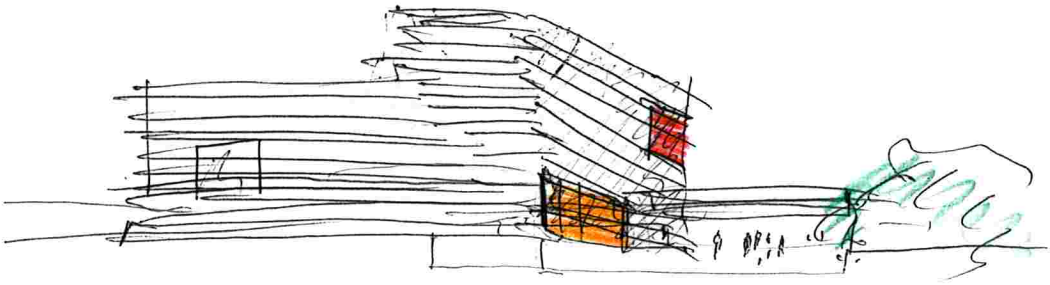
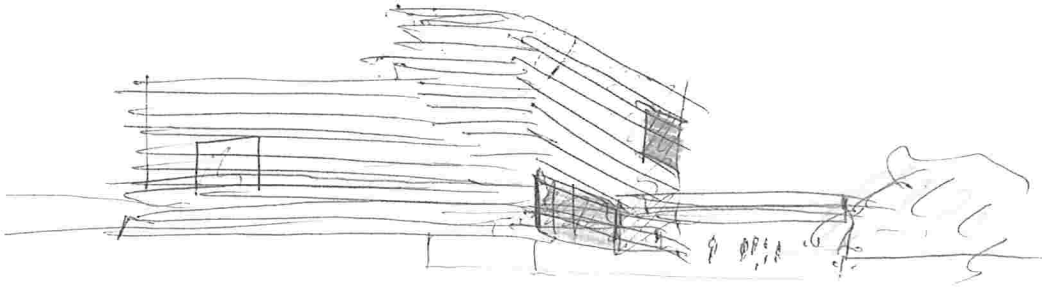
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



"NUEVOS MODELOS PARA EL TRATAMIENTO Y GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS: SISTEMAS, TECNOLOGÍAS Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA"

Castilla-La Mancha

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



"NUEVOS MODELOS PARA EL TRATAMIENTO Y GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS: SISTEMAS, TECNOLOGÍAS Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA"

Castilla-La Mancha

Indice

Presentación 4
Dña. María Llanos Castellanos Garijo
Excma. Sra. Consejera de Administraciones Públicas

La Administración Electrónica en España. El Plan Estratégico CONECTA. Actuaciones de Seguridad en la Información. 11
D. Jorge Barallat Quincoses
Coordinador de Área Informática.
Ministerio de Administraciones Públicas
D. Francisco López Crespo
Jefe del Área de Sistemas Telemáticos.
Ministerio de Administraciones Públicas

El Archivo Telemático en las Administraciones Públicas 37
D. Gabriel Sánchez Dorronsoro
Subdirector de Servicios de Administración Electrónica.
Entidad Pública Empresarial Red.es

La gestión integrada de la documentación clínica de los Hospitales Universitarios "Virgen del Rocío" 59
D. Eduardo Vigil Martín
Jefe de Servicio de Documentación Clínica de
los Hospitales Universitarios "Virgen del Rocío".
Junta de Andalucía

El Sistema de gestión de documentos y archivos en una gran administración pública: el caso del Ayuntamiento de Barcelona 71
Dña. Montserrat Beltrán Morales.
Archivera Jefe Ayuntamiento de Barcelona

CADA. Centro de Almacenamiento de Documentación Administrativa 93
D. Agustín Torreblanca López.
Consejero Técnico Jefe del Archivo General Central
Ministerio de Hacienda

E-Cooperación: Plataforma de Servicios Corporativos de Castilla-La Mancha 139
D. Rafael Ariza Fernández
Ilmo. Sr. Director General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones
Consejería de Industria y Tecnología

La Herramienta para la Informatización y Tratamiento de Archivos de la Junta de Comunidades. 157
D. Carlos Mas González
Jefe de Sección del Archivo de Castilla-La Mancha
Consejería de Administraciones Públicas

Clausura 176
Dña. Matilde Castellanos Garijo
Ilma. Sra. Secretaria General de la
Consejería de Administraciones Públicas

Presentación

En estas jornadas sobre los "Nuevos modelos para el tratamiento y gestión de los archivos públicos: sistemas, tecnologías y administración electrónica" se han dado cita personas con inquietudes relacionadas con los archivos tanto públicos como privados.

Como responsables de la gestión y custodia de la información, su trabajo encierra un doble significado: por un lado para la Administración, los archiveros son nuestra memoria, aquellos que conservan los datos para usarlos en el presente y en el futuro. Y para los ciudadanos, los archiveros son los que legitiman sus derechos y libertades. A todos mi enhorabuena por la opción elegida por vosotros como profesión.

Esta es una tarea encomiable, un trabajo organizado y silencioso que consiste en codificar la realidad, transformarla para ser guardada en la memoria de una colectividad y convertirla en una herramienta de trabajo fácil de recuperar, de consultar.

Convertir la realidad cotidiana de la Administración en una herramienta de trabajo es el don más prodigioso de los archivos. El resultado no es otro que documentos escritos nacidos a raíz del ejercicio de las competencias de la Administración Regional en sus relaciones con los ciudadanos.

Unas relaciones que, como todo, cambian con el tiempo, mejoran con la experiencia y se adaptan a los nuevos valores de nuestra civilización. Por eso, lo que queremos conseguir

con jornadas como estas es buscar nuevas fórmulas para adaptar esa herramienta, esa realidad con la que trabajamos en la Administración, a los cambios que está experimentando nuestra sociedad. Porque si nuestra realidad cambia, los archivos también deben cambiar.

En plena revolución informática, en plena era de la comunicación, nuestra obligación es crear una administración electrónica que se adapte a los programas informáticos y sistemas operativos más utilizados por la sociedad, que no quede desfasada a la primera de cambio. La administración electrónica se va a convertir en muy poco tiempo en una herramienta cotidiana no sólo para los gestores de los bienes públicos, sino también para la ciudadanía, y por eso hay que tener archivos bien organizados, pero a la vez flexibles y accesibles.

Esta apertura de los archivos públicos a los ciudadanos sirve en principio para reconocer su derecho instrumental a la investigación o a la cultura, pero no sólo eso: sirve también para garantizar su derecho a testimoniar y justificar sus intereses mediante documentos y, además, es una fórmula muy útil para incitar a individuos y colectivos a participar y responsabilizarse de la gestión de los asuntos públicos.

La mejora de la Administración virtual, la implantación de procedimientos electrónicos e informáticos, ya está siendo llevada a cabo por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Nuestra intención es hacerle la vida más fácil a los ciudadanos

de una región de 80.000 km. cuadrados, con 919 municipios repartidos por esa extensión, y también facilitar la labor de los funcionarios y de los trabajadores de la Administración (su área de trabajo administrativo son 5 provincias, con muchas delegaciones, con muchas más oficinas...) La administración electrónica permitirá a un ciudadano, por ejemplo, solicitar al Archivo General un documento por internet y, una vez que se le otorgue el permiso para consultarlo, podrá recibirlo también por esa vía.

Este sencillo ejemplo demuestra que en Castilla-La Mancha estamos avanzando por buen camino, y en materia de archivos ya somos un referente para otras administraciones, instituciones y órganos gestores. Pero también queremos escuchar qué dicen los demás, saber cómo se trabaja en otros archivos, conocer otros procesos, otras realidades, para decidir cómo queremos que sea la de Castilla-La Mancha.

Para ello contamos en estas jornadas con expertos del Ministerio de Administraciones Públicas y del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Entidad Pública Empresarial Red.es, de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de Barcelona, así como de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones.

Animo a estos profesionales a abrir un debate no sólo sobre la búsqueda de nuevas tecnologías, sino también sobre la implantación de nuevas utilidades y servicios para ofrecer a los

ciudadanos desde los archivos públicos. Hay que mejorar la comunicación con la Administración por medio de los nuevos sistemas informáticos, sí, pero también por medio de políticas inteligentes que permitan sacar el máximo partido a esos avances. En nuestra región, la puesta en marcha de esas políticas se traduce en el triángulo casi mágico que forman los Servicios de Atención a los Ciudadanos (012, OIR...), la Inspección de Calidad de los Servicios y el Archivo Regional, una relación que permite ofrecer a la ciudadanía y a la propia Administración un sistema ágil, sencillo, cercano y transparente.

Esta relación entre la atención, la calidad y el conocimiento se verá potenciada con el nuevo edificio que albergará al Archivo de Castilla-La Mancha, ya que nos va a permitir agilizar más el almacenamiento y recuperación de documentos, una labor hasta ahora repartida entre los archiveros de las diferentes Consejerías y Delegaciones.

La Administración Regional no está anclada en el pasado, es relativamente joven (20 años) y eso se nota en su modo de trabajar. Estamos siempre en movimiento, siempre avanzando, y el mayor exponente de ese carácter es el edificio del Archivo moderno, artísticamente innovador y convertido, desde antes de empezar a funcionar, en todo un símbolo de esta región.

La nuestra es una de las seis Comunidades Autónomas que cuenta con un edificio exclusivo de Archivo General, y dentro de muy pocos meses, a comienzos del 2005, momento en el

que empiece a funcionar, el Archivo de Castilla-La Mancha será identificado como un edificio vanguardista, moderno y abierto, el fiel reflejo del espíritu de la Administración regional.

Os animo a que adoptéis, en vuestras respectivas ocupaciones y trabajos, ese espíritu de la Administración castellano-manchega. A que la agilidad y la transparencia sean las principales virtudes de vuestra labor documental y de archivo, a que no os asuste el uso de las nuevas tecnologías para facilitar vuestra labor y el acceso a los archivos, porque el ciudadano se acercará a la Administración electrónica sólo cuando tenga confianza en ella, cuando sepa que la calidad del servicio que ofrecemos por otras vías no disminuirá.

Dña. Mª Llanos Castellanos Garijo
Excma. Sra. Consejera de Administraciones Públicas

La Administración Electrónica en España. EL PLAN ESTRATÉGICO CONECTA. ACTUACIONES DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

Jorge Barallat Quincoses
Coordinador de Área Informática
Ministerio de Administraciones Públicas.

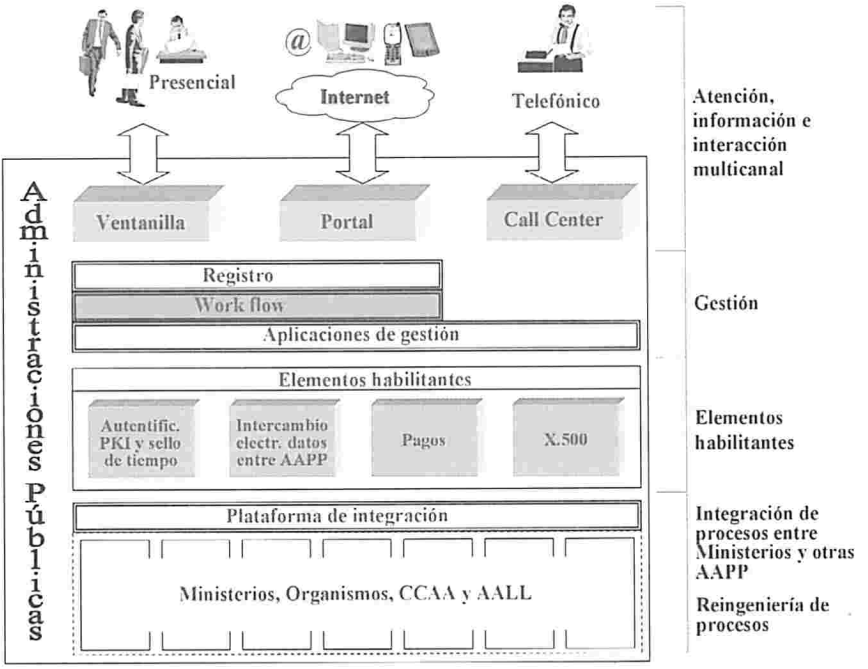
Francisco López Crespo
Jefe del Área de Sistemas Telemáticos.
Ministerio de Administraciones Públicas.

"Como ignoraban que era imposible, lo hicieron" (Anónimo)

PARTE I. PLAN ESTRATÉGICO CONECTA

El Plan y su desarrollo

Una visión moderna, de futuro, es la de los ciudadanos usando Internet, correo electrónico o teléfono móvil para buscar o recabar información, registrar solicitudes y conocer el estado de la mismas en tiempo real, todo ello en un "front office" que interactúa con un "back office" administrativo modernizado con introducción intensiva de las TIC, procedimientos reingeniados, proyectos y operaciones determinadas por planes estratégicos, con orientación a usuarios, y con funcionarios motivados y bien formados.



Visión del Plan

La misión del Plan es, por tanto, la modernización de la AGE en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa, todo ello limitado a las competencias del MAP.

El Plan define unos objetivos específicos, mensurables, realistas, viables, limitados en el tiempo y consensuados, que son los

siguientes: 1º) Eliminación o drástica reducción de colas de espera de los ciudadanos 2º) Eliminación, o drástica reducción, de la documentación aportar a los procedimientos 3º) Desarrollo de servicios de Administración Electrónica. 4º) Desarrollo de la licitación electrónica 5º) mejorar los indicadores de eEurope 6º) Uso masivo de la firma electrónica 7º) Reducir los tiempos de tramitación 8º) Mejorar la coordinación e interoperabilidad internas 9º) Reaprovechamiento de aplicativos y soluciones 10º) Mejora de las comunicaciones y la seguridad 11º) Formación permanente del personal.

Su ámbito de aplicación directa es la AGE y de la Seguridad Social. Se prevé la colaboración con las demás Administraciones territoriales y el sector privado.

El Plan tiene en cuenta el marco estratégico europeo y el marco legal español como soporte pero también como límite a su actuación, en particular, en el ámbito estratégico se ha tenido en cuenta el Plan de acción eEurope 2005 y la declaración del lago Como sobre Administración Electrónica.

Se asume la planificación estratégica como paradigma para la redacción del presente plan, y el pensamiento estratégico como guía de acción en su desarrollo y la implantación de sus producto y servicios. Ambos elementos estratégicos se basan en una correcta gestión del conocimiento.

El Plan está concebido sobre dos ejes conceptuales que son la estrategia y los metaproyectos. La estrategia define la misión y los objetivos que deben resolverla, mientras que los metaproyectos deben agrupar y organizar los proyectos desde la óptica de la tecnología,

la organización interna y las técnicas adecuadas.

Cada proyecto posee una estructura interna con los siguientes items: 1°) Misión y objetivos, 2°). Entregables 3°) Tecnología 4°) Metodología 5°) Fases y plazos 6°) Coste estimado 7°) Indicadores de avance 8°) Pase a operación.

Se han tenido presentes los principios de legalidad administrativa, eficacia, eficiencia, economía, seguridad, calidad de los datos y acceso a los datos propios. Asimismo acepta como valores propios los siguientes : fomento del diálogo, respeto a la diversidad de territorios, lenguas y Administraciones, apoyo a las AA.PP con menos medios, búsqueda de la innovación, disposición al cambio, compromiso con la calidad, búsqueda de la excelencia, flexibilidad y adaptabilidad.

Las directrices conceptuales y metodológicas que configuran los métodos de trabajo del Plan se expresan mediante un conjunto de políticas y normas de actuación, que se condensan a continuación:

- Principio de realidad, haremos lo que decimos
- Rentabilidad social por destinado al servicio público
- Cooperación frente a competencia entre Administraciones
- Empowerment frente a centralización, llevando la capacidad de decisión tan cerca del desarrollo de la acción como sea posible.
- Externalización controlada . No puede externalizarse la dirección ni la planificación , tanto del plan , los metaproyectos y los proyectos, pero si se podrá externalizar los desarrollo o ejecución material de los proyectos.
- Retención del conocimiento en la Administración.

- Autoevaluación y seguimiento permanentes. Rendición de cuentas.
- Principio de flexibilidad, que permite la reasignación de recursos entre proyectos pertenecientes al mismo Metaproyecto.

El Plan ha efectuado un DAFO con el siguiente resultado:

FORTALEZAS Liderazgo cualificado y comprometido Recursos económicos disponibles gracias al Plan Formalización y planificación Inicio de legislatura
OPORTUNIDADES Alineamiento con iniciativas Unión Europea Talante de diálogo Pronta aparición del DNI electrónico Tecnologías maduras
DEBILIDADES Estructuras organizativas inadaptadas Diversidad de usuarios Falta de concreción algunos proyectos Carencia de recursos humanos cualificados Lentitud de contratación Complejidad técnica y organizativa
AMENAZAS Posibles conflictos competenciales entre Ministerios o AA.PP´s

Cultura administrativista y legalista Obstáculos Normativos. Rigidez normativa Tecnologías inmaduras

Tabla 1: Dafo del Plan.

El documento fija unas directrices tecnológicas, como la necesidad de contar con un Marco de Interoperabilidad Nacional, que contemple la interoperabilidad organizativa (procedimientos), la interoperabilidad semántica (normalización de datos), y la interoperabilidad técnica (protocolos, interfaces, seguridad, etc). La interoperabilidad se basa en estándares abiertos, en el uso de software de fuentes abiertas, y con soluciones multilaterales (que soluciona un problema común sentido por muchos) centradas en el usuario. Lo anterior, conlleva la necesidad de fijar aunque sea mínimamente la plataforma tecnológica, las infraestructuras de conectividad y las herramientas y servicios comunes.

PLATAFORMA TECNOLÓGICA
Infraestructuras Intranet Administrativa
Integración de datos XML
Integración de servicios Servicios web
HERRAMIENTAS
de conectividad Intranet Administrativa Extranet de la AGE

Comunes Portal del ciudadano Plataforma de integración multicanal
SERVICIOS
Comunes Asistente de tramitación Consulta telemática Notificaciones telemáticas Intercambio electrónico datos Directorio servicios UDDI Pasarela de pagos Call center

Tabla 2: Plataformas, herramientas y servicio comunes

El plan posee una organización interna definida en los items siguientes.

ESTRUCTURA DEL PLAN: El Plan se estructura en cinco grandes líneas de actuación o Metaproyectos:

1º CERTIFICA, pretende el desarrollo de un sistema de intercambio electrónico de datos entre Administraciones Públicas y con el ciudadano. La consecuencia lógica es la progresiva supresión de los certificados en soporte papel y que en 2008 la Administración no pedirá al ciudadano, para su aportación a un trámite o proceso, de un dato o certificado que ella misma posea.

2º eDNI . El Documento Nacional de Identidad Electrónico
La identificación electrónica ante instancias públicas y privadas, es esencial para poder realizar operaciones telemáticas, esto se logrará con el DNI electrónico. El Ministerio del Interior está desarrollando el prototipo del eDNI.

Este Metaproyecto pretende que cuando esté disponible este documento (año 2006), cualquier servicio de la Administración pueda estar seguro de su validez y no revocación. Asimismo, durante los años de despliegue de este documento, (que tendrá un chip en el que se guardará el certificado electrónico con la clave privada del usuario, junto con datos de identificación biométrica) se establecerá una plataforma de reconocimiento de diferentes sistemas de firma electrónica.

3º CIUDADANO.ES, pretende Acercar la Administración al ciudadano, facilitando su interacción con ella a la hora de ejercitar un derecho o cumplir una obligación.

Sus objetivos son: a) Integración y normalización de la atención al ciudadano b) Disponibilidad de múltiples canales de comunicación con la Admon, c) Pasar del concepto de información al de atención ofreciendo servicios interactivos de alto valor añadido d) Mejorar el Portal del ciudadano y los webs públicos para hacerlos interactivos y ricos en trámites telemáticos.

Su meta final es transformar el concepto de Administración Pública, de forma que el ciudadano la contemple como una ayuda, proactiva, ya que se adelanta a sus necesidades y eficaz le resuelve sus problema y no le abruma con trámite o papeleo.

4º SIMPLIFICA, va enfocado a configurar una gestión pública racional y eficiente que favorezca el pleno desarrollo personal, económico y social del ciudadano, eliminando barreras y cargas, y fomentando su participación en las decisiones públicas.

Sus objetivos son : a) Conseguir una Administración más ágil, b) Revisión y rediseño de los procesos de gestión públicos con el objeto de remover los obstáculos para su gestión telemática, c) Configuración de procesos integrales multiadministración orientados a la demanda ciudadana.

Esta línea desarrollará proyectos encaminados a la revisión y simplificación de los principales procedimientos de la Administración (los más utilizados), diseñando herramientas automatizadas para ayudar en esta labor

5º MAP en red, es un metaproyecto dirigido a la actualización y mejora tecnológica del Ministerio de Administraciones Públicas, tanto en la red de comunicaciones como en sus portales de Internet y de los servicios que estas infraestructuras soporten.

Tiene por objetivos: a) Transformar los procedimientos internos de gestión en electrónicos b) Ofrecer herramientas ágiles de comunicación interna. Entre los proyectos punteros a desarrollar estará la gestión automatizada de expedientes y la extensión de la firma electrónica para todo tipo de procedimientos internos

Otros elementos del Plan

Existe un Equipo Director de alto nivel que marca las pautas políti-

cas y estratégicas en su calidad de alta dirección, además se ha formado un equipo encargado de diseñar y redactar la propuesta de plan que se presentará a aprobación del Consejo de Ministros y que está constituido, básicamente, por funcionarios de la Secretaria General para la Administración Pública, Dirección General de Modernización Administrativa, y de la Subsecretaría del MAP, Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica, sin concurso de ayuda o asesoramiento externos a la Administración.

El seguimiento y control del Plan se hace en tres etapas: Proyecto, Metaproyecto y Plan. En todo momento se puede conocer su grado de cumplimiento mediante el empleo de fórmulas prefijadas de cálculo. El plan por último cuenta con un coherente sistema de difusión, tanto en la fase de trabajo como en la fase de resultados, elaborado por el Gabinete de prensa del Ministerio de Administraciones Públicas.

No podemos acabar este artículo sin hacer un esfuerzo de síntesis, que a modo de resumen se recoge a continuación.

CONCLUSIONES:

El Plan CONECTA no es una mera agregación de proyectos tecnológicos, es un Plan pensado, meditado y dotado económicamente, tiene unas metas claras a alcanzar y su logró o no medirá el éxito fracaso del Plan. No es una iniciativa aislada, ya que se integra en los Planes para el Desarrollo de la Sociedad y Convergencia con Europa diseñados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y con las acciones que en su ámbito competencial realizan las Comunidades Autónomas bajo la cobertura de la

Conferencia sectorial de Administración Pública.

"No esperes el futuro, el futuro es hoy" (Anónimo)

Parte II. La seguridad de los sistemas y tecnologías de la información en el Plan CONECTA

Introducción

La confianza es necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad. La desconfianza, por el contrario, disminuye la capacidad de crear y desarrollar relaciones, dificulta la cooperación, causa trastornos, pérdida de oportunidades y de tiempo; en definitiva desvía recursos a fines diferentes a los de la misión de las organizaciones.

