

La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona¹ / *Lluís-Esteve Casellas i Serra

Objetivo

El objetivo de este texto es exponer qué estamos haciendo y qué resultados se han obtenido en el Ayuntamiento de Girona², así como qué nos preocupa especialmente en relación con la Administración electrónica y la gestión de documentos desde una perspectiva práctica y, a la vez, de acuerdo con el contexto normativo y organizativo en el cual nos movemos, dado que condiciona también nuestros proyectos.

Contexto

En 2010, el Gobierno del Estado aprobó el Esquema Nacional de Seguridad³ y el Esquema Nacional de Interoperabilidad⁴, con el objetivo de facilitar unas bases comunes sobre estas materias para las distintas administraciones públicas. Estas bases se han concretado más recientemente en la publicación de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), sobre documentos, expedientes y firmas digitales, digitalización de documentos, copiado auténtico y conversión entre documentos digitales, entre otras⁵. Sin embargo, el inicio hacia la Administración electrónica a nivel normativo se sitúa generalmente en 1992, la ley de procedimiento administrativo general⁶ porque abría las puertas al uso de las tecnologías. Posteriormente, en 2003⁷, se aprobó la ley que regula el uso de la firma digital y en 2007⁸ la ley sobre Administración electrónica y servicios telemáticos para la ciudadanía.

1 Este texto parte de la comunicación presentada a la 8e Conférence européenne sur l'archivage digital. Génève: CIA/ICA, 28 au 30 d'avril 2010 (CASELLAS i SERRA, L-E; BOADAS i RASET), e incorpora las aportaciones introducidas para su exposición en el 70 aniversario de la Universidad de Costa Rica (2010) y en el IV Foro Iberoamericano de Evaluación Documental, en el marco del Pre-FIED «La archivística y sus actores» (2012). La versión en catalán ha sido publicada en Lligall. Revista d'Arxivística Catalana (2012): CASELLAS i SERRA, L-E. "La transició vers l'administració electrònica: l'experiència de l'Ajuntament de Girona".

2 Girona se encuentra geográficamente entre la ciudad de Barcelona (100 km) y la frontera con Francia (60 km).

3 Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el cual se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica (Boletín Oficial del Estado (BOE), 29 de enero de 2010).

4 Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el cual se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (BOE, 29 de enero de 2010).

5 Se trata de seis resoluciones de la Secretaría de Estado para la Función Pública específicas para cada uno de los ámbitos mencionados, todas ellas de fecha 19 de julio de 2011 (BOE, 30 de julio de 2011).

6 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 38 y 45, sobre registros e incorporación de medios técnicos respectivamente, y la disposición adicional 2ª, aprobada inicialmente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, posteriormente modificada.

7 Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que derogaba el Real Decreto Ley 14/1999, de 17 de setiembre (BOE, 20 de diciembre de 2003).

8 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE, 23 de junio de 2007).

8 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), 5 de agosto de 2010).

A toda esta efervescencia legislativa cabe añadir, como mínimo, dos referencias más en el ámbito catalán: la ley de régimen jurídico y procedimiento⁹ y la ley sobre el uso de los medios electrónicos¹⁰. Por consiguiente, podemos afirmar que actualmente disponemos de un marco normativo (y también de estándares internacionales) que nos empuja inexorablemente hacia la Administración electrónica, pero a pesar de todo, todavía nadie ha establecido exactamente cómo hacerlo.

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.

Además, debemos tener en cuenta que sólo en Cataluña existen 947 municipios, el 87% de los cuales está por debajo de los 10.000 habitantes. Es más, el 63% no supera los 2.000 habitantes. Todo esto dificulta aún más la transición hacia la Administración electrónica de forma coordinada. En este contexto, Girona es una capital de provincia 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 haya favorecido en algunos casos la complementariedad, pero en otros también la confrontación de objetivos, la redundancia o incluso una visión parcial en los planteamientos a desarrollar. Por consiguiente, 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.

9 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), 5 de agosto de 2010).

10 Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (DOGC, 6 de agosto de 2010).

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, y como objetivos específicos (véase la Fig. 1. Documento base de presentación a responsables), los siguientes:

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.

1. Fundamentos del SGD

Las bases del SGD eran inicialmente tres (véase la Fig. 2. Esquema de interrelación de registros):

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 sus privilegios de acceso.

