comparada ens permeté identificar les correspondències informatives i estructurals entre les parts comunes dels documents i si aquestes podien variar o no segons estiguessin 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 actuïn 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, aquesta al seu torn per a la redacció d'una resolució definitiva i, finalment i de forma automàtica, també per a l'elaboració i registre de sortida de les notificacions corresponents.

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 administratives 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 i tipificar els tràmits essencials de qualsevol expedient. El resultat ha estat la posada a disposició dels usuaris del sistema d'un conjunt de tràmits bàsics per a tramitacions que no disposen d'automatització completa dels fluxos de treball, és a dir, la majoria, atès que la seva anàlisi i implementació generalitzades esdevenen un procés complex. Això permet al personal adjuntar documents (únicament en format PDF, i puntualment JPG) no realitzats dins del SGD, de manera que si es vol és possible completar en versió digital tots els expedients.

Els principals tràmits tipificats incorporats a la tramitació o expedient bàsic, de lliure disposició per a l'usuari, amb els corresponents subtipus i models de documents són:

- Entrada de documents.
 - Sol·licitud
 - Al·legació.
 - Denúncia.

- Recurs.
- Requeriment extern
- Comunicació externa.
- Informe.
 - Informe de proposta de resolució
 - Informe de seguiment
- Exposició pública.
- Resolució.
 - Acord de Junta de Govern Local.
 - Acord del Ple municipal.
 - Decret de l'Alcaldia.
 - Autorització de despesa.
- Notificació.
- Comunicació interna.
- Comunicació externa.
- Requeriment.

Pel que fa al tipus d'anàlisi aquest ha hagut d'anar molt més enllà del tradicional nivell de sèrie documental, de manera que l'esquema d'anàlisi en el seu màxim detall seria el següent:

1. Sèrie documental.
2. Tipus d'expedient.
3. Tipus de tramitació administrativa.¹¹
4. Tipus de tràmit administratiu.
5. Model de document.
6. Formulari / plantilla.

El document digital

Malgrat tot, 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 digitals, entenent per aquests els documents convenientment validats mitjançant signatura digital, 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 varem prendre les següents consideracions:

1. De forma preventiva, el pas d'expedients en suport paper a suport exclusivament digital només s'aplica a sèries documentals prèviament avaluades i, preferiblement, amb una disposició final que prevegi la seva eliminació.
2. La producció de documents digitals 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 digital s'aplica a les notificacions de totes les resolucions administratives, que únicament es conserven en suport digital. Tot i així, els ciutadans encara en reben una còpia impresa que conté un codi identificatiu amb el qual poden fer-ne la verificació a la seu electrònica municipal. De totes maneres, actualment ja s'està enllestint la utilització de la plataforma e-Notum, del consorci públic Administració Oberta de Catalunya (AOC), per a la notificació exclusivament en suport digital quan el ciutadà així ho sol·liciti.
3. 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 digitalment. Aquest tipus de digitalització és puntual i únicament es realitza en sèries amb un alt índex de consulta.
4. La producció de documents digitals 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).

En definitiva, podem afirmar que les primeres passes en la producció de documents digitals 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 digital. Cal apuntar que en relació amb la signatura digital, l'opció de l'Ajuntament de Girona ha estat no resignar digitalment els documents, i en canvi 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 digitals implica una gestió molt més acurada de les metadades referides al document i als objectes digitals que el componen, la signatura digital i la conformitat del certificat que li confereix validesa. Per aquest motiu, hem elaborat un model de dades¹² 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

L'elaboració d'un 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 orientat a la preservació de documents fixats en el moment de la seva captura (sistema docucèntric), i no a la preservació de dades que puguin ser considerades documents (sistema datacèntric). La gestió de sistemes docucèntrics és en principi més simple, però és aquest realment el futur quan precisament els formularis en línia i la interoperabilitat de dades són un dels pilars de l'Administració electrònica? Podem avançar que segurament no, però 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. En aquest sentit, cal remarcar que l'assessorament arxivístic en el procés d'identificació d'aquests documents és determinant.

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 ha estat aprovada per l'òrgan de govern competent, i també els seus requisits de creació, com són la forma documental i la estructura informativa, el format digital (PDF) i la responsabilitat de qui els ha de validar mitjançant signatura digital.