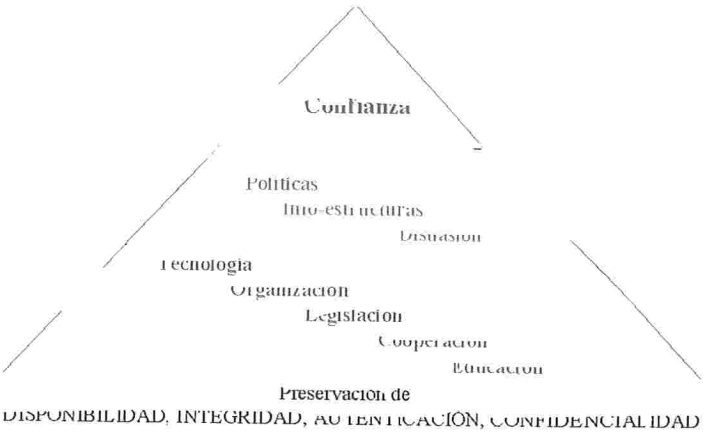
La generalización y globalización de la utilización de la tecnología de la información lleva a poner en primer plano la confianza en el espacio económico y social creado por las máquinas informáticas y las telecomunicaciones. Con tintes de urgencia, ya que en ocasiones se afirma que la desconfianza está cuestionando el potencial de crecimiento de la sociedad de la información. Parece detectarse la percepción de que una vez conseguida la confianza se reduciría la complejidad de las relaciones entre las partes que se fíen mutuamente. Lo cual puede ser cierto desde la perspectiva del usuario de la tecnología de la información. Pero al mismo tiempo, la experiencia muestra hasta qué punto crear una info-estructura que sustente a la confianza es complicado; por ejemplo basta recordar lo que supone la verificación automática de la firma electrónica creada en un momento determinado o el reconocimiento internacional de los certificados de seguridad de la tecnología de la información, por

citar dos de sus componentes.

Si bien la construcción de las condiciones en las que se desenvuelva con comodidad la confianza tiene coste económico más o menos elevado, proporcionado al riesgo que se esté en condiciones de asumir, no es menos cierto que tiene coste la no seguridad o la protección insuficiente. Además de la protección, crear condiciones de seguridad y de confianza permite aprovechar nuevas oportunidades y obtener ventajas competitivas, esto es, la posibilidad de abordar aplicaciones más ambiciosas de la tecnología de la información. En ocasiones se designa economía de la confianza a la que se desarrolle bajo estas premisas.

La relación entre seguridad y confianza no es ni simple ni de fácil formalización; la existencia de cualquiera de las dos no presupone la de la otra; ambas son complejas en sí mismas. La percepción de la seguridad y de la confianza tiene mucho que ver con factores subjetivos, por más que exista un cálculo detrás; con frecuencia esa percepción resulta de una combinación de este cómputo o conjetura y de otros factores, como la intuición o la experiencia. No obstante resulta evidente la fragilidad de aquella confianza que careciera completamente de las salvaguardas de seguridad capaces de conjurar el riesgo que pudiera comprometerla. Lo cual supone, en general, adoptar medidas de naturaleza muy diversa, como las legislativas, de cumplimiento de la ley, de tecnología (incluida la estandarización), organizativas y educativas (Figura 1).

La globalidad de la utilización de la tecnología de la información provoca que, en general, la mayor parte de los colectivos o grupos sociales sean incapaces, aislados, por sus propios medios, de establecer entornos de confianza y de seguridad. En primer lugar dependen del correcto funcionamiento de sus propios sistemas de información, lo cual está sujeto a las limitaciones del proceso de la producción del software y de su mantenimiento, con independencia de que su creador pertenezca o no a la propia organización. En segundo lugar, en cuanto se abandonara el entorno propio, se estaría condicionado al correcto funcionamiento de los sistemas ajenos, además de las amenazas que pudieran aprovechar esa apertura al exterior. Podría argumentarse que conseguir aisladamente ese espacio de confianza fuera una simple cuestión de cantidad de recursos; pero los medios que habrían de movilizarse serían tan diversos, especializados y escasos (en particular los expertos de seguridad) que es dudoso que de manera independiente se logrará lo deseado. En otras palabras, la seguridad y la confianza o son



(Figura 1).

globales o son de incierta realización.

Por otra parte la confianza es compatible y se asocia a "una cultura del riesgo, que invita a la permanente cuantificación y a la precisión, como mediación indispensable para anticiparse a los posibles daños en el tiempo futuro". Pensar en términos de riesgos, en la práctica, es estratégico, y en ocasiones vital, en la evaluación de las divergencias entre los objetivos preconcebidos y sus resultados consumados. Cuantificación del riesgo y construcciones o estructuras para reducirlo, son términos completamente aplicables a la confianza y seguridad en el ciberespacio.

En definitiva, asentar la confianza en el ciberespacio significa asegurar razonablemente, y con rigor proporcionado al riesgo (que en caso se trate), que la tecnología tiene el comportamiento que se espera de ella; que los participantes en las transacciones son los que dicen ser y que puedan probarse sus comportamientos y, llegado el caso, impedir la impunidad del delito.

Principios directores

Un plan estratégico de modernización, como es el caso de CONECTA, no puede ser ajeno a las consideraciones anteriores sobre confianza, riesgo y seguridad. De estos aspectos se ofrece a continuación unas breves consideraciones, que deben contemplarse como una mera aproximación al estudio de la seguridad de la información en CONECTA.

La seguridad está presente en el marco director de CONECTA, así como en los proyectos de que se componen. Especial significación

se asigna a la creación de servicios que eliminen factores inhibidores, como lo son los relacionados con la identidad, la autenticación y la firma electrónica.

La misión del Plan estratégico de Modernización CONECTA incluye en su porfolio de iniciativas la coordinación y cooperación administrativa con el fin de conseguir políticas de seguridad comunes. Entre los objetivos del Plan se encuentra explícitamente mencionada, por ejemplo, la seguridad de las comunicaciones.

El principio de seguridad es uno de los siete que sustentan la modernización de las Administraciones Públicas, según el planteamiento adoptado por CONECTA. Es de notar que este principio hace referencia especial a la protección de los datos de carácter personal, con respecto a la cual expresa su sujeción ejemplar, en las condiciones que establecen la legislación en la materia.

El marco jurídico en el que se desenvuelve CONECTA es relativamente complejo, y buena parte de el mismo tiene prescripciones respecto de la seguridad. A la ya citada protección de datos de carácter personal, se ha de tener en cuenta la legislación que desde 1992 se ocupa de la utilización de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos por las Administraciones Públicas, el cual constituye evidentemente el entorno natural en el que se implementa CONECTA; sin olvidar las disposiciones sobre firma electrónica y la tecnología que puede utilizar. Pero así mismo se ha de tener en cuenta el entorno internacional y los compromisos adquiridos por nuestro país, que en cierta medida afectan a las decisiones y opciones tecnológicas (Figura 2).

Términos de referencia y servicios comunes

La visión transversal y la coherencia interna de la seguridad de la información en los proyectos de CONECTA se consigue mediante la aplicación de dos instrumentos del Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica, de los cuales se dará una breve reseña:

- La Metodología de Análisis y la Gestión de Riesgos para la seguridad de los sistemas de información, Magerit.
- Los Criterios de Seguridad, Normalización y Conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades

El proceso de análisis y gestión de riesgos constituye la tarea primera y a la vez esencial de toda actuación organizada en materia de seguridad. Lo que no se puede medir es difícil de conocer y de dudosa gestión responsable. Conocer de manera rigurosa el estado de seguridad y determinar la valoración del riesgo, es pertinente en las fases y actividades de carácter general (gestión global y política de seguridad con la implicación de la dirección) y en las de carácter específico de un determinado sistema de información (planificación, organización, implantación de salvaguardas, sensibilización, operación y mantenimiento, como sería de aplicación en la construcción de la extranet de las Administraciones Públicas, por citar un ejemplo).

MAGERIT[1] propone un modo ordenado de analizar y administrar el estado de la seguridad de los sistemas de información, imprescindible

[1] MAGERIT es la metodología de análisis y gestión de riesgos elaborada por el Consejo Superior de Informática y para el impulso de la administración electrónica (CSI_IAE, http://www.csi.map.es/). La versión 2 está muy próxima a aparecer.

para que las organizaciones puedan cumplir su misión. Los procesos y técnicas de que consta proporciona una evaluación del riesgo, para a continuación gestionarlo, esto es, reducirlo mediante salvaguardas hasta alcanzar un nivel que se esté en condiciones de asumir.

Los Criterios de Seguridad, Normalización y Conservación de las aplicaciones informáticas de la administración utilizadas en el ejercicio de potestades[2] (Criterios SNC en lo que sigue) sirven de marco para la gestión del riesgo, la selección de las salvaguardas, proceso en el cual están íntimamente imbricados. Pero los Criterios SNC tienen una función independiente. Sus objetivos o finalidades principales son:

- Identificar en forma de criterios (obligatorios) o de recomendaciones el conjunto de medidas organizativas y técnicas de seguridad (autenticidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad), normalización y conservación que garanticen el cumplimiento de los requisitos legales, de distinta naturaleza y origen, que afectan a la validez, eficacia de los procedimientos administrativos y a la protección de la información.
- Promover la interoperabilidad y el mejor aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actividad administrativa, a la vez que se asegura la protección de la información de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Los Criterios SNC presentan de forma compacta la traducción de las prescripciones legales (procedimiento administrativo, protección de

[2] Aprobados por el Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica, según lo previsto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, modificado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. Recientemente publicados por el MAP en su Colección Informes y Documentos, ISBN:84-95912-23-6.

la privacidad, firma electrónica, accesibilidad, entre otras), a requisitos técnicos, seleccionados atendiendo a normas o estándares técnicos internacionales o nacionales de reconocida autoridad. De esta manera, además de cumplir sus fines, se proporciona una información transparente entendible por todos, incluida la industria. Por lo tanto, la aplicación de los Criterios SNC favorece el mercado de productos estándares y la interoperabilidad funcional y técnica, lo que en definitiva propicia la construcción de la Administración en Red, en condiciones de racionalidad y economía.

La autenticación electrónica

Uno de los ejes de la modernización de las Administraciones Públicas lo constituye la promoción del empleo de la firma electrónica, a cuyo fin se crean la política y la compleja infraestructura que saque provecho de las oportunidades de la legislación en la materia.

Tales disposiciones legales (comunitarias o nacionales) son por sí solas insuficientes para ordenar su empleo en la práctica. Por ejemplo, como es sabido dichas disposiciones son neutrales respecto a la tecnología. Sin embargo utilizar la firma electrónica requiere obviamente adoptar una determinada tecnología. Si como es común, las Administraciones Públicas eligen la tecnología de clave pública, basada en la criptografía asimétrica, provista de certificados gestionados por una infraestructura de clave pública , conseguir la integración de la firma electrónica (en este caso firma digital) con las aplicaciones y sistemas informáticos en uso, así como la interoperabilidad funcional o técnica con diferentes prestadores de servicios de certificación (y eventualmente de éstos entre si) pasa en general por fijar ciertos aspectos de cierta complejidad, entre las

que se encuentran:

- Política de ordenación y utilización de la firma electrónica, fundamento de la cadena de confianza que posibilite la relación entre diferentes infraestructuras de clave pública y prestadores de servicios de certificación, del propio país o establecidos en otros.
- Establecer los organismos responsables de evaluar la conformidad de los dispositivos seguros de creación de firma[3]. Tales organismos pueden ser los mismos que evalúen la conformidad de los prestadores de servicios de certificación y de la seguridad de la tecnología[4] que utilicen.
- Definir las prescripciones adicionales a las que se haya de supeditar el uso de la firma electrónica en el sector público.

Además, el marco definido por los puntos precedentes suele acompañarse de otras iniciativas, como las siguientes:

- Promover la construcción de la infraestructura organizativa y tecnológica que haga posible, en condiciones de eficacia, seguridad y economía, verificar automáticamente la validez de una determinada firma en un momento determinado, así como la identidad de su titular.

- La puesta a disposición de los usuarios de servicios generales y de herramientas de utilización de la firma electrónica que favorezcan su más cómoda y amplia utilización posible.

[3] DECISIÓN DE LA COMISIÓN de 6 de noviembre de 2000, relativa a los criterios mínimos que deben tener en cuenta los Estados miembros para designar organismos de conformidad con el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. DOCE 16-11-2000.

[4] Es frecuente que en los países de nuestro entorno se recurra como referencia a lo establecido en el Arreglo sobre el Reconocimiento de los Certificados de Criterios Comunes en el campo de la Seguridad de la Tecnología de la Información: ,http://www.csi.map.es/csi/pg6000.htm

Cabe una matización respecto a la "excepción" citada respecto del empleo de la firma electrónica en las Administraciones Públicas. Las mencionadas prescripciones adicionales[5] están sujetas a restricciones que en definitiva persiguen evitar la aparición de obstáculo al funcionamiento del espacio europeo. En sentido parecido, puesto que la utilización de la firma electrónica en los ámbitos público o privado no es evidente que tengan que ser esencialmente diferente, se ha de procurar que las políticas y proyectos se realicen de modo que se favorezca la sinergia, compartir e interrelacionar las infraestructuras y servicios siempre que sea posible.

El empleo hasta la fecha de la firma electrónica en la Administración General del Estado, AGE, ha precisado abordar parcialmente algunos de los anteriores aspectos, hasta un cierto nivel de detalle; por ejemplo en los ya citados Criterios SNC. Asimismo se han creado estructuras de tercera parte de confianza que han favorecido la utilización de la firma digital en ciertos trámites administrativos[6] .

Continuar avanzando pasa por abordar los aspectos pendientes de desarrollo. Sin pretensión de exhaustividad, entre éstos se podrían encontrar:

[5] En los países de nuestro entorno también se aprecia la necesidad de desarrollar condiciones adicionales generales de empleo de la firma electrónica en la Administración. Se escoge la tecnología concreta, se establece una cadena de confianza para la verificación de la firma, se establecen las condiciones para la interoperabilidad (basadas en las normas internacionales EESSI, http://www.ictsb.org/EESSI_home.htm, y frecuentemente influidas por la iniciativa IDA "Bridge/Gateway CA) y la certificación de la seguridad de la tecnología de la información (por ejemplo conforme al Arreglo de Reconocimiento mutuo de Criterios Comunes, http://www.csi.map.es/csi/pg6000.htm). Por ejemplo la Politique de Réferéncement Intersectorielle de Securité, de Francia, elaborado por la Agencia para el Desarrollo de la Administración Electrónica y la Dirección Central de la Seguridad de los Sistemas de Información.

[6] La estructura organizativa y tecnológica se ha centrado principalmente en CERES. A partir de estas actuaciones regulatorias y de infraestructura ha sido posible poner en marcha servicios de carácter general, como las Notificaciones Telemáticas Seguras o los Registros Telemáticos, u otras aplicaciones sectoriales de gran relevancia, como es el caso de las lideradas por la AEAT en materia de recaudación o de aduanas, entre otras. Consideraciones similares cabría hacer de otras actuaciones, por ejemplo en el ámbito de las administraciones de las Comunidades Autónomas. Progresivamente se han incorporado, sectorial o localmente, los certificados de otros prestadores de servicios de certificación.

- La creación de la estructura nacional que garantice la cadena de confianza en la verificación automática de la firma electrónica, con independencia de su procedencia, en estrecha coordinación con los otros Estados miembros, así como los instrumentos que sustenten la demostración de la seguridad de los sistemas y tecnologías de la información que se emplee[7] .
- Definir las condiciones generales adicionales para el uso de la firma electrónica ante la Administración General del Estado, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas, a las que se refiere el artículo 4.3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica[8] . Incluye las normas relativas a los aspectos organizativos y técnicos de utilización de la firma electrónica en la Administración[9] , encaminados a conseguir la interoperabilidad funcional y técnica, y la integración racional de la firma electrónica con los sistemas informáticos de las Administraciones Públicas.
- En el entorno definido por los dos puntos precedentes, identificar y definir los requisitos de los servicios comunes de seguridad, así como propiciar su creación, con el fin de facilitar el empleo general y global de la firma electrónica.
- Promover y favorecer la creación y la utilización de herramientas de aplicación común para el empleo de la firma electrónica en la tramitación administrativa.

[7] Es parcialmente de aplicación lo previsto en el REAL DECRETO 421/2004, de 12 de marzo, del Ministerio de Defensa, por el que se regula el Centro Criptológico Nacional

[8] Sobre de empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas, establece dos tipos de excepción. El párrafo 1 se refiere a condiciones adicionales, de las cuales se dice en el párrafo siguiente que se han de ceñir a las características específicas de la aplicación de que se trate. Además establece que estas condiciones adicionales han de ser objetivas, proporcionadas, transparentes, y no discriminatorias. El párrafo 3 se refiere a condiciones generales adicionales para el uso de la firma electrónica ante la AGE, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a éstas. Han de dictarse a propuesta conjunta del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica.

[9] Algoritmos, métodos y parámetros criptográficos, verificación de la firma durante el ciclo de vida del documento electrónico, entre otros aspectos.

Entre los proyectos de CONECTA se encuentra un conjunto, bajo el metaproyecto eDNI, que conforma una suerte de plataforma de servicios comunes de seguridad (incluidas ciertas funciones de intermediación con prestadores de servicios de certificación), cuya finalidad es resolver la utilización práctica de la firma electrónica en la tramitación telemática que se realice en la Administración General del Estado. Así, además de la política de firma electrónica, proporciona medios para la verificación de la validez de la firma electrónica, la identificación electrónica única ("single sign on") y el sellado de fecha y hora. Entre sus condiciones de materialización y funcionamiento se encuentran cumplir rigurosos requisitos demostrables de seguridad, proporcionados al riesgo. Como es obvio, cualquier realización tendrá en cuenta la utilización del DNI electrónico, cuyo despliegue está previsto que se inicie este mismo año.

METAPROYECTOS Y PROYECTOS DE CONECTA

CERTIFICA

01 Sustitución de certificados papel
02 Comunicación cambio domicilio
03 Extensión servicio Notificaciones

eDNI

01 Plataforma común de validación de firma
02 Difusión eDNI
03 Reconocimiento de autoridades de certificación
04 Política de firma electrónica
05 Identificación única (SSO)
06 Sellado de tiempo

CIUDADANO.ES

01 Agente inteligente buscador
02 Catálogo de publicaciones
03 Información pública electrónica
04 Red de registros
05 Red de atención e información al ciudadano
06 Centros de gestión unificada
07 Ciudadano.es
08 Inscripción en pruebas selectivas por Registro telemático
09 Gestión integrada de ayudas y subvenciones
10 Pasarela de pago
11 Teléfono unificado de atención
12 Desarrollo de espacios en el Portal del empleado público

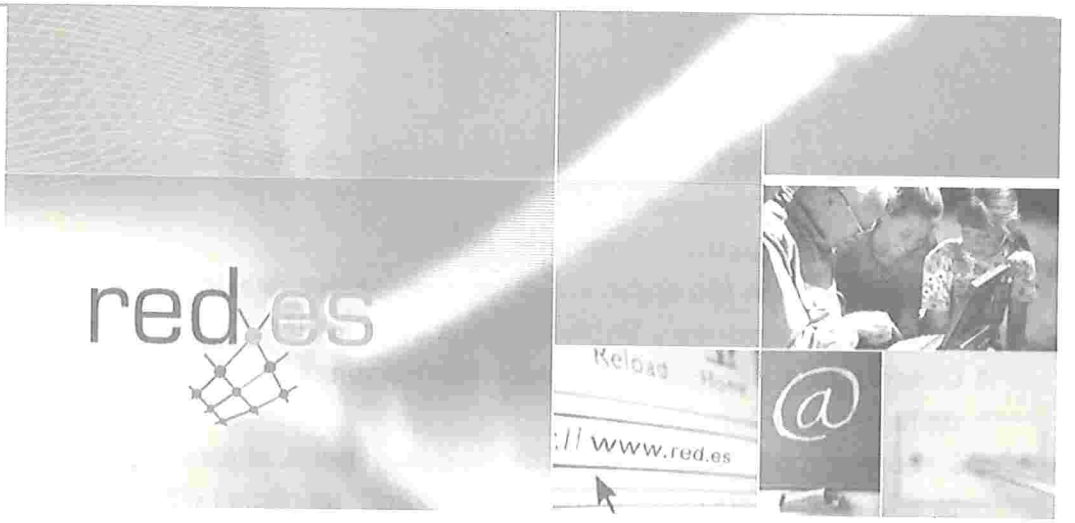
SIMPLIFICA

01 Impulso a la imagen institucional
02 Revisión del marco normativo para la implantación de la AE
03 Herramientas de apoyo al rediseño de procedimientos
04 Licitaciones electrónicas
05 Georreferenciación
06 Renovación tecnológica y reingeniería de NEDAES
07 Gestión integrada de recursos humanos
08 Extranet de las AA:PP
09 Tramitación telemática expedientes de compras TIC
10 Observatorio de la Administración Electrónica
11 Reforma del Consejo Superior de Informática y creación del Comité técnico de la Conferencia Sectorial.
12 Centro de transferencia Tic entre AA:PP

MAP en red

01 Red corporativa y multiservicio del MAP
02 Correo electrónico y directorio
03 Publicación de contenidos. INTRAMAP
04 Gestión automatizada de expedientes
05 Aplicaciones departamentales extranjería
06 Videoconferencia
07 Formación virtual
08 Centro de atención a usuarios
09 Web de información y servicios del MAP
10 Firma electrónica para la gestión interna del MAP

5 METAPROYECTOS Y 43 PROYECTOS FINALISTAS
COSTES TOTALES 83.954.782 euros
PLAZOS DEL PLAN 2004-2007



EL ARCHIVO TELEMÁTICO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, TURISMO
Y COMERCIO

Gabriel Sánchez Dorronsoro
Subdirector de Servicios de Administración Electrónica
Entidad Pública Empresarial Red.es

1. Presentación de Red.es

Red.es nace en un momento crítico en el desarrollo de la Sociedad de la Información en España, con el fin de resolver una necesidad concreta.

La Entidad Pública Empresarial Red.es, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo Comercio a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, tiene legalmente encomendadas una serie de funciones con el objeto de contribuir al desarrollo de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información en nuestro país.

1 Fomento y desarrollo de la Sociedad de la Información: Programas y Servicios.
2 Gestión del registro del dominio .es.
3 Participación en los organismos internacionales relacionados con Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
4 Observatorio del sector de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
5 Elaboración de estudios e informes, y en general, el asesoramiento a la AGE en todo lo relativo a Telecomunicaciones y Sociedad de la Información

Las funciones de Red.es le han sido legalmente atribuidas en el artículo 55 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones. Estatuto 164/2002, del 8 de febrero.

2. Nuestro posicionamiento estratégico en el ámbito de la Administración Electrónica

¿Red.es en eAdministración?

1. Ejecución de políticas del Ministerio de Administraciones Públicas

- Desarrollo de servicios concretos (STCCD).
- Soporte técnico a su implantación.