En el diseño del sistema, el subsistema 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 tienen un alto valor estratégico por su incidencia en la organización. Pero el sistema más crítico es sin duda el de la descripción y control de la documentación, principalmente porque su realización no depende de nosotros sino del departamento de sistemas y tecnologías de la información, el cual a menudo puede tener una visión diferente sobre cómo afrontar este tema¹¹. Evidentemente, 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.

11 Sirva de muestra el hecho de que las bases del sistema y sus instrumentos principales ya habían sido definidos en proyectos anteriores, a principio de los años 1990, elaborados por L'ASSERP, S.C. para el Ayuntamiento de Palafrugell y para el Consejo Comarcal del Pla de l'Estany (ambos en la provincia de Girona), sin embargo no fueron implementados completamente por la existencia de perspectivas diferentes con el sector tecnológico de dichas organizaciones. De hecho, fue en el Ayuntamiento de Girona en donde finalmente la propuesta se consolidó, amplió y terminó desarrollándose. Aún así, la cronología de los principales hitos muestra claramente cómo este proceso tampoco ha sido fácil ni continuo:

- 1993 (diciembre): presentación y consenso técnico interno del proyecto.
- 1994: inicio del proyecto: presentación técnica a los departamentos, planificación y diseño.
- 1995: implantación del Registro General de Expedientes en el Área de Cultura y Educación.
- 1999: cambio de plataforma tecnológica, conexión con el Registro General de Documentos y extensión progresiva del Registro General de Expedientes al resto del Ayuntamiento.
- 2000: inicio de los análisis de tramitaciones para la automatización de los flujos de trabajo.
- 2005: implementación del Registro General de Informes y del Registro General de Resoluciones para la gestión de los procesos de acuerdos del Pleno de la Corporación y de la de Gobierno Local.
- 2007: implementación de los decretos de la Alcaldía en el Registro General de Resoluciones.
- 2009: implementación masiva de la firma digital en la producción de todas las notificaciones administrativas.

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. Análisis comparativo de la estructura informativa de los documentos básicos).

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 su 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, 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 su análisis e implementación generalizada es un proceso complejo. Esto permite al personal incorporar documentos (únicamente en formato PDF, y puntualmente JPG) no realizados dentro del SGD, de manera que si se estima oportuno es posible completar en versión digital todos los expedientes.

Los principales trámites tipificados incorporados en la tramitación básica (o expediente básico), de libre disposición para el usuario, con los subtipos y modelos de documentos correspondientes son:

1. Entrada de documentos
 - Solicitud
 - Alegación
 - Denuncia
 - Recurso administrativo
 - Requerimiento externo
 - Comunicación externa

2. Informe
 - Informe de propuesta de resolución
 - Informe de seguimiento
3. Exposición pública
4. Resolución
 - Acuerdo de la Junta de Gobierno Local
 - Acuerdo del Pleno de la Corporación
 - Decreto de Alcaldía
 - Autorización de gasto
5. Notificación
6. Comunicación interna
7. Comunicación externa
8. Requerimiento

En cuanto al tipo de análisis, éste necesariamente ha tenido que ultrapasar el tradicional nivel de serie documental, de manera que el esquema de análisis en su detalle máximo sería 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 o plantilla

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 adecuadamente validados mediante firma digital, es decir, los records. Una primera cuestión a resolver ha sido si la transición a digital debía producirse dentro de un proceso de gestión completo como podría corresponder a la tramitación de 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.

12 El tipo de tramitación administrativa es especialmente útil a efectos informáticos, dado que un mismo diseño de procedimiento informatizado puede ser reutilizado en diferentes contextos, por ejemplo el procedimiento sancionador o la concesión de determinadas licencias

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 y descarga en la sede electrónica municipal. De todas formas, actualmente se está ultimando la integración de la plataforma e-Notum, del consorcio público Administració Oberta de Catalunya (Administración Abierta de Cataluña) para la notificación exclusivamente por medios digitales si el ciudadano lo solicita.

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, adecuadamente aprobadas y firmadas digitalmente. Este tipo de digitalización es puntual y 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, la opción del Ayuntamiento de Girona ha sido no refirmar digitalmente, o diligenciar, los documentos ante la posibilidad de prescripción de los certificados que los generaron, sino dar confianza a la cadena de custodia y al valor del contexto de producción del documento. Nuestra propuesta se basa en contrastar automáticamente la validez del documento con las agencias de certificación 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, elaboramos un modelo de datos¹³ 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.