No obstant això, en alguns casos convé poder mantenir l'explotabilitat de les dades. 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 municipal d'habitants¹³ i les seves rectificacions es fixen en fitxers PDF com a format de presentació i signats digitalment per a la seva seguretat jurídica. En tractar-se d'un document qualificat d'essencial¹⁴ també es fixa sobre microfilm per a la seva preservació a llarg termini mitjançant un procés COM (*Computer Output to Microfilm*). I finalment, també en format TXT, igualment validat amb signatura digital, per a garantir l'explotabilitat de les dades també a llarg termini, mitjançant la descripció de l'estructura de dades. En el cas del padró municipal d'habitants es va determinar la periodicitat de l'extracció de dades a partir de la legalment definida per als seus homònims en suport paper, és a dir, cada 5 anys el padró i anualment les rectificacions.

Els reptes

Finalment, el desenvolupament del SGD i la integració de la gestió dels documents digitals 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 el de conservació dels documents.

Quant al règim d'accés¹⁵, 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. Concretament, 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 que 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 la normalització general de tràmits i documents abans esmentada. Però per a que això sigui viable cal regular internament el tipus d'informació que ha de contenir cada document i establir conjuntament amb els productors dels documents les pautes necessàries per a implementar-les de manera efectiva. 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 de cada tramitació administrativa, sense la qual abordar el règim d'accés individualitzat 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, des del punt de vista legal 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, l'expedient també manté la vinculació amb 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 que no hagin sofert modificacions 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. Per tant, la normalització en un entorn digital permet efectuar eliminacions selectives que poden incidir directament en l'avaluació arxivística.

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. Consegüentment, 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 a efectes de fiscalització i auditoria. Per tant, aspectes fins ara potser considerats menors, o directament desestimats, com el tancament efectiu de l'expedient, la seva foliació i la indexació dels documents que conté esdevenen en l'entorn digital punts essencials per a la gestió de documents a llarg termini.

Valoració i conclusions

L'experiència de l'Ajuntament de Girona en la implantació d'un SGD, la integració del document digital i la transició envers l'Administració electrònica ens ha portat a les següents conclusions:

1. La simplicitat, la claredat i la concreció del missatge és una de les claus de l'èxit en l'arrencada de qualsevol projecte d'implantació d'un sistema de gestió de documents: què pretenem, què és i per què un SGD, com ho volem fer, qui ha d'estar involucrat, quant costarà i quan estarà disponible són aspectes necessaris en un projecte d'aquesta envergadura.
2. De la mateixa manera que assumim que el sistema de classificació és la clau de volta del SGD i que el desenvolupament del sistema d'accés i sobretot del sistema de conservació són absolutament estratègics de cares als productors de documents, cal assumir la criticitat del sistema de descripció dels documents. Això suposa l'adopció d'estratègies de negociació amb els nostres interlocutors de cares

- a exigir de manera fonamentada els mínims irrenunciables, ser flexibles en allò que sigui accessori i transigir en el que sigui superflu.
3. El SGD no ha de ser només un compendi de controls sobre els documents sinó que ha de ser un instrument útil en la producció de documents, de manera que faciliti les tasques de gestió de les funcions i les activitats assignades a la unitat productora.
 4. La normalització i la tipificació de tràmits i documents bàsics del procediment administratiu contribueix en gran mesura a una gestió molt més eficient i, alhora, esdevé una estratègia molt útil per al disseny i la implementació progressiva dels requisits de la gestió dels documents digitals, com per exemple en la producció de documents digitals de forma transversal a l'organització, sense necessitat de redissenyar tot el procés de gestió d'un expedient.
 5. La normalització i la tipificació de tràmits i documents també pot afavorir la gestió individualitzada de règims d'accés i de conservació dels documents d'un mateix expedient i, per tant, caldrà valorar la seva incidència en la integritat dels expedients i en els usos dels seus usuaris potencials.
 6. La foliació o indexació de tots els documents que componen un expedient a la fi de la seva tramitació esdevé un element essencial en la preservació de la integritat i el context específic d'un expedient.
 7. El tancament efectiu dels expedients en l'entorn digital passa a ser un element determinant en la implementació de polítiques de conservació i accés. Per aquest motiu és indispensable identificar els terminis de vigència administrativa i de prescripció de les sèries documentals, la superposició dels quals permet identificar correctament i amb precisió el període de retenció.
 8. La inclusió als expedients del tiquet de verificació de la signatura digital de documents pot permetre'n la simplificació de la seva gestió a curt termini i mitjà termini i, també, constituir un element més de reforç a la cadena de custòdia dels documents.
 9. La cadena de custòdia implica la creació i el manteniment d'un document amb l'historial de les accions realitzades sobre el document a partir de criteris bàsics sobre què es fa, qui ho porta a terme i quan i com es fa (criteris QQQC).
 10. La identificació i documentació de les relacions entre documents, expedients i sèries documentals contribueix a reforçar el context de producció, però també permet entendre millor la seva funció en el procediment administratiu i poder simplificar-ne la gestió
 11. Disposar d'un catàleg d'aplicacions és extremadament útil per a la identificació de