2. Prestación de servicios de Administración Electrónica

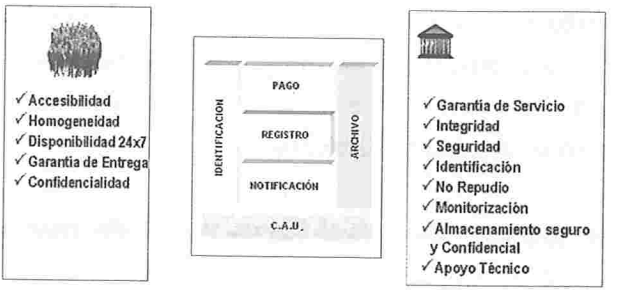
- Plataforma común de servicios telemáticos de Administración Electrónica: Identificación, Registro, Notificación, Pago, Archivo.
- Soporte técnico a la implantación e integración.

3. Gestión del conocimiento y coordinación

- Estudios sectoriales, normalización, difusión de mejores prácticas, consultoría estratégica y tecnológica.

4. Red de acceso a servicios de eAdministración

Plataforma Común de Servicios de Administración Electrónica



Las Administraciones Públicas llevan a cabo su cometido a través de un espectro amplio y heterogéneo de procedimientos administrativos, los cuales son muy diferentes dependiendo de su objeto, normativa que los regula y Organismo que los realiza.

Asimismo, el manejo de documentos es una característica común a todo procedimiento, donde la legislación española establece que los organismos públicos están obligados a organizar y conservar los documentos que generen en el ejercicio de sus actividades.

Este hecho ha dado lugar a necesidades de almacenamiento de objetos documentales a corto, medio y largo plazo en todas las Administraciones.

3. Antecedentes del Servicio de Archivo (Archivo de documentación en formato papel)

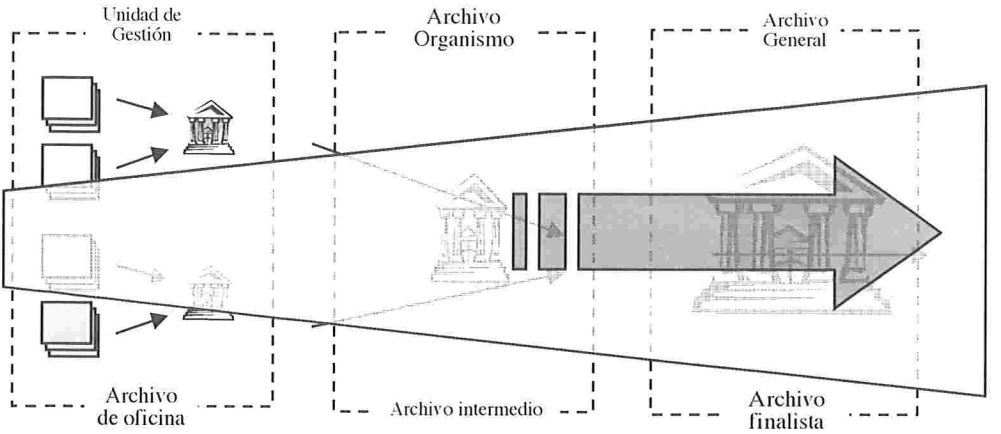
La documentación atraviesa por distintos tipos de archivo (**ciclo de vida** del documento). Durante su tramitación, de 1 año a 5 años máximo, forma parte del **Archivo de Oficina**, para más tarde pasar al **Archivo Central** donde se mantendrán hasta 10 años en función de su nivel de acceso.

En el **Archivo Intermedio** se realiza una labor de investigación de la documentación que alberga y se decide su permanencia definitiva. Finalmente parte de la documentación con valor histórico o informativo queda en el **Archivo Histórico.**

El **volumen de archivo de papel cubre miles de metros lineales,** motivo por el que empiezan a adoptarse medidas como el **"micro-**

film". Este supone un método lento y tedioso que no impide el crecimiento de papel (crece más rápidamente en relación a la velocidad a la que se generan los microfilms).

Flujos de información y documentos



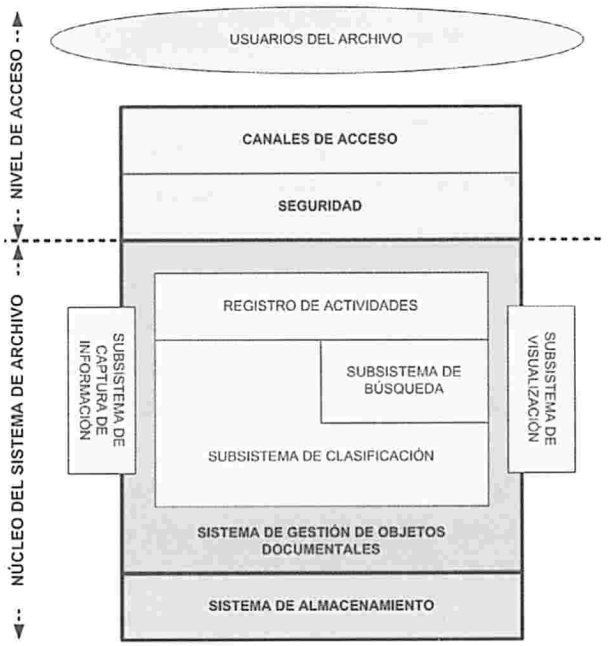
El archivado de documentos es un proceso en el que intervienen diversos participantes dentro de la organización por lo que se debe considerar en su conjunto de cara a analizar el impacto de la Administración Electrónica y la gestión de documentos electrónicos.

Un tímido uso de la tecnología aparece en la implantación de aplicaciones que facilitan la gestión del volumen documental en papel o controlan la localización de éste en los centros de archivo. Los documentos en papel tienen validez (no necesariamente valor legal) perpetua siempre que se mantengan en unas condiciones mínimas de conservación que permitan su visualización.

La clasificación de la documentación está basada en fondos de archivo y series documentales.

El acceso a la documentación archivada contempla el préstamo de las unidades documentales, implicando una gestión importante del mismo. La administración genera numerosas copias de la documentación bien por evitar un acceso más lento en caso de necesidad de consulta o bien por salvaguarda.

3.1 Introducción al Archivo Telemático



El Archivo telemático trata de:

1. **Eliminar la problemática** del volumen de almacenamiento del papel y sus costes asociados.

2. **Reducir costes** derivados de la preparación y transporte del papel en las transferencias entre archivos y reducir la alta gestión ligada al papel como es el caso de los préstamos y la multitud de copias de gran volumen "almacenadas" en distintas localizaciones.

3. **Favorecer,** facilitar y agilizar el acceso a la información de archivo con la posibilidad de habilitar numerosos canales para ello.

4. **Facilitar las funciones** de ordenación y clasificación de información.

5. **Potenciar el uso de las tecnologías** en la creación de los documentos administrativos.

6. Asimismo, **seguirá soportando la conservación de la información** en formato electrónico: la **recuperación** de la información, la **clasificación** de la documentación y la **validez legal** de la información archivada.

3.2. Enfoque del Servicio de Archivo telemático

3.2.1. Definición del Servicio de Archivo telemático

El modelo de Servicio de Archivo de Red.es pretende ofrecer un método basado en especificaciones y normativas de archivo existentes para cumplir con las funciones atribuidas a los archivos telemáticos como el comentado, ofreciendo como valor añadido:

- **Liberar de la problemática a los organismos cliente de las necesidades de mantener y conservar la información** durante todo el ciclo de vida de la misma, mediante el outsourcing de esta responsabilidad a un único centro de archivo.
- **Facilitar opciones adicionales de seguridad y control del archivo** a través de capacidades de cifrado, control de acceso sobre la documentación, etc.
- **Evitar errores** fruto de la intervención **manual.**

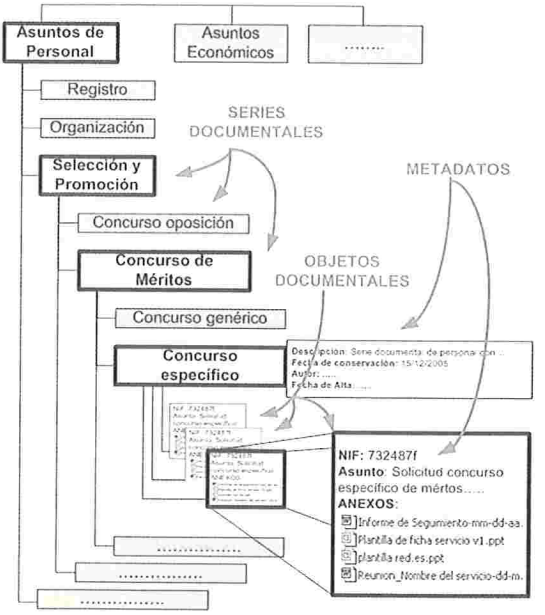
- Las fuentes de información electrónica que se contemplan proceden de: la **digitalización de la documentación** en organismos de la administración, si bien ésta se prevé escasa por la complejidad y la inversión necesaria, y del **uso de servicios telemáticos** (p.e. los eServicios ofrecidos por Red.es) que trabajen con documentación electrónica y faciliten la incorporación de la misma en un archivo telemático.
- El Servicio **permitirá y facilitará el archivado de información electrónica:** de diferentes **formularios en formato XML o equivalente** que permitan un tratamiento y facilite así la labor de archivado y de los **anexos electrónicos** que puedan adjuntarse en cualquier proceso de la administración.
- Para todo esto, el Servicio ofrece un conjunto de **metadatos** que permiten facilitar el **acceso, búsqueda, relación y descarga** de la información electrónica archivada.

3.2.2. Componentes funcionales necesarios para soportar el servicio

Los **componentes funcionales** para soportar el servicio son:

1. En relación al **acceso al servicio,** un interfaz en modo **ASP**, para el acceso manual a todas las funcionalidades, y otro automático más limitado a través de **Web Services.**
2. Por otra parte el **Sistema de Gestión de Objetos Documentales,** que esta formado por: componente de **captura o ingesta de información**, el cual recepcionará y validará la entrada de la información electrónica en forma de objetos documentales, y el componente de **control de actividades**, el cual generará un registro de cualquier actividad que se produzca.
3. El **componente de clasificación** que identifica un conjunto de

series documentales dentro de una estructura jerárquica. Bajo cada una de las series se "cuelgan" los objetos documentales enviados al archivo. Tanto las series documentales como los objetos documentales generados disponen de un conjunto de metadatos que facilita su búsqueda, localización e identificación de su contenido.



4. El componente de **búsqueda,** que permita acceder a los datos archivados (búsqueda simple, búsqueda compleja y navegación). Componente de **visualización y descarga** de objetos documentales y/o anexos.

5. Existen otros componentes técnicos del Servicio como son el componente de Sistema de **seguridad**, ofrecido por:

I Un **servicio horizontal de seguridad** habilitado para todos los eServicios (Servicios Telemáticos) que identifica y autentica a los usuarios.

II Un **componente de autorización** que gestiona el control de acceso al archivo a través de roles y perfiles.

III La **firma digital** que ofrece la integridad de la información.

IV El **cifrado** de la información que asegura la confidencialidad.

V El **fechado digital** que asegura que las acciones sobre el archivo se producen en un determinado momento del tiempo.

VI Un **conjunto de equipos y paquetes de seguridad** como son Firewalls, Detectores de intrusos y antivirus.

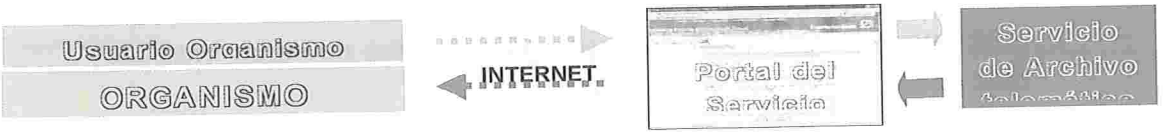
6. Y el componente de Sistema de **almacenamiento** que permite **albergar y gestionar, de forma centralizada, un volumen alto de información** el cual puede ir escalando en función de la demanda que de éste se haga, y **conservar a largo plazo** la información que contiene mediante el cambio periódico de los soportes tecnológicos según las especificaciones de longevidad de éstos. Y lógicamente, ofreciendo las capacidades exigibles a un Servicio de Archivo telemático de altas prestaciones: **Disponibilidad** del servicio, **Fiabilidad** de la solución, **Nivel de acceso garantizado**, Etc...

3.2.3. Prestación del Servicio de Archivo Telemático

El modelo de propuesto considera dos modelos de prestación de servicio: **Web Services y ASP**. Por un lado, el Modelo Web Service permite el uso de la mayor parte de las funcionalidades de manera automática mediante la invocación de determinados Web Services disponibles desde el BackEnd del Organismo Cliente.

Modelo Webservice

Por otro lado, el modelo ASP, permite, mediante la ejecución de una aplicación web, el uso manual del servicio a través de un conjunto de funcionalidades disponibles.



Modelo ASP

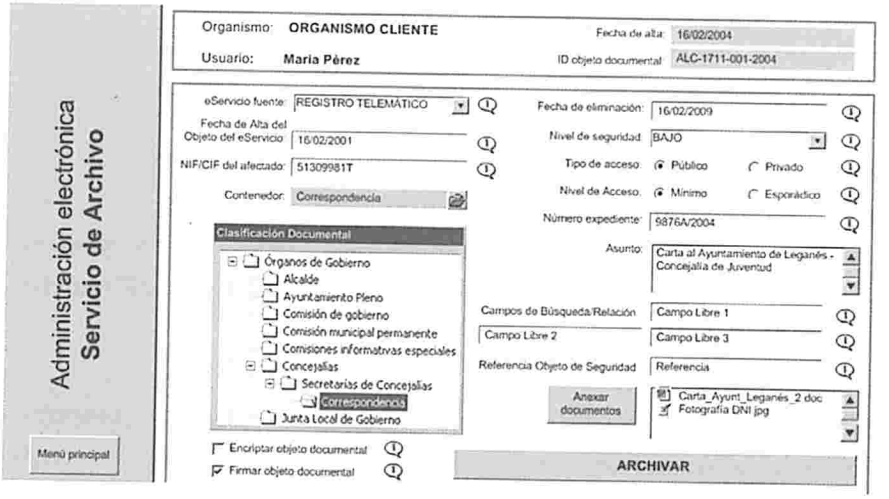
El modelo de Servicio de Archivo telemático de Red.es comprende las siguientes **funcionalidades de usuario: Alta** de objetos documentales. **Baja** de objetos documentales. **Búsqueda y navegación. Descarga y visualización. Generación del cuadro de clasificación. Configuración del entorno.**

En función del modelo de prestación elegido no estarían disponibles algunas de estas funcionalidades (p.e. Configuración de entorno en modo Web Services).

Adicionalmente, existirán otras **funciones propias de la administración y gestión de este servicio** necesarias para cumplir con las garantías de calidad y disponibilidad citadas.

3.2.3.1. Alta de un objeto documental en modo ASP:

Para facilitar el alta en modo ASP, ciertos **metadatos vendrán pre-configurados** con un valor por defecto que será el habitual en la mayoría de las altas ó **vendrán heredados** según la configuración de la rama de la jerarquía a la que pertenezca el objeto: tipo de acceso, nivel de acceso, nivel de seguridad, encriptación y firma.
Otros metadatos en cambio mantendrán el valor del último alta ejecutado: eServicio fuente, serie documental, fecha de conservación.
Por otro lado, ciertos metadatos serán incluidos por el sistema y por tanto aunque aparezcan en la pantalla de Altas no serán modificables por el usuario.



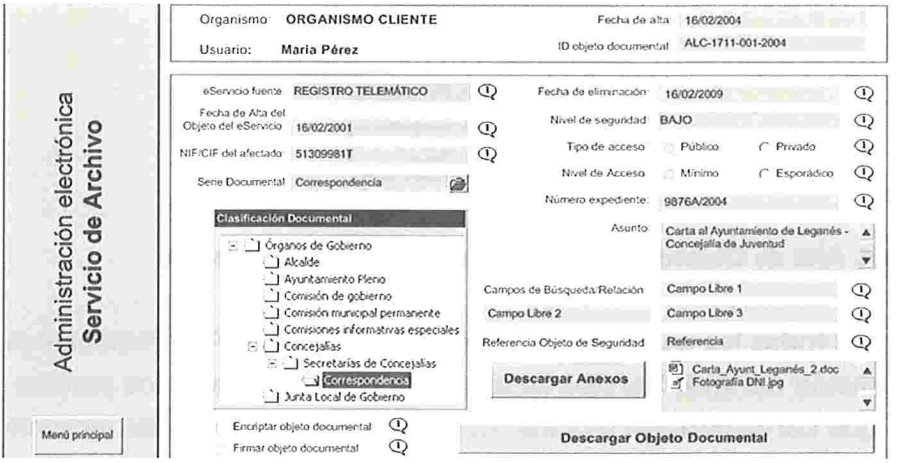
3.2.3.2. Búsqueda, navegación, visualización y descarga en modo ASP:

El usuario puede solicitar el identificar del objeto con el que se dio de alta (**búsqueda simple**), ó puede realizar una **búsqueda avanzada**

en la que el sistema buscará palabras claves indicadas por el usuario en todos los metadatos (excepto anexos).

3.2.3.3. Visualización de objeto documental

Realizada la búsqueda es posible **visualizar el objeto documental, los anexos** y/o **descargarse éstos o todo el objeto**, en cuyo caso los metadatos se envían en un fichero con formato previamente acordado.



Existe otro método para realizar búsquedas de objetos documentales pertenecientes al cuadro de clasificación del organismo usuario, y es mediante la **navegación** por la jerarquía de clasificación adop-

tada por el mismo. Una vez localizada la serie documental, o nivel de la jerarquía adecuada, se puede realizar la búsqueda a partir de ese punto hacia abajo.

Este método también permite conocer la clasificación completa generada e identificar alguna necesidad adicional de la misma.

3.2.3.4. Alta de Objetos documentales en modo Web Services

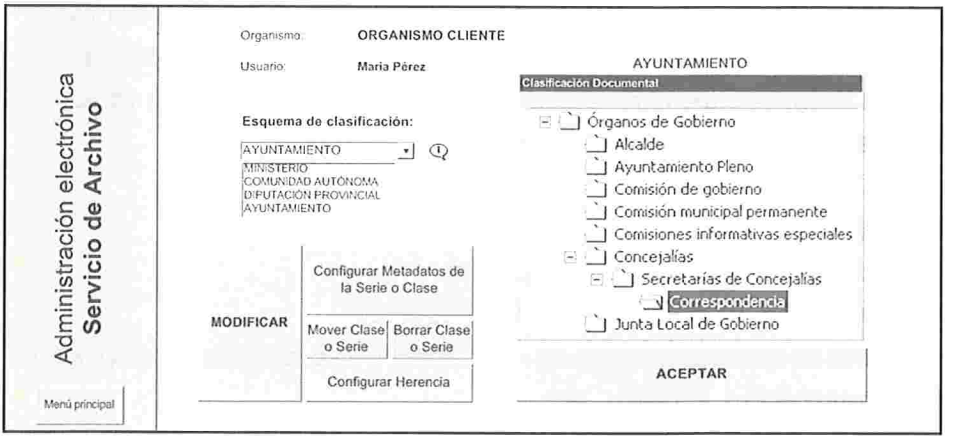
Permite todas las características definidas en modo ASP mediante la invocación del Web Service de alta en la que se incluyen los parámetros que corresponden con los metadatos y anexos. Podrán incluirse varias altas en una misma invocación del Web Service y contempla que ciertos metadatos sean heredados de la serie o jerarquía de la que forma parte el objeto.

3.2.3.5. Búsqueda y descarga de Objetos documentales en modo Web Services

Admite búsquedas avanzadas. El web service enviará los resultados de las búsquedas y éstas deberán ser mostradas por una aplicación construida a tal efecto. Permite que se realicen descargas directas de objetos documentales y/o anexos indicando el identificador del objeto en cuestión previamente localizado mediante una búsqueda. No admite navegación. No se contempla la visualización de anexos.

3.2.3.6. Generación del cuadro de clasificación (para ambos modos)

Permite previsualizar (modo ASP) o descargar (modo Web Services) los distintos cuadros de clasificación precargados para elegir el que desee adoptar. Puede generar el cuadro de clasificación desde cero con las mismas especificaciones de nomenclatura que en el caso anterior.



Los cuadros de clasificación generados o adaptados pueden dejarse disponibles para que otros usuarios puedan utilizarlos, además incluyen la definición de los metadatos necesarios para cada uno de los niveles, clases y series en base a la normativa ISAD (G).

Permitirán igualmente herencia de ciertos metadatos sobre los subniveles y objetos que contengan. Contempla la posibilidad de Baja de objetos documentales (para ambos modos). Esta funcionalidad estaría disponible sólo para casos excepcionales, y únicamente a disposición de un perfil administrador. Se entiende que esta circunstancia solo existirá en caso de error en la creación de un objeto documental.

No existe la posibilidad de modificar un objeto documental creado. Si fuera necesario actualizar un objeto, debería generarse uno nuevo. La Configuración del entorno (solo para modo ASP), permitiría la configuración del look and feel de las pantallas con las que el usuario interactuaría.

Respecto a la administración del servicio, comprende una serie de funcionalidades como son: gestión de usuarios, gestión del expurgo, facilitar nuevas clasificaciones a los organismos clientes, gestionar el volumen de información archivado, realizando las tareas de mantenimiento y soporte del servicio:

- Backup.
- Migración entre distintos soportes.
- Comprobación periódica de los soportes.
- Control de espacio gestión de necesidades y solicitudes de ampliación.
- Compactación, cifrado, etc.
- Gestión de las comunicaciones.

4. Adecuación del Modelo a las necesidades de la Administración

El modelo de Servicio de Archivo propuesto está orientado a la

Administración y pretende incorporar las siguientes prestaciones:

- Ofrece un servicio clave para el uso de la documentación electrónica, a la postre, facilita la modernización de la administración electrónica en todo su alcance.
- Elimina la necesidad del mantenimiento de los archivos individuales en cada organismo mediante la implantación de una plataforma centralizada que asegura la conservación de la documentación electrónica.
- Aporta practicidad en la clasificación de los fondos documentales tanto a través de cuadros genéricos facilitados por la herramienta como por los aportados por otros organismos usuarios.
- Asume las necesidades tecnológicas, de espacio y seguridad de la información electrónica evitando un coste individualizado.
- Cumple con las normativas vigentes aplicables y se desarrolla en el marco de estándares como MoReq, ISAD (G), etc.
- Ofrece varias facilidades en cuanto a canales de acceso y agiliza este acceso, fomentando el uso de documentación electrónica.
- Ofrece interfaces cómodos, sencillos y claros que contemplan todos los parámetros necesarios para su gestión y mantenimiento a largo plazo, evitando incluir otras informaciones no relevantes o de poca utilidad.
- Incluye todas las características y necesidades que el mundo del archivo requiere con un alto nivel de seguridad facilitado, entre otros, por la firma electrónica que otorga validez legal equiparable a la firma manuscrita.
- Asegura la disponibilidad del servicio más allá del 99,9% del tiempo.
- Evita pérdidas de tiempo en el acceso, búsqueda y entrega de los datos.
- Vela por la información generada en la administración y facilita su

gestión, expurgo y mantenimiento de información electrónica como parte del patrimonio español.