13 CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia. «Estrategias de gestión de los documentos electrónicos en la Administración local: la experiencia del Ajuntament de Girona» en 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 (España): 2008. P. 399-426. (Col·lecció Estudis Jurídics, 16).

http://www.girona.cat/sgdap/docs/gestion_documentos_electronicos.pdf

Recientemente acaba de ser publicada la Resolución de 28 de junio de 2012 (BOE, 26 de julio de 2012), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Por consiguiente debemos reevaluar el modelo en relación con la nueva norma técnica.

Las bases de datos

El catálogo de aplicaciones también es de interés para evaluar la obsolescencia de las aplicaciones y de los formatos de los datos y 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 orientado a la preservación de documentos fijados en el momento de su captura (sistema docucéntrico), y 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? Podemos avanzar que seguramente no, pero 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 en si misma 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, sino que la producción de estos nuevos documentos ha sido autorizado por el órgano de gobierno competente, así como los requisitos de su creación como son la forma documental y su estructura informativa, el formato digital (PDF) y la responsabilidad de quién debe validarlos mediante firma digital.

No obstante, en algunos casos conviene poder mantener la explotabilidad de los datos, por ejemplo, en documentos cuya gestión en datos ya ha sido regulada por la ley, como son el padrón de municipal de habitantes¹⁴ y sus rectificaciones se fijan en ficheros PDF como formato de presentación y se firman digitalmente para reforzar su seguridad jurídica. Al tratarse de un documento calificado de esencial¹⁵ también se fija sobre microfilm mediante un proceso COM (Computer Output to Microfilm) para su preservación a largo plazo.

14 En relación con la preservación de documentos gestionados en bases de datos, véase el caso de estudio The authenticity of Data Centric Systems of Local Council of Girona (CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia; REIXACH, Maria), en el marco del proyecto InterPARES 3 (2008-2012).

http://www.interpares.org/ip3/ip3_case_studies.cfm#cs02

15 Entendemos por documento esencial aquél que aporta información de valor suficiente para comprender las funciones y las actividades desarrolladas por una organización o para garantizar los derechos de terceros con los cuales se relaciona. Difiere del concepto de documento vital en la medida en que éste sirve en fase activa para retomar las actividades de la organización en caso de desastre, es decir, aquellos documentos que formarían parte del plan de continuidad del negocio.

Y finalmente, también en formato TXT ¹⁶, igualmente validado mediante firma digital, para garantizar a largo plazo la explotabilidad de sus datos mediante la descripción de su estructura de datos. En el caso del padrón municipal de habitantes se determinó la periodicidad de extracción de datos a partir de la definida legalmente para sus homónimos en soporte papel, es decir, cada 5 años el padrón y anualmente sus 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.

En cuanto al régimen de acceso, y a falta de una ley¹⁷ específica que lo regule, 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. Sin embargo, su viabilidad dependerá de la regulación a nivel interno del tipo de información que debe contener cada documento y del establecimiento conjuntamente 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. En el entorno digital 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, desde el punto de vista legal 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.

¹⁶ Actualmente se está valorando el traspaso a formato XML.

¹⁷ En el momento de cerrar este texto existe un proyecto de ley de transparencia y se ha iniciado la tramitación parlamentaria.

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 que no hayan sufrido modificaciones en su aprobación, y los certificados de resolución, unas y otros eliminables si los relacionamos con el Registro General de Resoluciones y sus correspondientes libros oficiales de resoluciones, de conservación permanente. Por lo tanto, la normalización en un entorno digital permite efectuar eliminaciones selectivas que pueden incidir directamente en la evaluación archivística.

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, y consecuentemente, de prescripción. 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.

Valoración y conclusiones

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 las siguientes conclusiones:

1. La simplicidad, la claridad y la concreción del mensaje es una de las claves del éxito en el lanzamiento de cualquier proyecto de implantación de un sistema de gestión de documentos: qué pretendemos, qué es y por qué un SGD, cómo lo queremos hacer, quién debe estar involucrado, cuanto va a costar y cuándo estará disponible, son aspectos necesarios en un proyecto de esta envergadura.
2. Del mismo modo que asumimos que el sistema de clasificación es la piedra angular del SGD y que el desarrollo del sistema de acceso y, sobretodo, del sistema de conservación son absolutamente estratégicos para los productores, debemos asumir la criticidad del sistema de descripción de documentos. Esto supone la adopción de estrategias de negociación con nuestros interlocutores de caras a exigir de manera fundamentada los mínimos irrenunciables, ser flexibles en aquello que sea accesorio y transigir en lo superfluo.
3. El SGD no debe ser únicamente un compendio de controles y normas sobre documentos sino que deber ser un instrumento útil en la producción de documentos, de manera que facilite las tareas de gestión de las funciones y actividades asignadas a la unidad productora.