sistemes de bases de dades que generen o contenen dades que poden ser considerades coma documents. En aquest sentit, la identificació de registres, formalment definits o no, o de possibles documents potencials a partir de les dades emmagatzemades esdevé un factor estratègic a explorar i a explotar en la gestió de documents en l'entorn digital.

12. La intervenció arxivística en la producció de documents s'ha de reorientar cada cop més cap als entorns de gestió de dades, és a dir, les bases de dades. Per tant, el manteniment de l'autenticitat de les dades en línia i l'assegurament de la seva preservació i explotabilitat fora dels sistemes operacionals de gestió és un nou repte que cal afrontar de manera ineludible, així com el seu impacte en l'avaluació i en els projectes de reutilització de la informació.

En definitiva, el desenvolupament del projecte d'implantació d'un sistema de gestió de documents ens ha portat a intervenir molt més directament en la producció dels documents i, fins i tot, a millorar-ne i a simplificar-ne la gestió administrativa. La incorporació d'aquesta nova funció, més administrativista, ens ha col·locat certament una situació favorable per a influir en canvis decisius en l'organització. Això ens permet afirmar que l'experiència de l'Ajuntament de Girona és un clar exemple de que el desenvolupament de l'Administració electrònica és (o hauria de ser) més un plantejament organitzatiu que no únicament un projecte tecnològic.

Figura 1: FONAMENTS DEL SGD (1)

Document base de presentació a responsables (1994)