	Corto Plazo	Medio Plazo	Largo Plazo
Ahorro de costes de mantenimiento y soporte.			
Elimina necesidades de espacio para archivo de papel			
Velocidad de acceso a la información archivada			
Disponibilidad			

Leyenda	Bajo	Medio	Alto

5. Problemática

La problemática que se presenta hoy en día es la de **custodiar la información.** La normativa establece unos plazos mínimos para mantener información administrativa. Por tanto, la perdurabilidad de gran parte de la información es finita. Para ello existe el Archivo Intermedio donde se desarrollan tareas de expurgo y se mantiene sólo información con valor histórico o estadístico.

La problemática que surge en el archivo de oficina es la siguiente: un excesivo movimiento de información requiere infraestructura potente y cara, a la vez de un gestor de expedientes que controle el

proceso, por lo que Red.es propone un modelo de archivo central, intermedio e histórico en el que se almacene información de menor frecuencia de acceso.

A nivel técnico existen toda una serie de problemas tanto **funcionales** como **no funcionales.**

La Problemas Funcionales:

- Diversidad de cuadros de clasificación entre organismos.
- Cohabitación entre información electrónica e información en soporte papel.
- Consolidación de estándares: MoReq, ISAD (G), etc.
- Cumplimiento con la normativa vigente (LOPD y otras): dispersión y a menudo interferencia entre normativas aplicables.
- Caducidad de la información (cúando expurgar).
- Limitación del número de metadatos a considerar.
- Problemática de los documentos firmados electrónicamente (verificación de la firma, sello de tiempo, almacenamiento de la información de verificación de firma.
- Necesidad de personal especializado y pluridisciplinar (el Archivero del siglo XXI).

Problemas no funcionales:

- Soportes físicos:
  - Tipo de soporte para cada uno de los escenarios de archivo.
  - Tipo de soporte según la calidad del servicio a ofertar.
  - Problema de la actualización de los soportes (depende de tecnología) implica migración (alto coste). Centros de respaldo.

- Elección de la plataforma software:
  - Desarrollo a medida.
  - Producto de mercado.
- Formatos de archivo a considerar.
- Facilidades con el uso de Web Services para ciertas funcionalidades y ASP para todas.
- Sistemas antivirus para el control de la información de entrada al archivo.
- Problemática técnica de la entrada de masiva de información. Procesos diferidos.

6. Conclusiones

1. Incorporar un Servicio de Archivo telemático a largo plazo en la administración supone un reto importante debido a:

- La **escasa información electrónica** que existe actualmente. No obstante es el momento de articularlo ya que en pocos años será de gran volumen y surgirán problemas de la gestión del mismo.
- La **disparidad en las necesidades** de archivo en cada uno de los organismos.
- La excesiva cautela a la hora de confiar tanto en un servicio centralizado de archivo como de la tecnología.
- Las **inversiones necesarias** en cuanto a recursos materiales y humanos.

2. Sin embargo, es un reto al que la administración se está enfrentado pues conoce sus ventajas, y por ello han surgido distintas iniciativas.

3. Paralelamente, se continúa trabajando en la consolidación de:

- **Normativa.**
- **Estándares.**
- **Especificaciones.**

4. El modelo de Servicio de Archivo telemático de Red.es **constituye un avance en el fomento definitivo de la administración electrónica.** Como iniciativa para la AGE, forma parte de un proceso que podrá ir adaptándose según las necesidades que puedan surgir con motivo del uso y desarrollo de la tecnología.

5. **Se requiere apoyo político y de conocimiento** para lo que se necesita de una importante colaboración que impulse el servicio y favorezca su continuidad:

a. Ministerio de Administraciones Públicas.
b. Ministerio de Cultura.

LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA DOCUMENTACIÓN CLÍNICA DE LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOSVIRGEN DEL ROCÍO.

D. Eduardo Vigil Martín

Los Hospitales Universitarios Virgen del Rocío (HHUUVR) son un conjunto de Centros Asistenciales, algunos de ellos como el Hospital General con 50 años de actividad y que en términos numéricos podemos definirlos como un gran Centro Asistencial con 1.700 camas disponibles donde trabajamos mas de 8.300 profesionales. En el año 2004 hemos atendido 53.000 ingresos, 9.000 pacientes de Cirugía Mayor Ambulatoria, 300.000 urgencias y 1.200.000 consultas externas.

Somos un Hospital Universitario y se imparte docencia de pregrado a estudiantes de Medicina, Enfermería y Fisioterapia así como formación de MIR, FIR, QUIR y BIR.

La investigación forma parte importante de nuestra actividad. Estamos en seis de la Redes de Excelencia, somos el cuarto hospital financiado por estas Redes y en la actualidad tenemos desarrollándose 160 proyectos de investigación.

Estamos hablando como es fácil imaginar de un Centro asistencial con un gran numero de documentos clínicos, en muy diversos formatos y soportes, los cuales son requeridos en el menor tiempo posible para la atención de los pacientes y con un tiempo asumible, para las funciones docentes, gestoras e investigadoras.

En el año 1996 en el Hospital hacía unos meses que se habían implantado las Admisiones informatizadas lo que significaba que hasta entonces los pacientes tenían una historia en cada uno de los Centros asistenciales del Hospital en los que hubiera sido atendido, H. General ,Traumatología, Maternal, etc.
Esto significaba 8 archivos activos 1 archivo pasivo y 2.200.000 historias almacenadas en una superficie de 3.850 metros cuadrados.

Es fácilmente imaginable que esta realidad era poco compatible con un servicio de calidad y la accesibilidad a los historiales y los datos era manifiesta mejorable, así como la eficiencia de los recursos.

En el año 1998 el Hospital se fija el objetivo de incrementar la calidad total de nuestras actividades asistenciales, docentes e investigadoras. Para conseguir este objetivo se elaboro un Plan Estratégico Rocío 2.004 y en el cual el área de la Documentación Clínica y los Sistemas de Información ocupaban una de las líneas más estratégicas.

Para abordar esta tarea nos planteamos unas condiciones básicas:

- Nos interesaba no tanto solucionar el problema de almacenaje de las Historias Clínicas en formato papel, que también, como disponer de herramientas que nos permitieran disponer de datos e información. Queríamos gestionar nuestro más importante recurso: el Conocimiento.
- Los objetivos y las prioridades deberían ser la de todos los miembros del hospital, es decir, no queríamos precisamente por la condición de estratégico, que en este aspecto fundamental del Plan de una especial dificultad, fuera impuesto, pensábamos entonces y nos afirmamos ahora que en la estrategia era fundamental que los objetivos y las prioridades fueran las del conjunto de los profesionales y que

en mayor o menor grado todos no sintiéramos responsables.

- La propuesta debería ser posible dentro de la incertidumbre que este tipo de soluciones conlleva y asumible en tiempo y en consumo de recursos para el Hospital.
- En el transcurso de la preparación se inicio la implantación de DIRAYA que como es conocido es la Historia de Salud del Ciudadano en soporte digital como es lógico añadimos una condición más y es la de ser totalmente compatible con ella.

Se constituyó un equipo de trabajo de cinco personas elegidas entre las personas que más directamente trabajábamos en este área, que actuaban como comisión ejecutiva de una Comisión de Estrategia Digital de la que formaban parte el Secretario General del SAS y el Equipo Directivo del Hospital y que le correspondía valorar y aprobar en su caso las propuestas elaboradas por la comisión ejecutiva.

Las tareas las clasificamos en tres grandes apartados:

- Cómo es nuestra realidad, es decir, como son los locales de archivos, como esta el HIS del hospital, los servidores, el cableado, el numero y cualificación de nuestros recursos humanos
- Cuáles son las necesidades y prioridades que los distintos profesionales del hospital tienen y quieren
- Cuál es el "plan guía" que nos hará avanzar en una dirección y que nos evite esfuerzos innecesarios derivados de trabajos erráticos.

La primera realidad que se nos presentó fue el darnos cuenta que necesitábamos ayuda externa que nos complementara en lo que no teníamos conocimiento, el desarrollo de este tipo de trabajos y experiencia en una metodología de trabajo como la Métrica o similares.

Realizamos un concurso publico al que se presentaron todas las grandes empresas de consultoría y desarrollos y nos pareció que la oferta que mas se ajustaba a nuestras necesidades era IECISA y decidimos su contratación.
El Comité ejecutivo paso de cinco a siete y establecimos un plan de trabajo que terminaría en junio del 2002, fecha en que entraría en funcionamiento el Centro de Documentación Clínica Avanzada (CDCA).

En relación con el primer apartado analizamos y revisamos cada uno de los elementos relacionados con la documentación clínica y los sistemas de información en si mismos y poniéndolos en relación con las nuevas tecnologías existentes en el mercado y con el objetivo del Plan Estratégico de mejorar el archivo y custodia y disponer de accesibilidad a datos e información contenida en los documentos clínicos y gestionar nuestro conocimiento.

Para conocer las necesidades y prioridades de todos los profesionales del hospital establecimos una programación que nos permitiera tener entrevistas personales con lideres de opinión y de las unidades clínicas , administrativas y de gestión de un lado y de otro, de acuerdo a una muestra randomizada de los distintos profesionales del hospital, les propusimos la contestación a una encuesta que previamente diseñamos y validamos.
De esta manera vimos que los objetivos y las prioridades eran coincidentes independientemente del tipo de profesional o de su puesto de trabajo en un 90 % y que además era coincidente con nuestra hipótesis de trabajo.

De la información aportada por los dos trabajos descritos anteriormente obtuvimos los datos necesarios para la elaboración del plan de trabajo el cual fue presentado al Comité Director tras su aproba-

ción dimos por finalizada esta primera fase.

Conocíamos y disponíamos de datos suficientes para dimensionar y diseñar los componentes del CDCA, sabíamos los tipos de cableados que necesitábamos para el flujo de datos e imágenes, habíamos decidido que tanto los hardware como los software que adquiriríamos tenían que reunir la condición de estándar. En fin teníamos suficiente información para tomar las decisiones necesarias salvo en un aspecto fundamental: La Gestión del Conocimiento. Habíamos analizado el mercado y buscábamos hospitales donde esas tecnologías estaban implantadas. Las referencias que nos hacían llegar estaban relacionadas con bancos, telefonía, televisiones, etc... Pero ninguna en hospitales.
En la elección de esta tecnología nos jugábamos gran parte de nuestro objetivo y en base a ello le propusimos a la empresa propietaria del software Documentum que nos permitiera probar la herramienta sometiéndola a carga real con tres Servicios Clínicos del hospital. Aceptaron nuestra propuesta pero ellos no disponían de desarrolladores propios para lo que tuvimos que establecer un concurso de contratación de servicios el cual fue adjudicado a DMR consulting.

Durante tres meses probamos la tecnología en su doble faceta de gestor documental y gestor del conocimiento y presentamos las conclusiones al Comité Director el cual apoyo nuestra recomendación de adquisición de licencias para su implantación en los HH.UU.Virgen del Rocío.

En el momento actual estamos en fase de formación de los profesionales e implantación sucesiva en los Servicios Clínicos y en las encuestas que realizamos junto al seguimiento de su utilización nos parece que podemos decir que el objetivo inicial esta alcanzado.

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

* INGRESOS: 559.972
* PACIENTES: 325.989
  - 235.394 Hombres E.M.: 41
  - 324.578 Mujeres E.M.: 39
* CONSULTAS: 1.150.OOO/ año
* URGENCIAS: 290.OOO/año
* CIRUGIA M. AMBULATORIA: 8.000/año

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

*COMPLEJO HOSPITALARIO:
- 7 Hospitales
- 2 Centros de Especialidades

* 1.700 Camas
* 8.200 Profesionales
* 1.114 Médicos
* 3.667 Personal de Enfermería

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

INVESTIGACION:

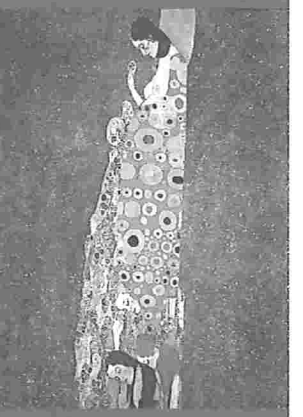
- 4º Hospital financiado en la Red de Excelencia
- Proyectos de Investigación
- Ensayos Clínicos 2002: 98

DOCENCIA:

- Pregrado:
  - Medicina
  - Diplomados de Enfermería
  - Fisioterapia
- Postgrado:
  - MIR, FIR, BIR, QUIR
  - Becarios en Investigación

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

* PARTOS:		71.198	13%	
	Est.M.:	3.59	Ed.M.:	29
* CANCER:		40.401	8 %	26.396 Paci.
	Est.M.:	14.41	Mortalidad: 5.021	12.42
	21.830	Hombres	Ed.M.:	55
	18.571	Mujeres	Ed.M.:	56
* FRACTURAS:		21.707	4 %	20.593 Paci.
	Est.M.:	11.89	Mortalidad: 550	3%
	11.333	Hombres	Ed.M.:	38
	10.374	Mujeres	Ed.M.:	61



ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

* CARDIOPATIA ISQUEMICA:	19.051	3%	13.538 Pacientes	
Est.M.:	11.73	Mortalidad	1.288 7%	
12.500	Hombres		Ed.M.:	63
6.551	Mujeres		Ed.M.:	70
* MALFORMACIONES CONGENITAS:	15.286		9.466 Pacientes	
Est.M.:	8.66	Mortalidad	240 2%	
9.040	Hombres		Ed.M.:	7
6.246	Mujeres		Ed.M.:	10
* P. CEREBRO VASCULAR:	10.279	2%	9.198 Pacientes	
Est.M.:	15.55	Mortalidad	1.362 13%	
6.122	Hombres		Ed.M.:	63
4.157	Mujeres		Ed.M.:	66

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

- 2.200.000 Historias Clínicas:
  - 1.250.000 Pasivas
- 8 Archivos activos , 1 archivo pasivo
- * 3.850 m2 de superficie

Las H. Clínicas contienen:

- Datos
  ↓
- Información
  ↓
- Conocimiento

OBJETIVO: Gestionar el conocimiento, disponer de nuestro mayor valor

ESTRATEGIA DIGITAL: HISTORIA ELECTRONICA & GESTION DEL CONOCIMIENTO
HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO

El **SIDCA** cubre dos **objetivos básicos**:

- **Gestión de la Información Clínica**

  El nuevo sistema de información actuará como **depósito de información clínica** y **soporte al proceso asistencial** proveniente de diferentes sistemas de información sanitaria.

- **Gestión del Conocimiento**

  Permitirá realizar una **gestión óptima del conocimiento sobre información clínica**, permitiendo disponer de información útil tanto para la toma de decisiones como para la investigación clínica.

1. Visión General del Proyecto

COBERTURA FUNCIONAL

GESTIÓN DE INFORMACIÓN CLÍNICA BÁSICA

REPOSITORIO DE INF. CLINICA
- Datos demográficos
- Episodios Clínicos
- Informes de Anatomía Patológica, laboratorio y radiología
- Informes de alta disponibles

GENERACIÓN DE DOC. CLÍNICA
- Informe de alta (hospitalización y consulta)
- Informe de consulta

GESTIÓN HISTORIAS CLÍNICAS
- Gestión básica de historias (Fusión de HC, Cambios de numeración (NHC), Cancelación de HC, Cancelación de episodios, Etc.)

GESTIÓN DE INFORMACIÓN CLÍNICA AVANZADA

REPOSITORIO DE INF. CLÍNICA
- Datos demográficos
- Episodios Clínicos
- Informes de Anatomía Patológica, Laboratorio, Microbiología, Radiología, Medicina Nuclear, Electrofisiología, etc.
- Informes de alta disponibles
- Información procedente de módulos de DIRAYA
- Imágenes de pruebas complementarias (Radiología, TAC, senografía, etc.)
- Etc.

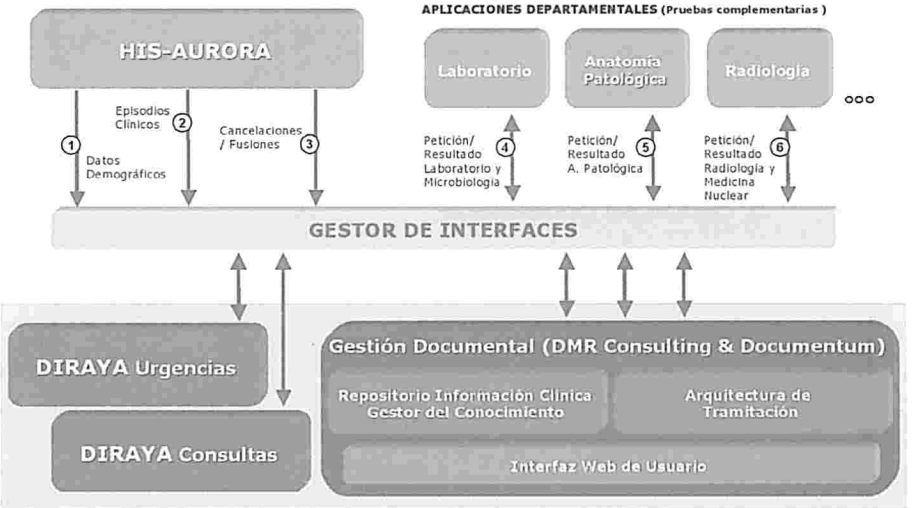
GENERACIÓN DE DOC. CLÍNICA
- Informe de alta (hospitalización y consulta)
- Informe de consulta
- Hoja de Interconsultas
- Hoja de obstetricia
- Hoja de evolución de enfermería
- Etc.

GESTIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS
- Gestión básicas de historias (Fusión de HC, Cambios de numeración (NHC), Cancelación de HC, Cancelación de episodios, Etc.)
- Trazabilidad de Episodios Clínicos
- Petición y recepción electrónica de exploraciones y/o pruebas complementarias
- Etc.

OTROS
- Integración con Sistemas Corporativos y registros / aplicaciones singulares

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO
- Indexación, clasificación y personalización de la información asistencial
- Búsquedas inteligentes mediante el agrupamiento de ideas relacionadas (taxonomías), de manera que se busquen conceptos y no sólo palabras clave
- Información de Gestión
- Soporte a la Investigación Clínica
- Soporte a la Gestión de Procesos Prevalentes
- Etc.

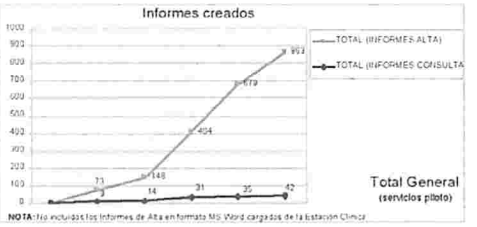
2. Visión General del Sistema



3. Resumen Situación Actual

- **Finalizada la FASE I** del Proyecto, estando en *fase de prueba* en los tres servicios piloto indicados anteriormente.
- **Volumen actual de información** (en la fase actual):

DATOS DEMOGRÁFICOS	1.045.332
EPISODIOS CLÍNICOS	1.030.074
PRUEBAS DE LABORATORIO	72.638
PRUEBAS DE RADIOLOGÍA	33.756
PRUEBAS DE A. PATOLÓGICA	4.759



El Sistema de gestión de documentos y archivos en una gran administración pública: el caso del Ayuntamiento de Barcelona

Montserrat Beltrán Morales
Archivera Jefe del Ayuntamiento de Barcelona

Introducción

El Sistema Municipal de Archivos de Barcelona aglutina el Archivo Histórico de la Ciudad, el Archivo Municipal Administrativo (archivo contemporáneo), la red de Archivos de Distrito y los archivos centrales y de gestión de las oficinas. Juntos garantizan la reunión, organización, conservación y comunicación de toda la documentación que constituye el patrimonio documental municipal de Barcelona.

El contenido de esta ponencia explica la experiencia acometida por la dirección del Archivo Municipal en el desarrollo de las líneas estratégicas y de trabajo llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Barcelona desde finales de la década de los ochenta hasta la actualidad, en materia de gestión documental.

Teniendo en cuenta la realidad del punto de partida y los recursos existentes en el momento de iniciar la experiencia, la creación y desarrollo del Sistema fue avanzando en diferentes etapas sucesivas, pero siempre con la voluntad de estructurar un sistema de gestión integral de la documentación que el gobierno de la Ciudad había generado a lo largo de los siglos, custodiado históricamente y que generaba como resultado de sus competencias y funciones.

El nuevo Sistema de gestión documental, había de dar una respuesta coherente a los retos que presentaba la Institución en pleno proceso de descentralización municipal y de revisión organizativa producida como resultado de la voluntad del consistorio de ampliar los cauces de participación ciudadana y acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos bajo parámetros de mayor eficacia, eficiencia y en el empeño de propiciar la mejora constante de la calidad de sus servicios.

La descentralización municipal de Barcelona, como proyecto político, pretendía reforzar el poder local mediante la aproximación de la administración a los ciudadanos, un mayor conocimiento de sus necesidades y la mejora de la eficacia de la información, de los servicios personales y la instrumentalización de la participación ciudadana en la gestión.

El proceso de modernización y democratización del Ayuntamiento de Barcelona en el ejercicio de sus funciones, bajo criterios de eficacia y eficiencia, exigía una propuesta de gestión documental que no olvidara la procedencia y la tradición cultural e investigadora que durante el ultimo siglo había desempeñado el Archivo Histórico de la Ciudad, pero que apostara decididamente por la creación e implantación de un sistema de gestión integral documental acorde con las pautas y las tendencias de la archivística moderna, y que permitiera recuperar el papel que había desempeñado antiguamente el archivo, como garantía jurídica y administrativa de la institución productora.

Conseguir el reconocimiento del papel activo que se propuso desempeñar el Archivo Municipal no fue tarea fácil, especialmente

cuando muchas otras prioridades reclamaban la atención y los recursos de la Institución.
Para superar las adversidades fue preciso poner especial énfasis en la importancia de la gestión integral a lo largo de todo el ciclo de vida de los documentos y destacar que el proyecto revertiría directamente en la eficacia de la gestión y administración de los procesos administrativos y en la racionalización de los circuitos documentales.

Primera Fase de estudio y planificación: 1987-1991. La Redacción del Proyecto y la obtención de recursos

El estudio y redacción del proyecto de Ordenación de los Archivos de la Ciudad de Barcelona se llevó a cabo bajo la dirección técnica de Ramón Alberch Fugueras (abril de 1987-marzo de 1988), con el propósito de formular un modelo archivístico sólido y coherente, y de fundamentar su marco de actuación y la planificación de su posterior desarrollo.

Para la elaboración del Proyecto fue imprescindible tener un profundo conocimiento de la organización administrativa de la institución en aquellos momentos. Fue preciso llevar a cabo un trabajo de campo, recabando información referente a la organización y a su estructura, identificar las unidades que la constituían y las relaciones jerárquicas y funcionales establecidas entre ellas, identificar las finalidades y objetivos así como las competencias atribuidas a cada una de las unidades administrativas. También fue necesario conocer el grado de automatización de los procesos administrativos y de los mecanismos para el control, tratamiento y descripción de la documentación.