Así fue como con el Reglamento del SAU, publicado en el 2008, se constituyó el AUROL como ente rector, con la función de formar un Sistema de Archivos que deberá velar por la adecuada gestión documental, y difusión de los documentos producidos o recibidos por la Universidad de Costa Rica, la protección, integridad y seguridad de la información contenida en dichos documentos y el libre acceso a esa información en una cultura de información archivística, de forma que integre la gestión documental, la gestión de la información y la gestión del conocimiento en el ámbito institucional.

4. La normalización y la tipificación de trámites y documentos básicos del procedimiento contribuyen en gran medida a una gestión mucho más eficiente y, a la vez, se convierte en una estrategia muy útil para el diseño y la implementación progresiva de los requisitos de la gestión de los documentos digitales, por ejemplo, en la producción de documentos digitales de forma transversal en la organización, sin necesidad de rediseñar todo el proceso de gestión de un expediente.

5. La normalización y la tipificación de trámites y documentos también puede favorecer la gestión individualizada de los regímenes de acceso y de conservación de los documentos de un mismo expediente y, por lo tanto, será necesario valorar su incidencia en la integridad de los expedientes y en los usos de sus usuarios potenciales.

6. La foliación o indización de todos los documentos que componen un expediente cuando finaliza su tramitación se convierte en un elemento esencial en la preservación de la integridad y del contexto específico del expediente.

7. El cierre efectivo de los expedientes en el entorno digital pasa a ser un elemento determinante en la implementación de políticas de conservación y acceso. Por este motivo es indispensable identificar los plazos de vigencia administrativa y de prescripción de las series documentales, la superposición de las cuales permite identificar correctamente y con precisión el período de retención.

8. La inclusión en los expedientes del tique de verificación de la firma digital de los documentos puede permitir la simplificación de su gestión a corto y medio plazo y, también, constituir un elemento más para reforzar la cadena de custodia de los documentos.

9. La cadena de custodia implica la creación y el mantenimiento de un documento con el historial de las acciones realizadas sobre el documento, a partir de los criterios básicos sobre qué acción se realiza, quién la efectúa y cuándo y cómo se lleva a cabo (criterios QQCC).

10. La identificación y la documentación de las relaciones entre documentos, expediente y series documentales contribuye a reforzar el contexto de producción, pero también permiten comprender mejor su función en el procedimiento administrativo y poder intervenir para simplificar su gestión.

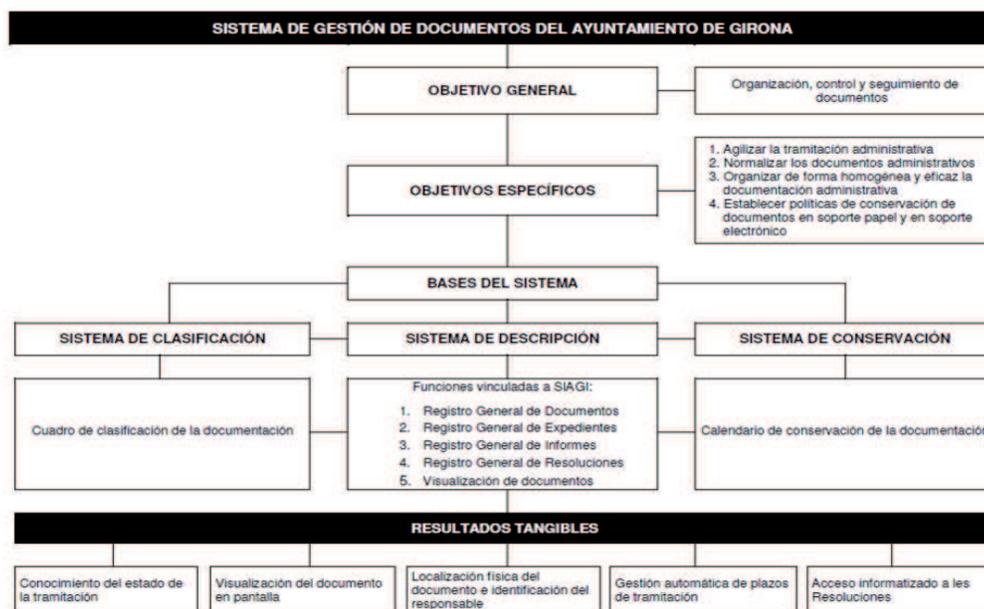
11. Disponer de un catálogo de aplicaciones es extremadamente útil para la identificación de sistemas de bases de datos que generan o contienen datos que pueden ser considerados documentos. En este sentido, la identificación de registros, formalmente definidos o no, o de posibles documentos potenciales a partir de los datos almacenados se convierte en un factor estratégico que debemos explorar y explotar en la gestión de documentos en el entorno digital.