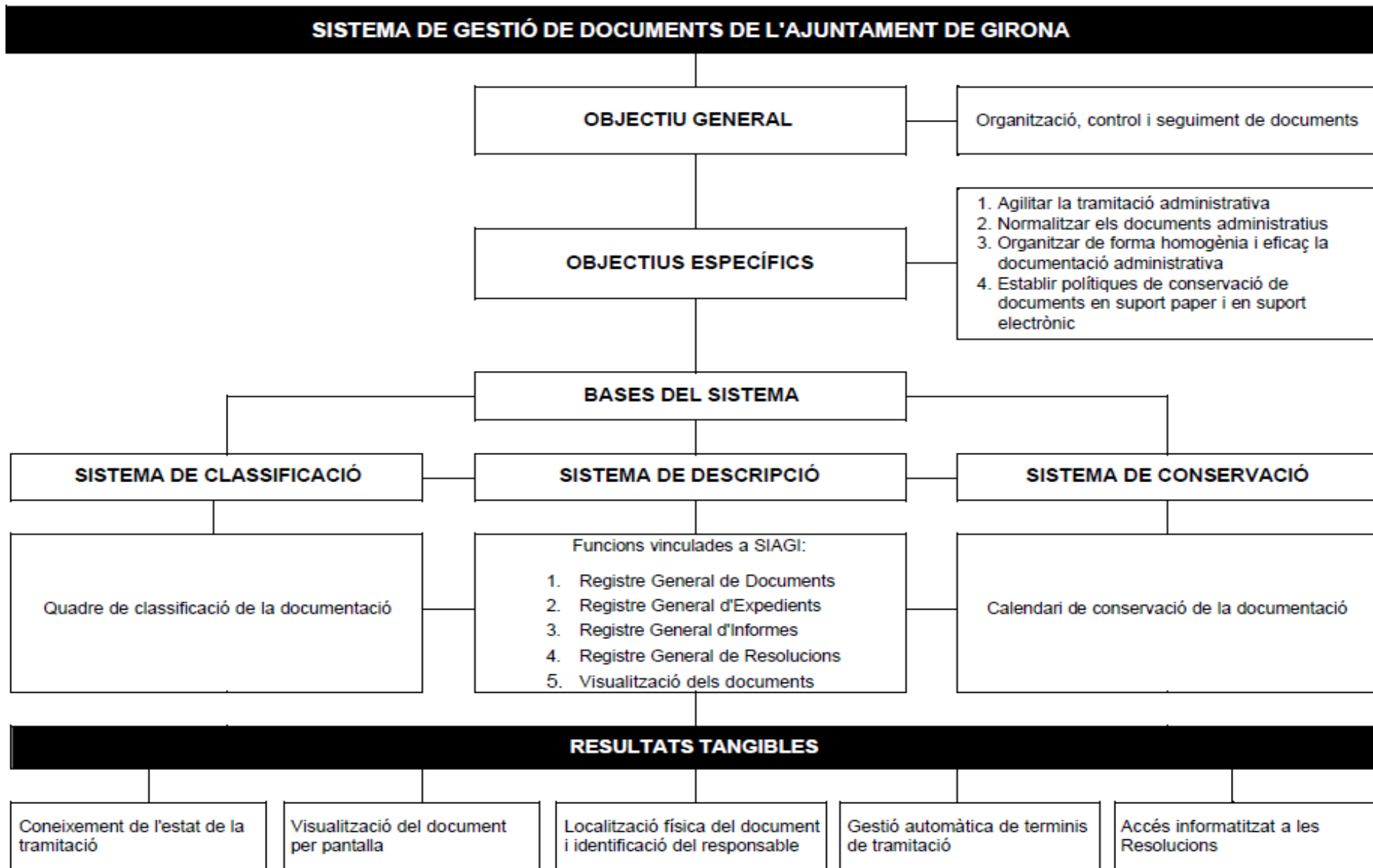


Figura 2: FONAMENTS DEL SGD (2)