El trabajo de campo permitió:

- conocer los aspectos relacionados con la producción y la situación de la documentación
- conocer la tipología de los documentos producidos por cada unidad operativa; los circuitos que seguían y los puntos débiles que éstos presentaban; los sistemas de archivo o control utilizados, la ordenación y el estado de conservación
- localizar los depósitos de documentos que existían, su estado y características esenciales

La suma del conjunto de los datos obtenidos y de la información proporcionada por los respectivos responsables de las unidades de trabajo, así como su estado de opinión y valoración, permitió elaborar una diagnosis bastante exacta del punto de partida, y conocer los déficits de las distintas unidades administrativas en materia de gestión documental.

Esta primera fase de estudio y planificación culminó con la redacción de los 4 volúmenes del *Proyecto de Ordenación de los Archivos de la Ciudad de Barcelona.*

Para garantizar que la Dirección del Archivo Municipal, como responsable del tratamiento de la documentación a lo largo de todo su ciclo de vida, pudiera intervenir en todos los ámbitos de la administración municipal, fue preciso propiciar, entre otros aspectos, su posicionamiento estratégico dentro de la organización. Se propuso la adscripción orgánica a un servicio central, con alcance transversal y globalizador dentro de la institución, y evitar así una posible fractura de la intervención archivística entre los fondos considera-

dos históricos y la documentación más reciente.

La estrategia de una ubicación central fue imprescindible, en un momento en que el Ayuntamiento de Barcelona iniciaba el proceso de Descentralización municipal, y también apostaba decididamente por la creación de empresas públicas, patronatos, institutos, agencias, etc., sin abordar apenas que esta nueva estructura organizativa conllevaría la atomización de la unidad de los fondos municipales.

Para asegurar una incidencia efectiva sobre otras unidades o áreas de la administración, también fue necesario que la dirección del Sistema Municipal de Archivos gozara de un rango elevado dentro de la organización.

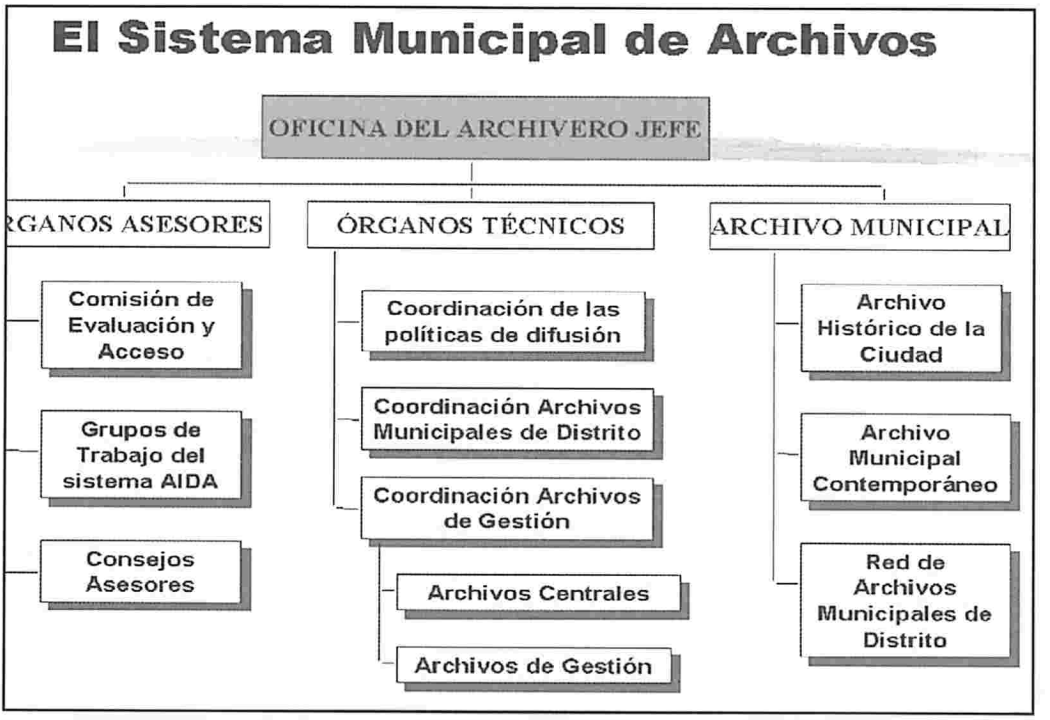
Así mismo, la amplitud de los objetivos propuestos en el Proyecto, precisaba de la cooperación y complicidad de distintos departamentos de la organización, especialmente de los más afines: el departamento de informática, de organización administrativa, de cultura y de formación.

Tampoco obviamos la importancia de contar con la complicidad de la sociedad civil. Fue preciso asegurar una cierta corresponsabilidad de la ciudadanía, su implicación en la valoración y defensa del patrimonio documental como parte del patrimonio cultural y histórico de la colectividad resultaba básica, así como, conseguir que el Archivo fuera reconocido como garante de los derechos democráticos en materia de acceso a la información y protección de los datos personales que contienen los documentos públicos.

En esta primera etapa también fue preciso avanzar en la redacción

de los instrumentos normativos que habían de sustentar el Sistema, un corpus normativo general que permitiera iniciar y sentar las bases de su concepción unitaria e integradora y al mismo tiempo contemplara la posible creación de nuevos órganos complementarios o especializados que pudieran ser necesarios para el posterior desarrollo de reglamentos, instrucciones o circulares específicas.

Se abordó la modernización, ampliación y reforma de los principales centros de archivo del Sistema (de la administración centralizada y de la descentralizada), y se formalizó el Sistema Municipal de Archivos, con la siguiente estructura organizativa:



El Sistema Municipal de Archivos, dirigido por la Oficina del Archivero Jefe, que garantiza la coherencia y la homogeneidad de las actuaciones emprendidas en el patrimonio documental municipal, está formado por:

- el Archivo Municipal que aglutina los principales centros de archivo: el Archivo Histórico de la Ciudad, el Archivo Municipal Administrativo y los Archivos Municipales de Distrito.
- los órganos técnicos (que dependen orgánica y funcionalmente de la Oficina del Archivero Jefe): Coordinación de los Archivos Municipales de Distrito; Coordinación de las políticas de comunicación y difusión; Coordinación de los archivos de Gestión (centrales y de las oficinas).
- los órganos asesores: la Comisión de evaluación y acceso; los grupos de trabajo del Sistema Aida, y los Consejos asesores de los archivos.

La oficina del Archivero jefe como servicio central

- garantiza una acción concertada y homogénea en toda la institución
- garantiza la racionalización de los recursos existentes
- lidera los esfuerzos para dotar el sistema de los recursos necesarios

Los archivos centrales y de gestión de las oficinas se estructuran en el Sistema Municipal de Archivos, funcionalmente, a través del órgano de Coordinación de los archivos centrales y de gestión, dependiente orgánicamente de la Oficina del Archivero Jefe.

Esta primera fase concluyó con la obtención de los recursos básicos para el funcionamiento del sistema, fue preciso racionalizar los recursos existentes buscando su sostenibilidad, a partir de

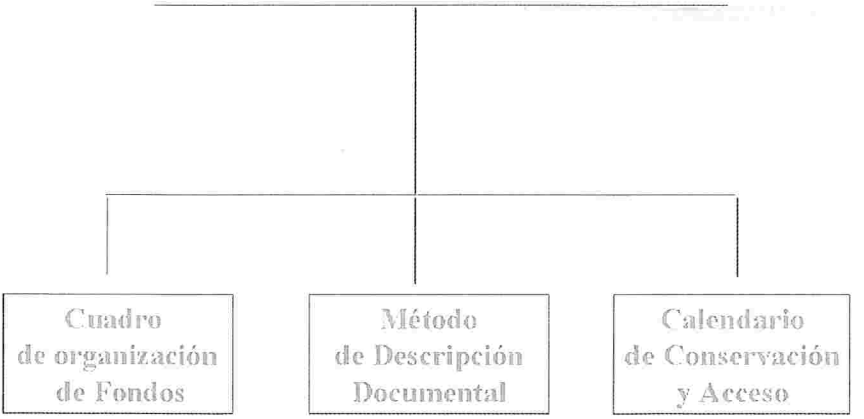
indicadores de economía y eficiencia. Las inversiones se destinaron básicamente a:

- actualizar y reformar los centros de archivo y mejorar sus instalaciones, así como la construcción o habilitación de los 10 centros de archivo de los distritos.
- dotar el sistema de capital humano imprescindible y técnicamente preparado para hacer frente a la dirección, organización y gestión del Sistema.
- desarrollar los métodos e instrucciones técnicas que permitieran sustentar el sistema con apoyo de los recursos.
- dotar tecnológicamente el Sistema con el propósito de realizar de forma automatizada buena parte de los procesos de tratamiento y gestión de la documentación.

La segunda fase: 1992-1998. Creación de la estructura base del Sistema AIDA

El sistema de gestión integral, entendido como el conjunto de instrumentos, procedimientos y normas necesarias para garantizar de manera eficaz y rentable, la producción, selección, conservación, uso y explotación de los documentos, precisó de la definición y creación de cada uno de los instrumentos básicos que permitiera llevar a cabo una actuación integral y coherente.
Cualquier sistema de gestión integral de la documentación, debe sustentarse en una serie de instrumentos técnicos que se conviertan en sus pilares básicos, que a la vez deben funcionar de forma integrada.

Estructura base AIDA



Estructura base del Sistema AIDA:

- el Cuadro de organización de fondos y los cuadros de clasificación de cada uno de los fondos
- el Método de descripción documental del sistema
- el Calendario de conservación y acceso

Cuadro de Organización de Fondos

Contempla la organización de 4 grandes grupos de Fondos (establecidos en base a criterios jurídicos y competenciales, salvo las colecciones), de gran complejidad debido a que comprende tanto fondos de la administración municipal y institucional, como fondos públicos no municipales, fondos privados y por último las colecciones heredadas de prácticas archivísticas tradicionales y que se hallan en proceso de estudio.

El Cuadro de Organización de Fondos vincula los siguientes cuadros de clasificación:

- El Cuadro de Clasificación de los Fondos Medievales y Modernos que organiza y clasifica la documentación desde el siglo XI hasta el primer tercio del siglo XIX, tanto la generada por el gobierno de la Ciudad como la reunida a través de diferentes donaciones y legados.

- El Cuadro de Clasificación de los Fondos de los Antiguos Pueblos Agregados que organiza y clasifica la documentación generada por los antiguos Ayuntamientos independientes del llano de Barcelona y transferida a los respectivos distritos, en aplicación del Decreto de Alcaldía del 27 de junio de 1988.

- El Cuadro de Clasificación Uniforme de Documentos que organiza y clasifica los fondos municipales contemporáneos (desde el primer tercio del siglo XIX hasta la actualidad). Debemos destacar este instrumento archivístico como pieza esencial del Sistema integral, puesto que permite clasificar los fondos del Ayuntamiento de Barcelona, juntamente con los fondos institucionales y a la vez actúa de base integradora sobre la cual se estructura el Calendario de Conservación.

La confección de este instrumento archivístico no fue tarea fácil, puesto que había de dar solución a la necesidad de organizar de manera jerarquizada tanto los fondos históricos como los documentos producidos o recibidos por las oficinas, pero el resultado proporcionó el instrumento clave para poder crear, disponer e implantar un sistema integral de la documentación.

El Cuadro de Clasificación Uniforme de Documentos del Ayuntamiento de Barcelona estructura funcional y jerárquicamente todas las funciones y actividades desarrolladas por los diferentes órganos y personas adscritas a la institución, con el objetivo de identificar los documentos, a lo largo de los dos últimos siglos y en la actualidad.

Este cuadro de clasificación reúne las principales propiedades de:

- cumplir con los requisitos del sistema integral propuesto
- responder a las necesidades de nuestra administración
- ser flexible para adaptarse a las nuevas formas de gestión de la administración local, en tanto que poseedora de un alto grado de autonomía y movilidad (utilización de las subdivisiones uniformes y específicas), que le proporciona un valor añadido y flexibiliza las entradas jerarquizadas

Cuadro de clasificación uniforme: ventajas y desventajas:

Ventajas:

- permite trabajar con el mismo cuadro la documentación activa, semiactiva y inactiva
- no precisa cambios cuando varía la estructura orgánica de nuestra administración
- favorece la movilidad del personal
- permite acceder a la consulta globalizada de la información aunque sea gestionada por más de una oficina
- garantiza los principios de eficacia, legalidad y transparencia de la administración

- es la base de integración del calendario de conservación y de la descripción documental
- permite la utilización del mismo lenguaje de intercambio
- permite la identificación del expediente principal y del secundario

De la misma manera, el Cuadro de clasificación uniforme también presenta desventajas, aunque algunas de ellas a medio o largo plazo pueden positivizar su impacto:

- precisa de un cambio de cultura administrativa. La implantación y el desarrollo son lentos dado que incide totalmente en las practicas administrativas y en los hábitos de funcionamiento
- precisa de una formación continuada y personalizada
- obliga a los miembros de la organización a conocer los pormenores de la institución, su funcionamiento, régimen jurídico, organigrama, etc.
- precisa de la colaboración entre archiveros, administrativos y técnicos de la institución.
- precisa de archiveros con experiencia y conocimiento sobre la institución y la documentación generada por ella
- precisa de una revisión y actualización del cuadro y del sistema
- precisa de una formación complementaria de los altos cargos

El Método de Descripción Documental

Uno de los rasgos más importantes y relevantes de un sistema integral consiste en la utilización del mismo tratamiento y del mismo método de descripción, lo cual permite:

- garantizar una homogeneidad en el tratamiento técnico

- garantizar el intercambio de información cuando de un mismo procedimiento o gestión participen varias dependencias administrativas

Para conseguir estos objetivos fue preciso la creación de un formato único y a la vez global que permitiera la descripción de todos los tipos documentales existentes en cualquiera de los niveles de descripción posibles y su adecuación a las normas internacionales para facilitar el intercambio de información

El proceso llevado a cabo en nuestra administración, nos permitió:

- superar la existencia de diferentes tradiciones de descripción
- crear un método de descripción único como resultado de la suma de todos los existentes, a partir de la unificación de campos con contenidos idénticos, de la agrupación de campos con características similares y de la sistematización de la información a partir de la creación de áreas
- analizar y comparar los distintos formatos de descripción existentes, identificando el significado o contenido de cada uno de los campos y estableciendo los posibles paralelismos o coincidencias entre cada uno de ellos
- controlar y normalizar la descripción de los documentos desde su creación, dado que en los archivos de gestión se planteaban necesidades de registro y búsqueda de información que implicaban la descripción de documentos y expedientes
- unificar los mecanismos de recuperación de los documentos y favorecer el intercambio de información entre los departamentos
- rentabilizar el trabajo de descripción producido durante la fase activa del documento

El Calendario de conservación

El último pilar básico del Sistema uniforme se relaciona con la valoración del documento, aspecto esencial para las administraciones que se enfrentan al reto de gestionar un volumen ingente de documentos anuales y precisan:

- la reducción del volumen de documentos innecesarios
- favorecer el acceso a la documentación administrativa
- garantizar la conservación de los documentos que han de formar parte del patrimonio documental de la organización

El calendario de conservación, integrado en el sistema, debía determinar no únicamente el destino final de los documentos (conservación o eliminación) sino también los plazos de conservación y los plazos de permanencia en cada uno de los estadios del sistema (archivo de gestión - archivo intermedio - archivo histórico), y por supuesto debía incluir la técnica de muestreo a emplear.
La confección del calendario de conservación implicó hacer frente a una de las operaciones más fundamentales y trascendentes del trabajo archivístico: la valoración de los documentos. Fue preciso crear la Comisión Municipal como órgano colegiado y interdisciplinar encargado de proceder al análisis de todas las series documentales que generaba el Ayuntamiento. Los acuerdos de la Comisión, posteriormente, serian elevados al órgano competente de la Generalidad de Catalunya.

En la operación de valoración intervienen múltiples criterios: desde el valor fiscal, legal o informativo de los documentos hasta los requisitos de acceso y confidencialidad pasando por las caracterís-

ticas de los soportes documentales y la consideración de documentos esenciales o secundarios con las consiguientes medidas de protección que se puedan derivar. Precisa de un trabajo interdisciplinar y de participación de distintos puntos de vista profesionales.

Tercera Fase: A partir de 1998 con la aprobación de la Instrucción relativa al sistema de Administración Integral de la documentación y de Archivos del Ayuntamiento de Barcelona

La aprobación de esta instrucción supuso la ordenación jurídica y normativa de los instrumentos básicos del Sistema, expuestos hasta ahora, y la consideración del sistema de gestión integral como parte substancial del conjunto de políticas y procedimientos administrativos del Ayuntamiento de Barcelona. También consolidó la consideración de la Oficina del Archivero Jefe, como órgano encargado de la definición de las técnicas, de los métodos y instrumentos del tratamiento del documento a lo largo de todo su ciclo de vida.

La aprobación de la normativa aceleró el proceso de implantación del cuadro de clasificación uniforme en los archivos de gestión y la elaboración de un programa informático para la gestión documental. Se escogieron los sectores y oficinas aptas para iniciar pruebas piloto de funcionamiento y se inició un Programa de formación continuada adaptado a los niveles precisos.

En las oficinas escogidas para implantar el Cuadro de Clasificación Uniforme se procedió a:

- identificar y valorar los documentos que generaban
- reducir el volumen de documentos innecesarios
- favorecer el acceso
- garantizar la conservación de los documentos con valor permanente

Este proceso se llevó a cabo gracias en parte a la creación de la figura del archivero itinerante adscrito a la Oficina del Archivero Jefe, que permitía la intervención en cualquier sector o dependencia y en cualquier nivel de la administración tanto de la centralizada como de la institucional, y establecer los protocolos de actuación necesarios con relación a la formación de expedientes, a su clasificación y identificación, a la selección, eliminación y transferencia.

Durante esta etapa, a partir de la promulgación en la Gaceta Municipal de la Instrucción que regula el sistema AIDA, también se crearon los Grupos de Trabajo del Sistema encargados de avanzar en la definición de criterios y tratamientos técnicos comunes, dar apoyo a las especificidades derivadas de los protocolos específicos de los diferentes archivos y garantizar el desarrollo de nuevos méto-

dos y técnicas archivísticas, así como el mantenimiento y actualización del Cuadro de Clasificación Uniforme.

Fueron creados por el Archivero Jefe atendiendo las principales líneas de actuación archivística establecidas como prioritarias desde la Dirección del sistema y compuestos por una amplia representación de todos los sectores del Archivo Municipal (sectores de la administración centralizada, descentralizada y institucional).

Actualmente se hallan en funcionamiento los siguientes Grupos de Trabajo AIDA:

- Cuadro de organización de fondos
- Evaluación y acceso
- Acción cultural y comunicación
- Descripción
- Preservación y conservación
- Formación y reciclaje
- Documentos electrónicos

En esta fase también se trabajó en la elaboración de un programa informático que permitiera la mecanización de gran parte de la gestión documental. Se trabajó, conjuntamente con el Instituto Municipal de Informática en la elaboración de un programa propio que cumpliera con los requisitos del Sistema AIDA. Se desarrollaron los siguientes módulos de gestión: Cuadro de Clasificación y las tablas auxiliares con las que trabaja el sistema; Entradas de documentos según el Método de Descripción AIDA; Consulta de los fondos y documentos y Gestión de los préstamos. Se estableció como centro piloto el Archivo Municipal Administrativo.

En el año 2001, en pleno proceso de redacción del nuevo Plan Estratégico del Sistema Municipal de Archivos del Ayuntamiento de Barcelona, se planteó, la conveniencia de desarrollar el programa informático para que este respondiera a la totalidad de las necesidades y requisitos del Sistema AIDA.

A partir de este momento se inició la cuarta fase de desarrollo y implantación del Sistema. Se resuelve seleccionar un producto informático estándar existente en el mercado que fuese capaz de incorporar los requisitos y estructura del propio Sistema AIDA con el objetivo de conseguir la gestión automatizada completa de los centros de archivo y de la documentación. El Programa Informático debía contar con toda una serie de funcionalidades, que podemos sistematizar en las siguientes:

- gestión de tablas (mantenimiento de las tablas auxiliares con las que trabaja el sistema: cuadros de clasificación, soportes, descriptores, órganos de procedencia, etc.).
- gestión de las transferencias
- gestión del préstamo
- gestión de la valoración, eliminación y acceso
- gestión del espacio (control de la capacidad y ocupación de los depósitos).
- descripción de documentos
- consulta de documentos
- informes y estadísticas (obtención de listados a partir de la información disponible en los distintos módulos del sistema: de tablas, de documentos, de préstamos, del calendario de conservación, etc.).
- gestión de centros y gestión de usuarios

Este programa informático debía permitirnos gestionar el Sistema AIDA teniendo en cuenta las características de los fondos documentales que el Ayuntamiento de Barcelona gestiona (gran cantidad de documentación y gran diversidad de fondos y de tipologías documentales), a través del Cuadro de Organización de Fondos establecido por el Sistema y a través de todos los cuadros de clasificación que el Sistema contempla.

Ha de permitir:

- establecer la relación que pueda existir entre series documentales de diferentes Fondos y cuadros de clasificación, producidas durante las distintas épocas en las cuales ha pervivido la institución
- la descripción multinivel de manera jerarquizada, desde los fondos a las unidades documentales simples, a partir de los distintos formatos establecidos en el Método de Descripción AIDA
- integrar el proceso de evaluación y acceso del Sistema
- el fácil acceso a la información para los usuarios del Sistema:

  - Oficinas (modulo Offi-web) Intranet
  - Ciudadano-investigador (OPACs) Internet

Así mismo, el programa informático debía vincularse o tener la posibilidad de hacerlo, a los sistemas automatizados de registro de documentos y de gestión de expedientes que se utilizan en los distintos departamentos de la organización.

Este programa informático se pondrá en funcionamiento durante el primer trimestre de 2005, a partir de la migración de los datos exis-

tentes en la base de datos del Programa AIDAII actual, con el propósito de mejorar los procesos mecánicos y avanzar en el objetivo de la gestión integral de la documentación del Ayuntamiento de Barcelona.

Bibliografía sobre el Sistema AIDA

Arxiu Municipal de Barcelona. Manual del método de descripción del Sistema AIDA. Barcelona: Ajuntament, 2003. 172 pp.

Alberch i Fugueras, Ramon. "El archivero y sus funciones en el organigrama y en la realidad de los municipios". En: XIII Jornadas de Archivos Municipales. El archivero: balance y perspectivas. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Cultura: Ayuntamiento de Baldemoro, 2000, pág. 77-82.

Alberch, Ramon; Martínez, Carme. "La organización de los archivos de gestión en el Ayuntamiento de Barcelona". XI Jornadas de Archivos Municipales. Aranjuez, 1996. p.129-146.

Alberch, Ramon; Martínez, Carme; Moratalla, Imma ;Serchs, Jordi.; Tarraubella,X. "El proyecto de tratamiento integral de la documentación en el Ayuntamiento de Barcelona". Tria: Revista de la Asociación de Archiveros de Andalucía, núm. 3 (1996). p.195-211.