12. La intervención archivística en la producción de documentos debe reorientarse decididamente hacia los entornos de gestión de datos, es decir, las bases de datos. Por consiguiente, el mantenimiento de la autenticidad de los datos en línea y el aseguramiento de su preservación y explotabilidad fuera de los sistemas operacionales de gestión es un nuevo reto que se debe afrontar de manera ineludible, así como su impacto en la evaluación y en los proyectos de reutilización de la información.

En definitiva, el desarrollo del proyecto de implantación del sistema de gestión de documentos nos ha llevado a intervenir mucho más directamente en la producción de los documentos e incluso a mejorar y a simplificar su gestión administrativa. La incorporación de esta nueva función, más administrativista, nos ha colocado ciertamente en una situación favorable para influir en los cambios decisivos de la organización. Esto nos permite afirmar que la experiencia del Ayuntamiento de Girona es un claro ejemplo de que el desarrollo de la Administración electrónica es (o debería ser) más un planteamiento organizativo que no únicamente un proyecto tecnológico.

La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona
Lluís-Esteve Casellas i Serra

Figura número 1: Documento base de presentación a responsables (1994)



La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona
Lluís-Esteve Casellas i Serra

Figura número 2: Esquema de interrelación de registros

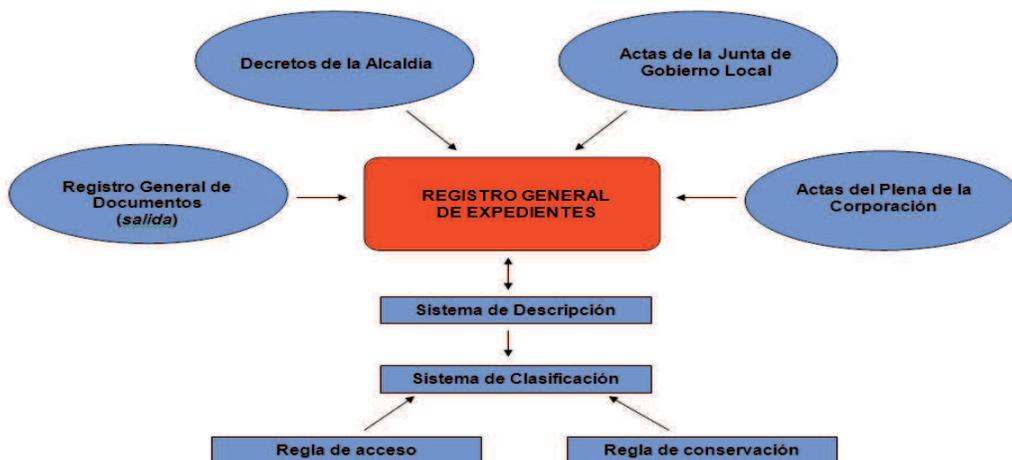


Figura número 3: Análisis comparativo de la estructura informativa de los documentos básicos (1994-1995)

| INFORME ADMINISTRATIVO | | DECRETO DE ALCALDÍA | JUNTA DE GOBIERNO | PLENO MUNICIPAL |
|---|-----------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| | <i>Tipos de datos en informes</i> | <i>Documentos: PROPUESTA / RESOLUCION / NOTIFICACION</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 | | Fundamento jurídico | Fundamento jurídico | Fundamento jurídico |
| Propuesta | | Parte dispositiva | Parte dispositiva | Parte dispositiva |
| Condiciones técnicas | 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 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 | | |

* En gris oscuro los apartados que permiten traspasar la información automáticamente del informe a la propuesta de resolución, y de ésta a los documentos derivados.

* Jefe de la Sección de Gestión Documental y Archivo del Ayuntamiento de Girona (Cataluña)
lecasellas@ajgirona.cat