Esquema d'interrelació de registres

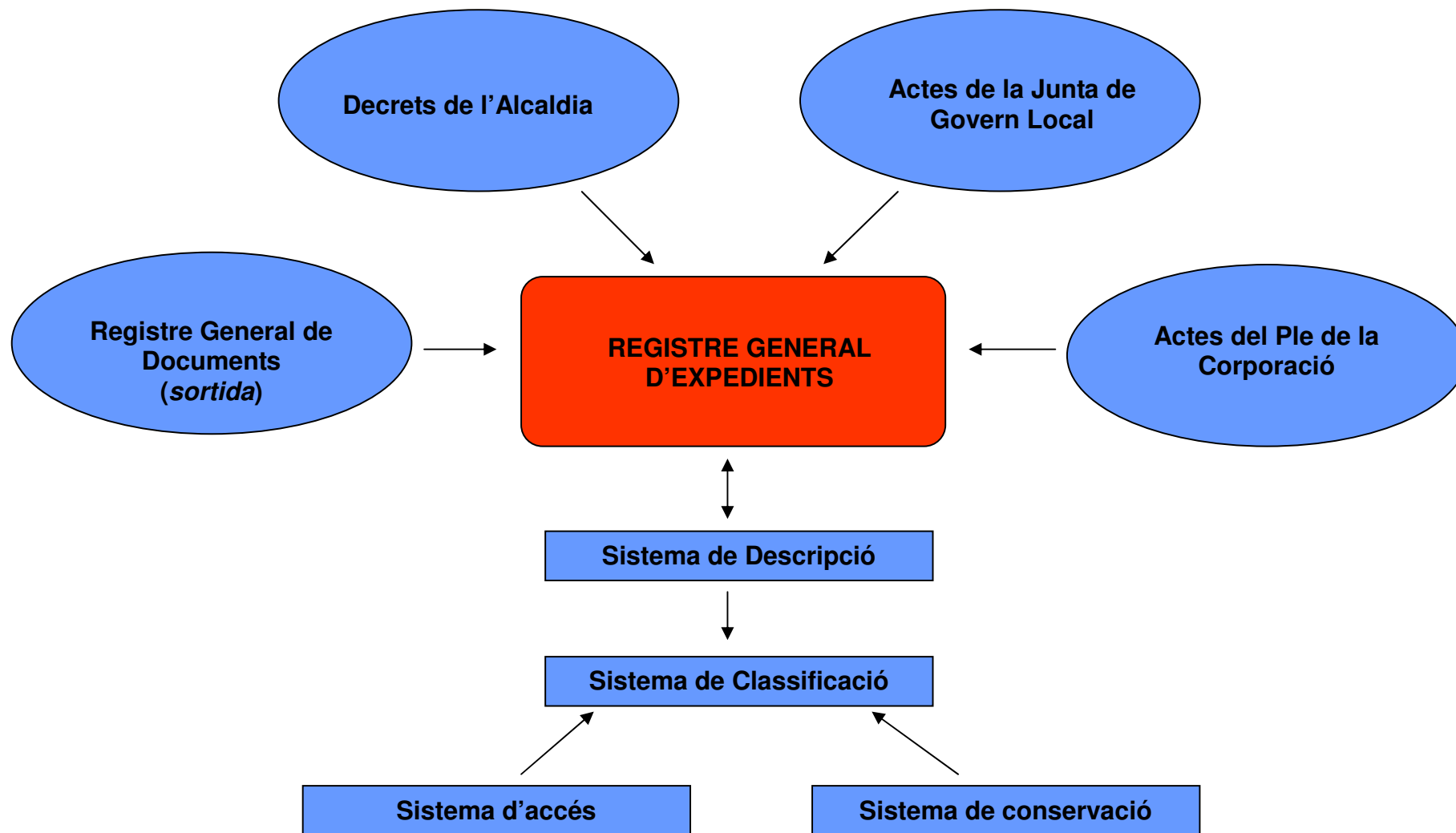


Figura 3: ANÀLISI COMPARATIVA DE L'ESTRUCTURA INFORMATIVA DELS DOCUMENTS BÀSICS (1994-1995)

INFORME ADMINISTRATIU		DECRET DE L'ALCALDIA	JUNTA DE GOVERN LOCAL	PLE MUNICIPAL
		<i>Documents: PROPOSTA / RESOLUCIÓ / NOTIFICACIÓ</i>		
Expedient	Dades comunes	Expedient	Expedient	Expedient
Codi		Codi	Codi	Codi
Referència		Referència	Referència	Referència
Núm. d'Informe		Núm. de decret d'Alcaldia	Núm. d'acord de la Junta de Govern	Núm. d'acord de Ple
Adreçat				
Emès				
Títol		Títol	Títol	Títol
Antecedents, fets i consideracions		Exposició de motius	Exposició de motius	Exposició de motius
Fonament jurídic	<i>Dades variables</i>	Fonament jurídic	Fonament jurídic	Fonament jurídic
Proposta	Dades comunes	Part dispositiva	Part dispositiva	Part dispositiva
Condicions tècniques	<i>Dades variables</i>	Condicions tècniques	Condicions tècniques	Condicions tècniques
Signatura de l'emissor	Dades comunes			
Data				
	<i>Dades variables</i>	Partida	Partida	Partida
		Import	Import	Import
		Signatura responsable tècnic		
		Signatura responsable polític	Signatura responsable polític	Signatura responsable polític
		Data de la proposta	Data de la proposta	Data de la proposta
		Informe d'Intervenció econòmica	Informe d'Intervenció econòmica	Informe d'Intervenció econòmica
		Data d'Intervenció econòmica	Data d'Intervenció econòmica	Data d'Intervenció econòmica
				Data Dictamen Comissió Informativa
		Data d'aprovació	Data d'aprovació	Data d'aprovació
			Tipus d'aprovació	Tipus d'aprovació
		Signatura de l'Alcaldia	Signatura de l'Alcaldia	Signatura de l'Alcaldia
		Certificació de Secretaria	Certificació de Secretaria	Certificació de Secretaria

Notes

¹ Aquest text parteix de la comunicació presentada a la *8e Conférence européenne sur l'archivage digital. Gèneve: CIA/ICA, 28 au 30 d'avril 2010* (CASELLAS i SERRA, L-E; BOADAS i RASET), i incorpora les aportacions introduïdes en la seva exposició al 70 aniversari de la Universidad de Costa Rica (2010) i al *IV Foro Iberoamericano de Evaluación Documental*, en el marc del Pre-FIED "La Archivística y sus actores" (2012).