Alberch, Ramon. "La clasificación uniforme de documentos: ventajas y límites", Boletín Anabad, núm. XLIX-2 (1998). p.35-42.

Alberch, Ramon; Martínez, Carme;Tarraubella, Xavier. "Análisis y diseño de gestión integral de archivos. El proceso de elaboración del sistema AIDA en el Ayuntamiento de Barcelona".Tria: Revista de

la Asociación de Archiveros de Andalucía, núm. 6. p. 81-113.

Alberch, Ramon; Martínez, Carme; Serchs, Jordi; Tarraubella, Xavier. "La definició i la implantació d'un sistema de gestió integral de documents i arxius a l'Ajuntament de Barcelona". Lligall: revista catalana d'arxivística, núm. 21 (2003). P. 185-221.

Martínez, Carme; Tarraubella, Xavier. Sistemas de administración integrada de la documentación y de los archivos en los ayuntamientos. Valladolid, 2003

Tarraubella Mirabet, Xavier; [et al.]. "El mètode de descripció de l'Arxiu Municipal de Barcelona: un exemple de creació d'un sistema integrat i normalitzat de descripció". Lligall: Revista Catalana de Arxivística de l'Associació d'Arxivers de Catalunya, núm. 17 (2001). p.117-142.

CADA

CENTRO DE ALMACENAMIENTO DE DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

Agustín Torreblanca
Consejero Técnico Jefe del Archivo General Central
Ministerio de Hacienda

El *Centro de Almacenamiento de Documentación Administrativa,* más conocido por sus siglas CADA, es una infraestructura destinada a la custodia, servicio y gestión de los fondos documentales generados y acumulados por la Administración General del Estado.

El CADA tiene como objetivo recoger los documentos y expedientes generados y acumulados por la Administración General del Estado que al presente no están en condiciones de ser asumidos por el actual sistema archivístico estatal, bien por que se trata de series documentales que no han alcanzado los plazos de prescripción y conservación establecidos en el *Decreto 914/1969, de 8 de mayo, de creación del Archivo General de la Administración Civil* (BOE núm. 125, de 26 de mayo, p. 8.093); bien por lo elevado de su volúmen, inasumible por una red de centros con falta de espacio endémica y próximos al colapso.

El CADA es básicamente un inmueble, pero no es sólo eso, es un potencial medio instrumental de prestación de servicios integrados de tratamiento de la documentación al servicio de todos los Departamentos ministeriales y de las instituciones públicas. La Administración General del Estado, a través de la Sociedad Estatal

de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio, Sociedad Anónima, gestionará con los mismos criterios que actualmente ofrecen la mayoría de las empresas orivadas de servicios de externalización y custodia de archivos.

El proyecto CADA ha suscitado debates en los foros archivísticos a partir del momento en que se publicitó el inicio de sus obras de edificación con la ceremonia, presidida por el entonces ministro de Hacienda Cristóbal Montoro Romero, para la puesta de la primera piedra. El acto tuvo lugar en la localidad madrileña de Las Rozas el día 2 de febrero de 2004. Mi intención aquí es tratar algunas de las circunstancias bajo las que se ha gestado éste proyecto.

Existe un problema real de colapso generalizado de los archivos de la Administración General y de los denominados de titularidad estatal. Evidentemente dentro del sistema de archivos del Estado una de las más importantes y necesarias soluciones es construir una nueva sede para el Archivo Histórico Nacional, medida que parece estar todavía muy lejos de adoptarse pues hay muchos condicionantes para encontrar un emplazamiento adecuado. Pero éste no es el único remedio. Todos estamos de acuerdo en que también es necesario acometer de una vez por todas la eliminación controlada y autorizada de grandes volúmenes de documentación. Pero mi experiencia me dice que aunque esto se haga con prontitud pasará mucho tiempo, antes de que sus efectos incidan en una liberalización efectiva de espacio y en la descongestión del sistema, más del que podemos permitirnos.

Tal vez lo que debería hacerse prioritariamente es reflexionar de manera autocrítica cómo debe ser ahora el tal sistema, preguntar-

nos qué demanda la Administración General del Estado de sus archivos y de sus archiveros y reconsiderar conceptualmente cuál es el papel que deben desempeñar éstos. Tal vez necesitemos de una serie de instrumentos nuevos, aunque conocidos, concebidos con la intención de aportar rápidas y eficaces soluciones al problema de la congestión documental que padece la Administración. Creo que una de ellas es el CADA.

I. EL PROBLEMA.

Recapitulemos sobre su situación actual de nuestros archivos y sobre cómo se ha llegado a ella.

1. Situación de los archivos en la Administración General del Estado.

1.1. El sistema archivístico español.

Resulta reiterativo decir que los archivos de la Administración General del Estado se articulan y funcionan de acuerdo con los principios reguladores del sistema archivístico español basado en el principio del ciclo vital del documento, que propicia la circulación de los documentos administrativos por hasta cuatro diferentes tipos de archivos en función de su utilidad y antigüedad: de gestión u oficina, administrativos, intermedios e históricos. En virtud de ello cada tipo de archivo tiene además unas funciones específicas, una metodología propia que aplicar y unas prioridades en la organización y planificación del servicio a prestar dentro del ámbito de la Administración General del Estado. Tanto que en razón de las funciones que tiene encomendada ésta ha distinguido dos ámbitos claros y delimitados:

- Los archivos de la Administración general: unidades horizontales que tipológicamente responden a los servicios comunes. Encuadradas, salvo excepciones, dentro de las secretarías generales técnicas. Éstas últimas son responsables habitualmente de la coordinación archivística dentro de cada Departamento por delegación de la subsecretaría correspondiente. Estos archivos se regulan específicamente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27).

- Los archivos de titularidad estatal: aquellos que en razón de su función cultural y como depositarios de documentos con pleno valor histórico, se constituyen en Patrimonio Documental. Éste se regula por una norma sectorial: la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE de 29). Estos archivos son los adscritos competencialmente al Ministerio de Cultura en razón de su naturaleza y funciones.

La articulación de unos y otros se ha establecido tradicionalmente mediante el arbitrio de transferencias, regulares o no, de toda la documentación que los órganos directivos de la Administración consideran innecesaria custodiar por no ser útil en su gestión diaria, o por haber prescrito y carecer de todo valor jurídico-administrativo. No creo necesario insistir en algo obvio.

Tan sólo quiero recordar aquí que el sistema archivístico español se plasma organizativamente en el Sistema español de archivos. Una red de centros articulada de acuerdo con la estructura organizativa vertical y arquetípica de la Administración española.

1.2. El sistema español de Archivos.

Su última regulación fue establecida por el Decreto 914/1968, de 8 de mayo, de creación del Archivo General de la Administración (BOE de 26). Norma que muchos se preguntan, no sin razón, si no ha sido derogada por la realidad del sistema vigente de articulación y organización de las Administraciones Públicas.

Del Decreto 914/1968 se deriva la articulación de redes coordinadas de archivos de depósito encargados de recoger los expedientes de la Administración a medida que los actos contenidos en éstos preescribían. Esta red se desdoblaba para atender tanto los servicios centrales como los territoriales.

1.2.1. Servicios centrales de la AGE.

En el ámbito de la Administración General del Estado el sistema establecía una red de archivos que canalizaba el traslado de los expedientes desde las oficinas a los archivos centrales de cada uno de los Departamentos ministeriales. Cada uno de los respectivos archivos centralizarían la documentación en un nuevo centro –el Archivo General de la Administración-, dónde los expedientes permanecerían por un periodo de tiempo considerado más que suficiente para que una vez pasado, su contenido fuese inocuo política, administrativa y jurídicamente y así poderlo transferir más tarde al Archivo Histórico Nacional, dónde podrían ser utilizados por la comunidad científica.

El sistema dependía directamente del Ministerio de Educación y

Ciencia y la competencia estaba atribuída exclusivamente al Cuerpo Facultativo de Archiveros. Esto ha sido así hasta la publicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (BOE del 3). Para no alargarme más en este aspecto me remito a lo que he dicho al respecto en otro momento[1].

Paralelamente, y hasta 1985, muchos departamentos ministeriales habían regulado y aplicaban periódicamente procedimientos de eliminación de documentación inútil. Esto se hacía de manera independiente a la política de transferencias y de los archiveros destinados en cada Departamento ministerial. La potestad plena sobre las series documentales a eliminar era exclusiva del órgano directivo productor. Los archiveros auxiliaban en la determinación del régimen de inutilidad administrativa de la misma, seleccionando todo aquello que tuviese el más mínimo indicio de ser de interés para el futuro –salvo instrucciones en contrario-, respecto de la que previamente se había ordenado que fuese eliminada por el titular de la misma. Esa documentación seleccionada era transferida al archivo histórico correspondiente en el caso de las provincias. En el caso de los Ministerios se intentaba transferirla a un archivo general, ya fuese intermedio o histórico. Cuando el órgano productor era indiferente al tratamiento y eliminación de la documentación, lo normal es que los archivos la acumulasen sin más.

1.2.2. Administración territorial.

El Decreto 914/1969 hizo extensivo el modelo de la Administración General en todas y cada una de las provincias del país. Todas las delegaciones provinciales tenían obligación de transferir los expe-

[1] Véase mi trabajo «La eliminación de documentos en la Administración General del Estado», en: Archivo General de la Región de Murcia: Sistemas de eliminación de documentos administrativos, Murcia, 2003 (Cuadernos de estudios técnicos, 3), p. 23 y ss.

dientes administrativos terminados y cuya resolución adoptada hubiese devenido en firme, a los archivos históricos provinciales. Estos últimos fueron creados en 1931 con el objeto de recoger en casi todas las provincias los protocolos de más de cien años de antigüedad. Su funcionario titular lo era también del archivo de las Delegaciones de Hacienda. Previamente, en 1962 se ordenó por parte de la Subsecretaría de Hacienda que estas últimas enviasen la documentación de más de veinticinco años de antigüedad a los Archivos Históricos Provinciales.

1.3. El carácter horizontal de los servicios públicos de archivo y sus carencias estructurales.

El servicio demandado por la Administración del Estado, ya sea ésta tanto central como territorial, es muy básico: espacio ilimitado para poder entregar periódicamente la documentación que no puede conservar en sus oficinas. La eliminación de documentación no preocupa hasta que el colapso del espacio es evidente y no queda más remedio. En este sentido el Archivo General de la Administración ha sido durante los veinte o veinticinco primeros años de su existencia una magnífica solución de espacio para los distintos órganos de la Administración civil, judicial y militar; e incluso sirvió de desahogo al Archivo Histórico Nacional que le remitió documentación demasiado «moderna», o de interés historiográfico cuestionado en su momento.

También requieren un servicio eficiente y rápido de la documentación en caso de necesidad, sin importar como se consiga. La administración funciona en base al grado de eficacia de los técnicos en aportar soluciones, sin importar tanto el trabajo que cuesta conseguirlo. Todo lo demás, la organización y descripción de la documen-

tación, la elaboración de cuadros de clasificación de fondos, los criterios de valoración y eliminación, los medios para proporcionar el servicio, son aspectos internos del trabajo técnico que quedan ocultos por los resultados. Estos últimos son los que prevalecen.

La organización del archivo sólo preocupa en los momentos en que falta espacio, no se es suficientemente presto en el servicio de los expedientes solicitados, o cuando los antecedentes no se localizan. Y aún así, las deficiencias en el servicio se han obviado muchas veces porque nadie se ha sentado a valorarlas económicamente. Esto no debe llevarnos a rasgarnos las vestiduras entonando lamentaciones sobre lo incomprendido de nuestra profesión. Ocurre lo mismo con cualquier sector técnico dentro del ámbito de los servicios comunes: los servicios médicos, por ejemplo, dentro de la administración deben curar y deben hacerlo bien, con eficacia y sin riesgos innecesarios, pero salvo que ocurra una desgracia irremediable nadie les cuestiona técnicamente como lo hacen y si están dotados de medios suficientes para conseguirlo. Esto sólo se tiene en cuenta si el fracaso es evidente.

Dentro de la Administración General del Estado un archivo es un servicio horizontal. Es una unidad de apoyo a la gestión de los órganos administrativos. La atención al ciudadano está contemplada desde la perspectiva del archivo como unidad certificadora de los actos emanados de órganos extinguidos cuyas competencias no han sido heredadas por otros nuevos. Su papel como custodio y gestor del patrimonio documental resulta, como mucho, secundario.

1.4. Crísis del sistema.

El sistema de archivos públicos administrativos siempre ha estado lejos de funcionar correctamente. Las causas han sido y son muchas. Algunas se han dado en el círculo concreto de la política archivística del Estado, otras afectan a la evolución de la estructura administrativa del país a partir de la Transición política. Este es un tema en el que han insistido desde distintas ópticas y con acierto, agudeza y profundidad autores como Álvarez-Coca, Gómez-Llera, Martínez García y Ocaña Lacal; a sus conocidos textos les remito.

Cierto es que en los últimos treinta años se han dado muchas circunstancias que han contribuido a una crisis archivística en el ámbito de la Administración General del Estado.

Una de esas circunstancias ha sido el crecimiento impredecible de la producción documental soportada en papel. No parece tener fin, aunque la Administración española, lleva desde 1992 tomando medidas para atajarlo y fomentar el uso de la Administración electrónica. El alto grado de producción de expedientes soportados en papel ha provocado el colapso de los centros que formaron el sistema español de Archivos decretado en 1947 y perfeccionado 1969; y ha hecho ineficaces o inadecuadas todas las medidas adoptadas desde entonces por los órganos directivos de nuestros archivos públicos.

Pero ésta no es la única causa del problema. Hay muchas más y determinarlas merece la atención de numerosos profesionales. Aquí sólo traeré a colación algunas:

1.4.1. Inadaptación del sistema clásico a la nueva estructura estatal. Ya no hay una única administración. La General del Estado ya no sólo se relaciona con la Local, cada una con su propia idiosincrasia y con competencias en ámbitos delimitados e independientes. Surgió la Administración Autonómica. Se transfirió la gestión de muchos archivos que servían como depósito a la Administración Territorial no transferida. La ausencia de una política archivística estatal coherente y consecuente con el proceso de transferencias es evidente. Los órganos responsables del ramo no han estado a la altura de las necesidades de la Administración General del Estado. No creo que los convenios de transferencia de competencias y la dinámica que ha envuelto las relaciones entre los sucesivos órganos directivos responsables de los Archivos Estatales y sus homónimos autonómicos hayan resuelto en todos los casos y con igual eficacia la manera en que estos archivos deben seguir sirviendo como auxiliares de la Administración territorial.

Pero tal circunstancia, evidente para muchos a nivel territorial, también se ha vivido en el ámbito de la Administración General del Estado. El fin de la competencia interministerial de los archiveros del Estado no fue asumida en su momento por todos los órganos y sectores implicados. Se ha generado un proceso de deterioro de los archivos ministeriales, aislados por completo de las decisiones del órgano titular de las competencias archivísticas del Estado, adscrito al Ministerio de Cultura.

Hay que añadir aquí la circunstancia de que el modelo orgánico de la Administración central recogido en el Decreto 914/1968 comenzó a variar a partir de ese año. Hasta 1968 se había conocido una Administración orgánicamente estable, que apenas había variado sig-

nificativamente desde el final de la Guerra Civil y que en muchos casos se había reorganizado según patrones heredados desde finales del siglo XIX. A partir de esa fecha, y coincidiendo con el asentamiento de la reforma administrativa iniciada en 1957 y de los planes de desarrollo, comienza un periodo de transformaciones estructurales que no ha dejado de incrementarse al día de hoy. Esto ha implicado la desorganización y el descontrol «ad origine» no solo de muchas series archivísticas, sino de fondos documentales completos[2] .

1.4.2. Inadecuación de los instrumentos legales y orgánicos.

Los órganos superiores y directivos responsables del ramo de archivos —encuadrados desde 1977 ya en el Ministerio de Cultura, ya en el de Educación, Cultura y Deporte y, ahora nuevamente, en el de Cultura—, han sido incapaces por causas de índole competencial de desarrollar los instrumentos necesarios y adecuados para poder satisfacer las necesidades archivísticas de una Administración General del Estado totalmente desvinculada del uso historiográfico de los documentos y expedientes públicos e inmersa en un proceso de modernización continuo en el que los archivos y archiveros estatales no han podido estar a la altura de las circunstancias.

La Ley de Patrimonio Histórico Español promulgada en 1985 responde de manera inadecuada a los fines honestos, pero muy parciales, de un sector de historiadores y a los también muy interesados, sectoriales e incluso hasta deshonestos, de una Administración General del Estado que abandonaba lentamente la mentalidad franquista y que necesitaba eludir el control de sus archivos mientras

[2] Prueba de ello ha sido la laboriosa labor desarrollada de identificación de fondos en el Archivo General de la Administración por los equipos de trabajo dirigidos sucesivamente en el tiempo por Javier Aguado González, Luis Martínez García y Ana Laviña Rodríguez y que pueden verse recogidos en los cuadros de clasificación de fondos publicados por la Subdirección General de los Archivos Estatales: Archivo General de la Administración, 1969-1994. Madrid, 1995; y en el recurso electrónico:
http://www.cultura.mecd.es/archivos/jsp/plantillaAncho.jsp?id=63 (Consulta 29/11/04).

estos no fuesen transferidos a los archivos históricos del Estado, que en la Ley son los denominados «archivos de titularidad estatal».

El régimen general de protección aplicado por la citada Ley a la documentación administrativa coetánea no ha sido, en mi opinión, bien resuelto y es en gran parte responsable del actual colapso de todos los archivos públicos del Estado. Se establece un control de protección del documento administrativo que impide su eliminación desde el mismo momento en que éste es creado, sin plantearse si carece de un potencial valor historiográfico, dejando la decisión última a una Comisión Calificadora de Documentos Administrativos que ha tardado más de quince años en ser constituida, y dos más en regular un procedimiento de eliminación de documentación en el que dicha comisión debe informar preceptiva y vinculantemente.

Lo regulado por la Ley 16/1985, se torna aún más complejo cuando se conjuga con los efectos de la pérdida de competencias por parte de los órganos superiores competentes en materia de archivos en el ámbito de la Administración General del Estado a raíz de la promulgación de la Ley 30/1984: faltará vinculación competencial entre los diferentes Ministerios y la Dirección General del ramo; y en el ámbito de la Administración territorial, debido a las transferencias de competencias, se provoca la paralización a partir de 1985 de la inmensa mayoría de los procesos sistemáticos de eliminación de archivos que se llevaban a cabo por parte de las Administraciones Públicas. Las nuevas autoridades autonómicas mantienen el funcionamiento por inercia en espera de desarrollar sus propios sistemas, a la par que los responsables directos de los archivos históricos provinciales quedaron sin recibir instrucciones directas desde la Subdirección general, trabajando según sus propios criterios. Todavía está por valorarse

adecuadamente la importancia de su trabajo.

Los posteriores y prometedores intentos de coordinación y de trabajo en equipo no han dado todavía todos los frutos que se espera de ellos: los grupos de valoración impulsados por la Subdirección General de Archivos, realizando un titánico esfuerzo, han conseguido alcanzar altas cotas en el desarrollo de la teoría archivística de la identificación y valoración de series documentales. Sin embargo, por lo que a la Administración General del Estado y su ámbito territorial se refiere, estos trabajos todavía están pendientes de ser aplicados por falta de un funcionamiento continuado de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Ésta sólo ha tenido oportunidad de reunirse dos veces antes de los cambios políticos y administrativos derivados de las elecciones generales de marzo de 2004.

1.4.3. Carencia de medios. Todo lo dicho anteriormente se ve agravado por una carencia de medios generalizada. La Administración archivística estatal funciona con dos cuerpos especiales de funcionarios cuyos efectivos son notablemente insuficientes y que apenas se bastan para atender a las necesidades técnicas y organizativas de los centros en los que están destinados. La situación en los archivos históricos provinciales dista de ser mejor. En el ámbito ministerial la situación no es más halagüeña: escasez o inexistencia de personal técnico —aunque la situación parece cambiar ahora pues se advierte la dotación de plazas para el servicio de archivos que a veces hasta se cubren con archiveros—, plantillas auxiliares mínimas y sin cualificar. Los medios informáticos se están implementando ahora a rebufo de todo el plan de modernización de la Administración General del Estado; pero siempre en un plano inferior, sobre todo si se trata de archivos tradicionales soportados en papel.

Estos medios técnicos son insuficientes para atender a una racionalización y adecuada gestión de los fondos documentales de la Administración General y establecer el nivel de servicio que realmente se necesita y que se demanda. En la mayoría de los archivos del Estado sólo se presta un servicio bajo mínimos: se recoge la documentación, se la ubica y se sirven los expedientes que necesitan las unidades. La elaboración de cuadros de clasificación y de trabajos de identificación y valoración se ven entorpecidos por la carencia de personal y por los constantes cambios orgánicos. La preparación de transferencias se ha visto cortada por el generalizado colapso de los archivos de titularidad estatal, que ha su vez ha repercutido en la falta generalizada de espacio usado como archivo en el ámbito de la Administración General del Estado.

Creo que la interrupción de las transferencias, así como la carencia de un servicio de archivo suficientemente bien dotado y eficaz, tiene consecuencias funestas para el sistema archivístico español. Su síntoma más evidente es una notable crisis de gestión de espacios utilizados como archivos de costosa solución en la que se está interviniendo con carácter de urgencia desde 1996.

1.4.4. Crisis inmobiliaria. Resulta ocioso insistir en el problema endémico de falta de espacio que padecen los archivos españoles. Tradicionalmente cuando estos no han tenido sitio es cuando la Administración se ha visto forzada a tomar por sí misma diversas soluciones: arbitrar criterios de eliminación de documentos que se reducían la mayoría de las veces a la venta de papel inútil, o a dotar con nuevos espacios destinados para archivo: construcción a partir de 1943 de una nueva sede para el Archivo Histórico Nacional, sin posibilidad de crecimiento desde el mismo momento de su con-

cepción[3]; alquiler, compra y construcción de edificios para acumular papel por parte de diferentes Direcciones generales; habilitar el Depósito de documentación administrativa de Guadajara, en el Palacio del Infantado. Finalmente, construir en Alcalá de Henares un nuevo y gran archivo que en un principio fue concebido exclusivamente como un gran silo de almacenamiento y no como el tipo de archivo intermedio que desde los años ochenta se ha esforzado por convertirse, aunque ya demasiado tarde para hacer frente al fondo acumulado que lo ha anegado y a la presión ejercida desde los saturados archivos centrales.

No obstante, el volúmen de los archivos de las instituciones estatales era tan grande que el Archivo General de la Administración (AGA) no fue una medida suficiente desde el primer momento. El plazo de quince años de permanencia de la documentación en los archivos centrales a partir de su ingreso previo a su transferencia al AGA, resultó demasiado grande para algunos centros directivos e intituciones públicas, así como la carencia de un archivo histórico provincial de Madrid. Esto dio lugar a la búsqueda de soluciones sectoriales ajenas al sistema archivístico diseñado en 1969. Una de ellas fue la construcción en 1972 de unas naves para archivo de los servicios del Ministerio de Hacienda situadas en la carretera de Villaverde a Vallecas, en Madrid; que inicialmente se querían haber destinado para uso de la Administración Central[4].

[3] Esto no solo por la falta de previsión de espacio para crecimiento de los fondos dentro del propio edificio; sino también por su ubicación. Estando situado en 1943 a las afueras de Madrid, ya quedó encajonado en un complejo de inmuebles dedicados a la investigación científica, con mermada, sino nula, capacidad de incremento de espacio para ampliar sus instalaciones.

[4] Estas naves ya quedaron fuera del sistema desde su primer uso y además resultaron ruinosas, no por el coste, sino por la calidad de su diseño y falta de mantenimiento, aunque todavía están en pie. Las naves todavía dan uso como archivo a la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales, órgano de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como depósito de publicaciones de la Subdirección General de Información, documentación y Publicaciones y almacén de Oficialía Mayor. Inicialmente fue utilizado además como archivo de Loterías del Estado, de la Delegación de Hacienda de Madrid y del Tribunal de Cuentas del Reino. El proyecto se conserva en el Ministerio de Economía y Hacienda, Archivo General Central, caja 78.103, expediente 4.

Naves para el archivo en Vallecas (Madrid)

Esta situación se reprodujo en provincias donde el peso de la Administración general del Estado era significativo. Es el caso del Depósito Regional de Cervera, creado por Orden ministerial de 18 de febrero de 1974 –aunque en funcionamiento desde 1966-, con el objeto de recoger documentación de las delegaciones territoriales situadas en Barcelona.

Ya se ha dicho que el colapso del sistema por saturación implica a su vez la de los archivos de la Administración general. Al producirse y no existir alternativas espaciales ni técnicas por parte del órgano directivo del sistema archivístico las diferentes instituciones han buscado soluciones propias que a su vez han repercutido en la adecuada gestión del patrimonio público, concepto más general que el de patrimonio documental, y al que tal vez tengamos que remitirnos obligadamente todos los archiveros del Estado. En general estas soluciones han sido y son:

Primera.- Acumulación de documentación en los edificios públicos destinados a oficinas, entorpeciendo cuando menos el trabajo. Muchas veces se constituyen almacenes independientes del archivo, dónde se depositan series documentales que, con el paso del tiempo y tras varios cambios de personal, deja de ser responsabilidad de nadie. Quedan literalmente abandonados, incluso dentro de los propios edificios ministeriales.

Segunda.- Construcción de edificios nuevos y adscripción o alquiler de otros existentes, la mayoría de las veces naves de uso general para almacén, dónde se ha acumulado la documentación a la espera de poder enviarla en su día a los archivos del titularidad estatal. Son depósitos carentes casi siempre de personal cualificado. Las

soluciones inmobiliarias se buscaron en su momento tanto en zonas céntricas y carísimas –una subdirección general llegó a «subrogar» por circunstancias administrativas que no vienen al caso, un piso alquilado destinado para archivo y situado en el número 50 de la madrileña calle de Velázquez-; como en el extrarradio.

Tercera.- Eliminaciones masivas de documentación. En el mejor de los casos de forma controlada siguiendo criterios archivísticos, a pesar de que ha existido un vacío legal al no haberse constituido la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Hay órganos superiores que han acudido a planes de calidad desarrollados por empresas de consultoría que parecen haber eludido los preceptos de la Ley 16/1985 en los que sistemáticamente se ha eliminado la documentación con más de cinco años de antigüedad, sin que los criterios adoptados para ello sean del dominio público. En el peor de los casos, adoptando criterios absolutos y ordenando su destrucción sin más criterio que la antigüedad o el espacio necesario para ser liberado, y sin que luego quede apenas constancia de ello.

Cuarta.- Externalización de la custodia de archivos, bien por los órganos directivos responsables de los archivos centrales, bien directamente por otros de igual rango y dentro del mismo Departamento. ¿Cuántos ministerios entregan en custodia a una empresa la documentación que no pueden transferir al archivo central? –Más de los que muchos colegas quieren creer. Seamos realistas, esto se hace sencillamente porque el servicio de estas empresas les resulta mucho más eficaz y más satisfactorio que los servicios de archivo propios del Departamento. Sin embargo, deben

[5] Para no profundizar más en ello, véase lo dicho por mi en: "Externalización y privatización en los archivos de la Administración General del Estado", Boletín de la Anabad, LI, 1 (2001), p. 90-103

tenerse presentes los problemas jurídicos que plantea la externalización de archivos y las observaciones que sobre ello hizo en su momento el Tribunal de Cuentas del Reino[5].

2. El problema en cifras. El ejemplo del Ministerio de Economía y Hacienda.

Todo lo dicho hasta aquí es cuantificable. Veamos el caso del Ministerio de Economía y Hacienda, aunque las cifras corresponden al año 2002 y están referidas únicamente al extinto Ministerio de Hacienda.

2.1. Servicios centrales.

El Archivo General Central del Ministerio de Economía y Hacienda.

La situación de los archivos en los servicios centrales no es la ideal. La Secretaría General Técnica es desde 1996 responsable de coordi-

nar los archivos del Departamento a través de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones. Existe una Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Economía y Hacienda, presidida por la Subsecretaria del Departamento. Sin embargo, la coordinación está lejos de conseguirse por diversos y fundados motivos:

En primer lugar por la falta de tiempo para adecuarse a los cambios contenidos en el último Decreto orgánico que afecta al Departamento. De hecho todavía no se ha publicado la orden que actualice la composición y funcionamiento de la Comisión Calificadora, cuya antecesora de Hacienda sólo pudo llegar a constituirse.

En segundo lugar, por la existencia de archivos en Direcciones generales que tradicionalmente han funcionado de manera independiente dentro del Departamento con el apoyo explícito de los sucesivos órganos responsables de los archivos de titularidad Estatal. Diferentes archivos de Hacienda han contando con archiveros del Cuerpo Facultativo que rendían cuentas de manera independiente ante la extinta Dirección general de Archivos y Bibliotecas, y que también transferían directamente al Archivo General de la Administración, sin apenas intercambio de información entre ellos en el seno del Ministerio. Esta situación de desconcentración y de descoordinación es muy difícil de salvar en un Ministerio de grandes dimensiones y construido sobre centros directivos de gran peso específico y que han funcionado siempre con carácter casi independiente.

En tercer lugar, y ésta sea tal vez la consecuencia de mayor incidencia, por la desconcentración inmobiliaria del Ministerio; circunstan-

cia económicamente cuantificable. Entre 2000 y 2004, cuando el Ministerio de Hacienda y el de Economía se habían separado institucionalmente, se hizo un estudio para el primero. Los servicios centrales del Ministerio de Hacienda, incluidos organismos autónomos, la Delegación de Economía y Hacienda, y la sede de la Presidencia de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), sin contar con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT); ocupaban, solamente en Madrid y su provincia, un total de treinta inmuebles. De ellos veintitrés lo eran en propiedad y siete en arrendamiento.

Para el caso de los edificios en propiedad, se pudieron conocer datos relativos a los archivos situados en veinte de ellos. Estos datos indicaban que el volumen total de los archivos ascendía a unos 37.440 metros lineales de estantería, y que la situación de todos ellos estaría próxima al 100% de ocupación. Esto supone que el Ministerio de Hacienda estaba destinando para uso de archivo unos 5.700 m². Construidos. Debía considerarse además que la mayoría de los edificios están situados en el perímetro interior de Madrid, circundado por la autovía de circunvalación M-30, dónde el precio medio del suelo desarrollado alcanzaba entonces la cifra (datos del Ministerio de Fomento sobre precio de suelo edificado) de 1.800 € por m² –cifra «oficial» que, aparentemente, ya era en ese momento notoriamente inferior al precio real de mercado–. Incluso suponiendo que el espacio destinado a archivo es más barato, ya que no se necesitan las condiciones del destinado para oficina (y, consiguientemente, rebajando esta cifra a 1.500 € por m²), ello suponía que el Ministerio tendría invertido en patrimonio inmobiliario destinado para archivo en Madrid la cantidad «mínima» de 8.550.000 €.

También se tuvieron en cuenta aquellos archivos situados en inmuebles que no eran propiedad del Ministerio sino que estaban en arrendamiento (en principio, siete inmuebles). En este caso, no se podría hablar de un valor inmovilizado pero sí existiría un gasto directo anual para el Ministerio resultante del pago de esos arrendamientos. No pudo determinarse en ese momento el número de metros lineales ocupados por archivos en los inmuebles arrendados, ni, lógicamente, los m² equivalentes. No obstante, si consideramos que el coste de los arrendamientos totales por los servicios centrales del Ministerio en Madrid ascendía en 2002 a la cifra de 4.353.918,89 € anuales, y se estima que el 15% de la superficie alquilada estaba ocupada por archivos, esto supondría un gasto anual en alquiler de espacio para custodiar documentación de 653.087 €.

Además, debe tenerse en cuenta que el espacio destinado para archivo tiene un incremento anual estimado en 5.000 metros lineales para todos los organismos de los servicios centrales y territoriales situados en Madrid capital y provincia.

Si extrapolamos estas cifras a todos los departamentos existentes en la actualidad –un total de dieciséis-, el capital inmovilizado en espacios destinados a estos archivos, solo en Madrid provincia superaría los 100.000.000 €, sin contar el Archivo Histórico Nacional ni el General de la Administración; y el gasto anual en alquileres para las mismas funciones se elevaría a más de 10.000.000 €. Se trata de una mera estimación realizada muy a la baja.

A tenor de lo expuesto, uno de los principales aspectos a tener en cuenta en la racionalización de los archivos de la Administración española es la rentabilización de la inversión inmobiliaria. El

Ministerio de Economía y Hacienda buscó soluciones inmobiliarias. El resultado es el proyecto CADA.

2.2. Servicios territoriales.

En los servicios territoriales la situación es todavía más compleja. Por un lado, están los problemas de archivo de las Delegaciones especiales y Delegaciones de Economía y Hacienda. Estos problemas se explican por el peso que dentro de ellas tienen dos organismos que funcionan con independencia: los tribunales económicos administrativos regionales (TEAR) y las gerencias catastrales. La abundancia de sus archivos es notoria. Solamente las necesidades de archivo de estas últimas para series documentales de conservación permanente, y cuyo contenido ha sido racionalizado al máximo, suman en todo el país más de 200 kilómetros lineales de documentación.

En las Delegaciones se ha vuelto a tener presente la necesidad de organizar archivos históricos, servicios que se encomiendan directamente a los Secretarios Generales de las mismas. El Ministerio también es consciente de la necesidad de solucionar sus problemas de archivo. En las reuniones anuales de todos los delegados y secretarios generales se ha tratado el asunto reiteradamente. Sin embargo, la falta generalizada de personal cualificado para auxiliar en las tareas de archivo es evidente.

En el caso de las Delegaciones de Economía y Hacienda existe además la falta de espacio de archivo derivada de que en muchos casos comparten edificio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La situación de estos archivos se ve agravada por la falta de espacio en muchos histórico-provinciales.

2.3. La Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los problemas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se derivan del gran volumen de documentación que producen los procedimientos tributarios y por las especiales circunstancias en las que se encuentran sus archivos.

La AEAT heredó las series documentales de naturaleza tributaria que habían sido producidas ininterrumpidamente por las Delegaciones de Hacienda. Estas series documentales se transferían regularmente a los archivos histórico-provinciales y, de hecho, hoy existe una fuerte interdependencia entre ambas instituciones. El colapso de estos archivos ha producido el mismo efecto en las delegaciones de la AEAT, que están anegadas de documentación.

Como las relaciones institucionales han sido heredadas, la AEAT mantiene el funcionamiento del sistema archivístico estatal tradicional y demanda de la Subdirección general de Archivos Estatales espacio en todas las provincias para entregar más documentación a los centros de titularidad estatal. Pero como estos archivos están colapsados, la AEAT se ha inclinado por apoyar y fomentar los trabajos de valoración de series documentales para la aplicación de medidas sistemáticas de expurgo, así como la redacción de los manuales correspondientes. La intención es que éstas medidas se apliquen siempre sobre series ya transferidas a los archivos históricos. Es la interpretación más acertada de cómo debe obrarse en consecuencia con lo establecido en la LPHE.

El problema está en que el interlocutor necesario de la AEAT es la Subdirección General de Archivos, que presta entusiásticamente y

sin trabas todo su apoyo, pero ¿qué grado de aplicabilidad pueden tener las directrices de la Subdirección en archivos cuya gestión ha sido transferida? ¿Qué grado de coordinación? –En principio todas, pero lo cierto es que la situación real deja mucho que desear, independientemente del grado de colaboración y buena voluntad que existan entre todos los implicados responsables de los archivos de titularidad estatal de gestión transferida.

2.4. Agravamiento de la situación.

La situación descrita se ha visto agravada en los últimos años. La inspección de edificios por las inspecciones de Riegos Laborales ha determinado en muchos casos que la situación de los archivos ha creado una situación insostenible en muchas sedes de la Administración: saturación de espacios destinados a custodiar documentación, desbordamiento de éstos y su consecuente efecto en oficinas y pasillos, todos ellos igualmente abarrotados de papel. Sótanos en malas condiciones o a tales profundidades que no se tolera la presencia permanente de personal trabajando en ellos, por ser perjudicial para la salud, o de imposible evacuación en caso de incendio.

El fin de la moratoria dada para la renovación de los sistemas de extinción de incendios basados en gas halón y su sustitución por otro medio de seguridad resulta costosísimo. No olvidemos que muchos edificios oficiales son muy anteriores a la reglamentación administrativa en la materia de seguridad y de utilización de espacios como archivos. Solamente en el caso de los sótanos de la sede oficial del Ministerio de Economía y Hacienda, el precio estimado en 2001 para la reforma de instalaciones de extinción de incendios superaba con creces los 180.000 euros, inversión inútil pues las ins-

talaciones usadas como archivo son del todo inadecuadas, por más que el archivo lleve en ellas al menos desde el año 1802. A pesar de que se efectúe tal inversión, en caso de que se produjese un incendio y éste se descontrolase, el archivo sería una terrible mina que derruiría el edificio más tarde o más temprano. El Archivo General Central del Ministerio de Economía y Hacienda situado en el número 9 de la madrileña calle de Alcalá supera los 17 km. de documentación en estantería y sus documentos se distribuyen entre más de 120.000 unidades de instalación de diversos formatos.

No hace mucho, se sufrió un contado de incendio en la sede de la Delegación de Economía y Hacienda de Madrid y de la Agencia Especial de la AEAT de la misma provincia. A raíz de este incidente se vio la necesidad de ordenar la transferencia en la mayor brevedad de tiempo posible los archivos de las gerencias catastrales de Madrid y su provincia. Estamos hablando de un volumen estimado de 40.000 cajas de archivo, es decir un mínimo de 4 kilómetros de estantería. Pero la pregunta es ¿a dónde? El sistema que todos conocemos es incapaz de recibirlo.

Otro peligro derivado del gran tamaño que alcanzan los archivos en los edificios oficiales es la sobrecarga a la que se ven sometidas sus estructuras. Éste fue el motivo que obligó al desalojo y clausura del edificio ocupado por el Tribunal Económico Regional de Madrid, situado en el número 147 de la calle de Velázquez, y que compartía con el Comisionado para el Mercado de Tabacos del Ministerio de Economía[6]. El archivo tiene un volumen de 13.500 unidades de ins-

[6] Esta medida se me antoja que fue adoptada un tanto drásticamente. Tuve ocasión de visitarlo con el inicio de los trabajos desarrollados conjuntamente entre el Tribunal Económico Administrativo Central Técnica de Hacienda para transladar el archivo y el aspecto del edificio semejaba al de un navío abandonado apunto de zozobrar y que luego no se hunde. Curiosamente el edificio fue revisado y hoy sirve de sede al Tribunal de Defensa de la competencia. El archivo del TEAR de Madrid sigue en él, aunque ya por poco tiempo pues pronto será transferido y pasará a cargo del Archivo General Central del Ministerio de Economía y Hacienda.

talación, equivalentes a 2,3 kilómetros lineales de documentación, con un peso mínimo estimado de 101.000 kg.

Durante la VII Legislatura el Ministerio abordó la adaptación de todo el sistema normativo hacendístico a la Constitución. Se han puesto las bases de una reforma, con implicaciones de racionalización organizativa como medio de ahorro público, que hace innecesaria la conservación en sus dependencias de grandes cantidades de papel. Pensemos que gran parte de la documentación mencionada tiene además la antigüedad suficiente para proceder a su transferencia a los archivos de titularidad estatal, algo que tenía que haberse abordado sistemáticamente desde hace años. Ahora bien, ¿el sistema está en condiciones para afrontar, solamente de Madrid y con carácter inmediato, una transferencia de más de veintitrés kilómetros de documentación? ¿Pueden valorarse con carácter de urgencia y con criterios mínimos de seguridad jurídica tal magnitud se series documentales? Lo dicho le ocurre al Ministerio de Economía y Hacienda ¿Cuántos departamentos ministeriales no estarán en una situación parecida o igual?.

La situación de colapso se comprueba igualmente en todo el territorio: la inmensa mayoría de las delegaciones de Economía y Hacienda, de las gerencias catastrales y de los Tribunales Económico-Administrativos regionales y locales, así como sus secciones delegadas en cada provincia, tienen serios problemas de espacio; y su volumen es tal que, en muchos casos, es inasumible por la infraestructura provincial de archivos de titularidad estatal, con el coste añadido que supone adoptar medidas alternativas. Si solamente tenemos presente el volumen de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la situación puede ser cuanto menos tremendamente preocupante

para un sistema archivístico que se esfuerza por controlar todo el patrimonio documental, pero que carece de los medios necesarios para hacerlo de una manera satisfactoria.

II. SOLUCIONES EN MARCHA.

Todo lo dicho hasta el momento no excluye que se estén buscando soluciones por parte de los órganos implicados, y que éstas además sean de carácter general y global. Las medidas adoptadas hasta el momento han sido de tres tipos: utilización de los servicios técnicos y de los recursos inmobiliarios puestos a disposición por el Sistema Archivístico Estatal, la creación de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y la nueva regulación del Patrimonio inmobiliario del Estado con vistas a su mejor aprovechamiento.

1. Utilización de los servicio técnicos y los recursos inmobiliarios prestados por el Sistema Archivístico Estatal.

La actitud del Ministerio de Economía y Hacienda ha sido, es y será siempre acudir al Sistema Archivístico Estatal. Ya se ha comentado más arriba que la AEAT sigue animando a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para que continúe la labor de los grupos de valoración.

La Dirección General del Catastro, responsable de la custodia y mantenimiento de los archivos catastrales[7], diseñó en 1999 el «Plan de Calidad de los Archivos Catastrales» con el fin de poder racionalizar el tratamiento de la documentación conservada en las sesenta

[7] Así se dispuso en el Artículo 5.1.e) del Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda (*BOE* del 8); esta función se mantiene en la actualidad tal y como se señala en el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (*BOE* del 26)

y cinco gerencias existentes en ese momento. La situación de sus archivos dejaba mucho que desear: muy pocas contaban con un archivo central organizado (seis gerencias), algunas más habían transferido documentación con mayor o menor regularidad a los archivos histórico- provinciales (veinticinco gerencias), la mayoría no había transferido jamás y conservaban en sus dependencias series documentales que databan de finales del siglo XIX[8]. El plan consistió en disciplinar todos los archivos de acuerdo con la estructura del Sistema Archivístico Español: crear archivos centrales, establecer criterios para la eliminación, determinar la prescripción administrativa de los procedimientos que han generado las series documentales y desarrollar procedimientos de transferencias[9] .

Para realizar las transferencias pertinentes era, y es, vital la colaboración del sistema archivístico estatal. En este aspecto ha habido de todo: archivos histórico- provinciales que han colaborado inestimablemente porque contaban con algo de espacio, otros carentes de espacio y de criterios para dar soluciones no han recogido fondo alguno; o el caso de Granada, dónde por no haber espacio y la necesidad de transferir ser muy grande, se produjo un cambio de sede en la Gerencia y se ha entregado la documentación a la Facultad de Geografía de la Universidad local para su futura explotación científica[10].

En casi todos los archivos de titularidad estatal receptores de estos fondos transferidos se ha producido un incremento de la demanda de servicio por parte de los ciudadanos que no está exenta de con-

[8] Datos extraídos de Carnicer, Carmen: "Plan de Archivos Catastrales: 1999-2002, un balance". En: Catastro. Revista de la Dirección General del Catastro, 49 (2003), pp. 98-99.

[9] En este sentido ha sido inestimable y altamente encomiable la labor desarrollada por nuestra colega doña Isabel Palomera Parra, durante su permanencia en la Dirección General del Catastro como técnica de Archivos

[10] No deja de ser curiosa la falta de espacio en el Archivo Histórico Provincial de Granada, un centro con once años de antigüedad. Fue creado por Orden Ministerial de 20 de mayo de 1994 (BOE n. 123, de 24 de mayo).

flicto con la Dirección General del Catastro por cuestiones de acceso y de medios para atender el servicio. En muchos archivo-históricos provinciales se considera, en contra de la opinión del órgano superior titular de la documentación, que ésta no es accesible directamente por el particular y cuestiona si se ha producido la prescripción de los procedimientos contenidos en ellos y, por tanto, la obligación de recepcionarla; todos estos conflictos perjudican sobre todo al ciudadano. En otros casos, los archivos de titularidad estatal no cuentan con los recursos humanos suficientes para atender la constante demanda de información. Así, por ejemplo, el Archivo General de la Administración ha establecido un servicio especial para poder atender debidamente tal demanda en colaboración con la Gerencia Catastral de Madrid, aunque el apoyo mutuo no ha estado exento de tiranteces.

2. La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y las comisiones departamentales.

La sistematización y regulación de los procedimientos de eliminación de series documentales inútiles garantizarán, a medio y largo plazo, la descongestión de los archivos y de los órganos administrativos. Existen dos hitos normativos importantes: la constitución de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos en el año 2000[11] y la posterior aprobación del procedimiento para la eliminación de series documentales arbitrado por el *Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos*

[11] Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (*BOE*, del 11).

administrativos en soporte distinto al original[12], de ésta última norma el Ministerio de Hacienda –hoy Economía y Hacienda- ha sido coproponente.

No pretendo entrar en juicios de valor sobre dicho procedimiento. Sólo diré que es muy abierto y afecta a toda la Administración General del Estado, a la que obliga a crear comisiones ministeriales, incluso varias dentro de un mismo departamento, si así se estima oportuno[13]. Éstas serán responsables de elevar propuestas de eliminación de series concretas que se custodien en sus propios archivos, así como de proponer criterios para su aplicación a largo plazo. Si la propuesta de eliminación es aprobada, será ejecutada por el órgano proponente. Si se rechaza todo parece indicar que la documentación debe seguir en manos del Ministerio que está deseando deshacerse de ella porque anega sus archivos.

Creo necesario incidir en los plazos fijados por el Real Decreto 1164/2002: su artículo 5 establece plazos de resolución no superiores a un año. En caso desestimatorio, no podrá volver a presentarse la propuesta hasta que transcurran dos años más, salvo excepciones. En caso de ser favorable, la eliminación se hará solo a partir de los tres meses de su publicación, plazo mínimo prudencial para esperar que se interesen particulares relacionados con los procedimientos que quieren eliminarse. Todos ellos se han tomado en consideración, como prudenciales y sinceramente ágiles.