² Reial Decret 3/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat en l'àmbit de l'Administració Electrònica (BOE, 29 de gener de 2010).

³ Reial Decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració Electrònica (BOE, 29 de gener de 2010).

⁴ Es tracta de sis Resolucions de la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública específiques per a cadascun dels àmbits esmentats, de data 19 de juliol de 2011 (BOE, 30 de juliol de 2011).

⁵ Llei del règim jurídic de les administracions públiques i del procediments administratiu comú, articles 38 i 45, sobre registres i incorporació de mitjans tècnics respectivament, i la disposició addicional 2a, aprovada inicialment per la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

⁶ Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, que derogava el Reial Decret Llei 14/1999, de 17 de setembre (BOE, 20 de desembre de 2003).

⁷ Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics (BOE, 23 de juny de 2007).

⁸ Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (DOGC, 5 d'agost de 2010).

⁹ Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya (DOGC, 6 d'agost de 2010).

¹⁰ N'és un exemple el fet que les bases del sistema i els seus principals instruments ja havien estat definits en projectes anteriors, de principi dels anys 1990, elaborats per L'ASSERP, SC, per a l'Ajuntament de Palafrugell i per al Consell Comarcal del Pla de l'Estany, però que no foren implementats completament per l'existència de perspectives diferents amb el sector tecnològic. De fet, fou a l'Ajuntament de Girona on finalment la proposta es consolidà, amplia i s'acabà desenvolupant. No obstant això, la cronologia de les principals fites mostra com el procés tampoc ha estat fàcil ni continu:

- 1993 (desembre), presentació i consens tècnic a nivell intern del projecte.
- 1994 Inici del projecte: presentació tècnica als departaments, planificació i disseny.
- 1995 Implantació del Registre General d'Expedients a l'Àrea de Cultura i Educació.
- 1999 Canvi de plataforma tecnològica, connexió amb el Registre General de Documents i extensió progressiva del Registre General d'Expedients a la resta de l'Ajuntament.
- 2000 Inici de les anàlisis de tramitacions per a l'automatització de fluxos de treball.
- 2005 Implementació del Registre General d'Informes i del Registre General de Resolucions per a la gestió d'acords del ple i de Junta de Govern Local.
- 2007 Implementació dels decrets de l'Alcaldia al Registro General de Resolucions.
- 2009 Implementació massiva de la signatura digital en la producció de totes les notificacions administratives.

¹¹ El tipus de tramitació administrativa és especialment útil a efectes informàtics, atès que un mateix disseny de procediment informatitzat pot ser reutilitzat en diferents contextos, per exemple el procediment sancionador o l'atorgament de determinades llicències.

¹² CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia. "Estrategias de gestión de los documentos electrónicos en la Administración local: la experiencia del Ajuntament de Girona", a *El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos. I Congreso sobre Gestión y Conservación del Documento Electrónico* (José Luis Blasco y Modesto J. Fabra, Ed.). Castelló de la Plana: Col·lecció Estudis Jurídics, 16, 2008, p. 399-426.

¹³ En relació amb la preservació de documents gestionats en bases de dades, vegeu el cas

d'estudi *L'autenticitat dels sistemes datacèntrics a l'Ajuntament de Girona* (CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia; REIXACH, Maria), en el marc del projecte InterPARES 3 (2008-2012).

¹⁴ Entenem per *document essencial* aquell que aporta informació de valor suficient per a comprendre les funcions i les activitats desenvolupades per una organització o per a garantir els drets de tercers amb els quals es relaciona. Difereix del concepte de document vital en la mesura que aquest serveix en fase activa per a reprendre les activitats de l'organització en cas de sinistre, és a dir, aquells que formarien part del pla de continuïtat del negoci.

¹⁵ En el moment de tancar aquest text existeix un projecte de llei de transparència i se n'ha iniciat la seva tramitació parlamentària.