A los plazos de funcionamiento establecidos por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos hay que

[12] *BOE* núm. 274, de 15 de noviembre de 2002

[13] Así se ha creado una comisión específica para la AEAT, en virtud de la Orden HAC/2991/2003, de 21 de octubre, por la que se crea la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE, del 29).

sumar el tiempo que llevará a las comisiones calificadoras departamentales elaborar y acordar elevar sus propuestas. Un procedimiento de eliminación puede llevar a un archivo medianamente dotado de personal y de medios y con recursos presupuestarios para la contratación de los servicios externos que necesite, a invertir más de año y medio documentar y elevar la propuesta de eliminación a la Comisión departamental, y eso sin que existan impedimentos ni imprevistos. Todo ese tiempo implica la ocupación de espacios que no pueden ser destinados al almacenamiento de nueva series documentales.

En mi opinión, de la lectura del Real Decreto 1164/2002 se desprende que está concebido para atender a las demandas de eliminación de series documentales, presentadas por los diferentes órganos de la Administración del Estado y que estos conservan en sus archivos, y evitar la entrada en el sistema de archivos de titularidad estatal de fondos que carecen de valor historiográfico. Los órganos proponentes son los responsables de la eliminación física y de custodiar las series documentales cuya propuesta de destrucción se ha desechado. Si esto es así se produce el efecto contrario al buscado: los ministerios no pueden liberar espacio de archivo con la celeridad que necesitan. Los plazos se me antojan muy largos. Hoy por hoy, cuando un ministerio está proponiendo eliminar documentación es porque imperativamente tiene necesidad de espacio. El Real Decreto tampoco se pronuncia ordenando el pase de la documentación, cuya propuesta de eliminación se rechaza, a la custodia de los archivos de titularidad estatal.

Por tanto, se impone buscar soluciones archivísticas, organizativas e inmobiliarias que complementen la labor de las comisiones califi-

cadoras; y que a la vez satisfagan las necesidades de custodia y de tratamiento de documentación de una manera racional, y sin agravar la situación de edificios y archivos públicos existentes. A ello ha venido a dar respuesta la nueva reordenación del régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas y que ha tenido una incidencia sobre la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español. Algunos archiveros todavía estamos lejos de comprender en su total su implicación en el sistema archivístico estatal.

3. Una nueva ordenación jurídica del Patrimonio del Estado.

La congestión documental de los edificios administrativos así como de los archivos de titularidad estatal, ha sido abordada en numerosas ocasiones. En un principio siguiendo criterios sectoriales como lo fue la construcción de nuevas sedes para archivos históricos provinciales. Posteriormente se buscó la solución en un contexto general que perseguía la máxima eficiencia en la utilización de los espacios destinados a oficinas y dependencias administrativas, estableciendo para ello un nuevo marco normativo.

La primera medida importante fue el Acuerdo Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 por el que se adoptaban medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos[14]. Establece en su artículo quinto la obligación, por parte de los ministerios, organismos autónomos, entidades de derecho público y entes públicos, de emitir un informe que contemple un plan de reubicación de sus unidades, los edificios que resulten innecesarios para el servicio y su puesta a disposición de Patrimonio del Estado,

[14] Publicada por Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda de 29 de octubre de 1996 (BOE, de 1 de noviembre).

y finalmente, la estimación de sus necesidades inmobiliarias y las características que deben reunir los edificios demandados.

El análisis de los informes solicitados puso de manifiesto que, como resultado de los procesos de transferencia de competencias a las comunidades autónomas, que había una fuerte solicitud de descripción de edificios de oficinas por parte de los Ministerios; pero sin embargo, existía una fuerte demanda de arrendamiento de naves para utilizarlas como archivo. Este hecho movió a desarrollar una encuesta sobre necesidades de espacio para almacenamiento de documentación en Madrid capital que llevaría a desarrollar el proyecto de adaptación de los antiguos almacenes de «Galerías Preciados», al que me referiré en breve. Este proyecto tuvo lugar en el verano de 1999, siendo abandonado poco antes de celebrarse elecciones generales.

Como consecuencia del Acuerdo anteriormente citado y en consonancia con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, se aprobó un nuevo régimen jurídico ordenador del uso racional de inmuebles por las Administraciones Públicas. En 4 de febrero de 2004 entró en vigor la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE, de 4). Entre sus objetivos primordiales se contempla un conjunto de mecanismos para obtener la máxima eficiencia en el uso de los espacios destinados a oficinas y dependencias administrativas. Estas medidas se recogen en título VI, capítulo III de la Ley dedicado a las actuaciones de optimización inmobiliaria.

La filosofía de plan de optimización implica la atribución a la Dirección General del Patrimonio del Estado de la potestad para determinar el grado de utilización de los edificios de toda la

Administración General del Estado, así como de la elaboración de los planes de optimización inmobiliaria. Dentro de éstos últimos se contempla la racionalización de los espacios destinados a archivo administrativo y su ubicación en zonas que contribuyan al ahorro del erario público[15].

Surge una pregunta inmediata: ¿cómo puede incidir la política del patrimonio público de las Administraciones públicas en la gestión del patrimonio documental?. La coordinación en la correcta administración de ambos queda aclarada en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 33/2003[16], pues establece el carácter sectorial de la Ley 16/1985[17].
En este marco normativo tiene lugar el proyecto CADA como solución integral a las necesidades de espacio de archivo administrativo. Éste es además el resultado final tras una búsqueda de otras soluciones que sencillamente no han culminado.

III. EL PROYECTO CADA.

1. Funciones y denominación.

Su iniciativa se debe a la Subsecretaría de Hacienda, a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, adscrita orgánicamente al Ministerio de Economía y Hacienda. Es competencia de esta Dirección General la planificación y coordinación de los inmuebles

[15] Para conocerlos véase *VII Legislatura. Una reforma de la Hacienda Pública para el siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2004, p. 319 y ss.
[16] Disposición adicional decimocuarta. Bienes del Patrimonio Histórico Español. = 1. Los bienes pertenecientes al Patrimonio del Estado que tengan la consideración de bienes del Patrimonio Histórico Español se incluirán en el Inventario General, y se regirán por esta ley y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de las previsiones establecidas en su legislación especial. = 2. Para la adopción de decisiones de carácter patrimonial respecto de estos bienes será preceptivo el informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
[17] Vácarcel Fernández, Patricia: «El Patrimonio Histórico Español». En: El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dig. por Francisco Mestre Delgado. Madrid, 2004, p. 1508.

del Estado destinados al servicio público. Sus competencias trascienden al Ministerio y afectan a toda la Administración General del Estado. Hoy día la adquisición o el arrendamiento de cualquier inmueble destinado a archivo, como a cualquier otro servicio, es responsabilidad de dicha Dirección General. Ella es la encargada de proceder a la posterior afectación del mismo a las diferentes instituciones del Estado para que sirva a los fines para los que ha sido adquirido, arrendado o construido.

Para poder llevar a cabo sus funciones en materia de gestión patrimonial el Ministerio de Economía y Hacienda y la Dirección General del Patrimonio del Estado han visto ampliados los mecanismos de gestión externalizada por la Ley 33/2003. Cuenta para ello con un medio propio instrumental: la *«Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio, Sociedad Anónima»* (SEGIPSA). Su capital social es totalmente de titularidad pública y la única participante en el mismo es Patrimonio del Estado. Se constituye como un servicio técnico de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de derecho público para *la gestión, administración, explotación, mantenimiento y conservación, vigilancia, investigación, inventario, regularización, mejora y optimización, valoración, tasación, adquisición y enajenación de los bienes y derechos integrantes o susceptibles de integración en el Patrimonio del Estado o en otros patrimonios públicos, así como para la construcción y reforma de inmuebles patrimoniales o de uso administrativo*[18].

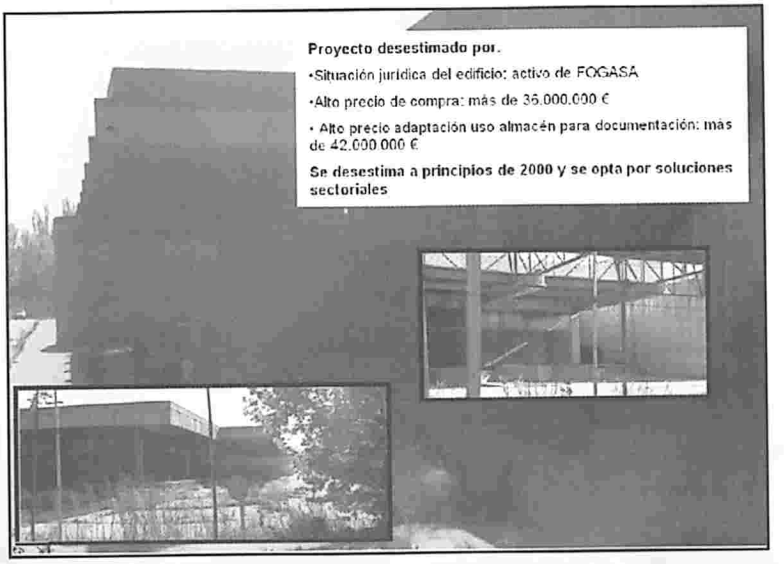
Éste es el motivo por el que SEGIPSA es la responsable del proyecto de construcción del CADA. Ella ha sido la encargada de localizar los terrenos, diseñar el edificio y dirigir la obra. También puede ser responsable de la explotación del inmueble, sobre todo si éste se

[18]Disposición adicional décima. 1, de la Ley 33/2003.

ofrece a toda la Administración. SEGIPSA se limita a dotar de servicios para atender las demandas de todos los potenciales usuarios del mismo. La gestión directa del edificio por SEGIPSA resuelve los conflictos de funcionamiento que se plantean en aquellos casos de inmuebles compartidos y que son administrados por todos los usuarios del mismo.
Se llama Centro de Almacenamiento de Documentos Administrativos porque no pretende ser un archivo independiente del sistema, sino un edificio auxiliar destinado a la custodia y al tratamiento de la documentación producida por los diferentes Departamentos ministeriales y que cuenta con una empresa gestora responsable de dar servicio.

Su nombre responde al intento de conseguir una denominación neutral a un proyecto que se ha ido gestando durante mucho tiempo y fuera de los órganos rectores de los archivos de titularidad estatal, y ante la falta de respuesta por parte de éstos a los problemas padecidos por las Administraciones Públicas. En efecto el proyecto CADA tiene antecedentes que deben ser conocidos someramente.

2. El proyecto de adaptación de los antiguos almacenes de «Galerías Preciados».



Ya me referí brevemente a él antes. La progresiva carencia de espacio sufrida por el Archivo General de la Administración y el consecuente colapso de los servicios de archivo ministeriales, provocó la demanda generalizada por parte de todas las instituciones de alquiler de naves dónde depositar la documentación producida por numerosos organismos administrativos y como resultado de los informes emitidos en cumplimiento del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996.

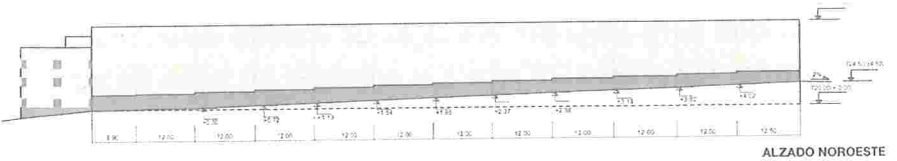
Se buscó un edificio, ya construido, con suficiente capacidad de almacenamiento y que fuera rápidamente puesto en servicio. Patrimonio del Estado se inclinó por la utilización de los antiguos almacenes de Galerías Preciados, localizados en San Fernando de Henares (Polígono Industrial "San Fernando de Henares"). Se trataba de un edificio de 90.000 m², consistente en una nave de cinco plantas, dos de ellas bajo rasante, más un edificio independiente de oficinas de cinco plantas, conectado con el almacén por un túnel bajo tierra. Una vez reformado se pensaba que podía llegar a tener una capacidad máxima de 700 km. lineales de estantería.

En los preliminares para tomar la decisión se entró en contacto con la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, para ofrecerles participar en el proyecto. Ésta declinó ya que el interés de la Dirección General era conseguir una nueva sede para el Archivo Histórico Nacional y así desbloquear el sistema de archivos del Estado. Es desde luego una medida consecuente con la concepción clásica del sistema. Ante estas circunstancias Patrimonio del Estado obligado a responder a las soluciones que se le demandan, decide continuar con el proyecto.

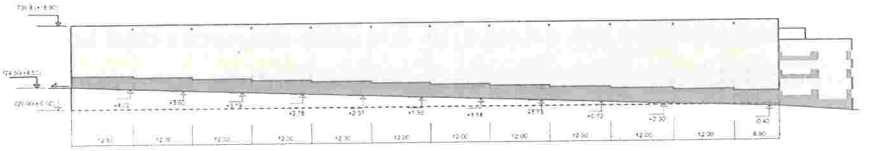
El alto coste de adaptación de los antiguos almacenes de «Galerías Preciados» para utilizarlos obligan a desestimarlos como opción. Cobrará entonces fuerza la construcción de un edificio de nueva planta y con alta densidad de almacenamiento. En 28 de marzo de 2001, el entonces Subsecretario de Hacienda, Rafael Catalá Polo, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados anunció, entre otras medidas comprendidas dentro de la mejora de la gestión del patrimonio inmobiliario, la de remediar el problema que plantea, a corto plazo, el espacio que ocupan los archivos. Entre las posibilidades planteadas como solución ya señalaba la «construcción de un edificio inteligente para ampliar el Archivo General de la Administración». Es decir, se busca una solución contando con el sistema. El proyecto sería concretado por su sucesor en el cargo, Francisco Uría Fernández, quién había sido hasta ese momento Secretario General Técnico de Hacienda y que cómo responsable de la coordinación de los archivos del Departamento también tenía una idea cabal de los problemas de espacio a los que se enfrenta la Administración General del Estado. Toma forma así el proyecto CADA.

3. El CADA

El CADA tiene como objeto la construcción de un gran centro para archivo de documentación, dirigido a satisfacer las necesidades de espacio que tienen todos los órganos integrantes de la Administración General del Estado. El primer usuario piloto será el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que se espera que tendrá lugar a partir de mayo de 2005.



ALZADO NOROESTE



ALZADO SURESTE

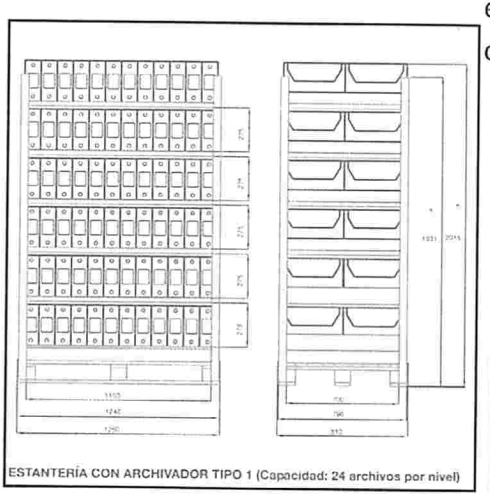
3.1. El edificio.

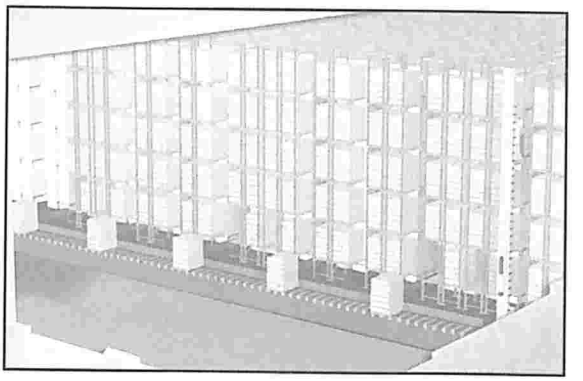
La Dirección General del Patrimonio del Estado destina para el nuevo edificio una parcela de 61.454 m² de superficie y uso industrial propiedad de SEGIPSA situada en el término municipal de Las Rozas, a un kilómetro de la estación de ferrocarril y población pedánea de Las Matas (Vía de Servicio de la A6, PK 23, sentido A Coruña), junto a las factorías de TALGO.

En dicha parcela existe ya una nave para almacén y usos generales de 4.590 m², a la que se le ha añadido una nueva nave para archivo de 12.762 m² y un edificio de oficinas de 1.369 m2. Estos dos últimos inmuebles constituyen el núcleo principal del CADA.

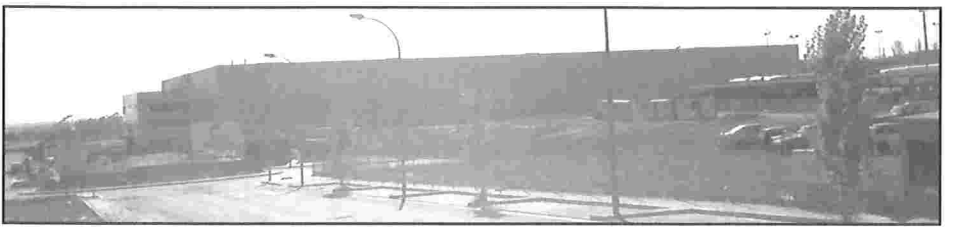
El CADA se ha concebido como un sistema automatizado de almacenamiento de alta densidad, en altura. Tendrá doce pasillos de 1'65 de ancho. Cada uno con cinco niveles de carga y doble profundidad

para el estibamiento de palés-estantería de doble faz, cuyas dimensiones son: base 120 x 80 cm. y altura de 200 cms. Cada uno de ellos tiene capacidad para albergar 144 cajas de archivo definitivo de formato estándar (12 x 25 x 39 cms), y soportar un peso de máximo de 820 kg. La capacidad total de almacenamiento es de 28.356 palés y 4.083.274 cajas de archivo. Esto supone una capacidad máxima de 408 kilómetros lineales de estantería. En caso de necesidad la parcela permite duplicar el tamaño de la nave existente, superando en este caso los 800 kilómetros lineales de estantería.


ESTANTERÍA CON ARCHIVADOR TIPO 1 (Capacidad: 24 archivos por nivel)



Para el movimiento de los palés-estantería se usarán en un principio dos transelevadores robotizados de doble columna con giro en curva de tecnología Thyssen-Krupp, con una cadencia de funcionamiento de 20 ciclos/hora. Serán utilizados para trasladar la documentación hasta los puntos de manipulación de la misma (puntos



piking/packig), haciendo innecesaria la presencia de personal en la zona de almacenamiento.

El coste de la inversión es de 14.500.000 €, sin cargar el IVA. De ellos 8.100.000 € se destinan a la construcción del edificio; 3.400.000 € a su equipamiento; y 3.000.000 € al desarrollo de los sistemas informáticos y de gestión que se estimen pertinentes para satisfacer las demandas de los Departamentos usuarios.

Los plazos fijados para la ejecución del proyecto se están cumpliendo. El edificio estará pronto listo para su entrega a SEGIPSA, y será operativo entre finales de este año y la primavera de 2005.

3.2. El servicio.

Ya se ha dicho que su gestión no corresponde a ningún Ministerio en concreto, ni tampoco será un edificio utilizado de manera independiente por cada uno de ellos. Este es un punto fundamental para el éxito del proyecto. La gestión del CADA será llevada por SEGIPSA en virtud de empresa de carácter instrumental, sirviéndose para ello del establecimiento de un catálogo de servicios y tarifas que serán aprobadas por la Subsecretaría de Economía y Hacienda.
Está prevista la prestación de servicios básicos de recogida, traslado y almacenamiento de documentación; de consulta y de entrega de expedientes y documentos en préstamo. No obstante, la calidad de los mismos se establecerá en función de la iniciativa y de la demanda de su clientela: los diversos Departamentos ministeriales y organismos públicos. De hecho se contempla implementar las prestaciones del CADA realizando trabajos de organización archivística de la documentación: identificación, organización y descripción; digitalización, así como a su valoración por encargo y la ejecución material de la eliminación de todas aquellas series documentales que así se haya acordado por las diferentes subsecretarías previo informe preceptivo de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos.

3.3. Desarrollo de las funciones coordinadoras de las Secretarías Generales Técnicas.

El servicio a prestar por el CADA estará condicionado por la iniciativa y demanda de sus clientes. Esto implica necesariamente un reforzamiento de las labores de coordinación archivística que tienen encomendadas las secretarías generales técnicas, como es el caso

concreto de la de Economía y Hacienda.

Esto implica necesariamente un nuevo reto a afrontar por parte de los archivos centrales y generales de los Ministerios, responsables técnicos de la centralización y control de las series documentales que los conforman y que pueden ser custodiadas en el CADA. Los archiveros adscritos al servicio de los diferentes departamentos Ministeriales tenemos la responsabilidad, como potenciales usuarios, de determinar la demanda técnica de servicios y su calidad del servicio al CADA y que el proyecto responda a los fines para los que ha sido construido.

4.4. Implicaciones tecnológicas.

La función coordinadora de los archivos centrales y el control de los fondos documentales que se depositen en el CADA exigen el diseño y/o la adopción de soluciones tecnológicas innovadoras de gestión de documental y de archivos, basado en el ciclo vital del documento y en el aprovechamiento de las herramientas y de las bases de datos utilizadas por las unidades de gestión. Herramientas cuyo ámbito de aplicación debe ser común y general a todos los órganos que integran cada Departamento ministerial.

eCooperación: Plataforma de Servicios Corporativos de Castilla-La Mancha.

Rafael Ariza Fernández
Ilmo. Sr. Director General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones
Consejería de Industria y Tecnología

Entorno

El Decreto 89/2004 del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Industria y Tecnología crea la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones como órgano vertebrador de las políticas de innovación y desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en nuestra Región.

Este órgano es heredero en sus funciones de órganos anteriores que han venido desarrollando las actividades de coordinación del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el ámbito de la Administración Regional, promoción de la Sociedad de la Información en Castilla-La Mancha e impulso del I+D+I regional.

Esta definición da idea de la necesidad de dar servicios tanto a clientes externos como a internos, con sus distintas peculiaridades.

Castilla-La Mancha es una región con 79.463 Km2 de extensión en la que residen 1.800.000 habitantes distribuidos en 919 municipios y más de 1.800 núcleos poblacionales. Estos datos muestran una primera barrera para el desarrollo de las TIC en la Comunidad

Autónoma con una densidad de población de 22,6 hab./Km².

Este concepto se refuerza con la distribución municipal en la que nos encontramos

Municipios mayores de 100.000	1
Municipios entre 50.000 y 100.000	5
Municipios entre 20.000 y 50.000	8
Municipios entre 10.000 y 20.000	13
Municipios entre 5.000 y 10.000	34
Municipios entre 1.000 y 5.000	223
Municipios entre 500 y 1.000	130
Municipios entre 200 y 500	163
Municipios menores de 200	342

En cuanto a los parámetros económicos nos encontramos en un área en la que la tasa de paro es del 9,4% para un producto interior

bruto (2002) de 25.943.300 € (lo que supone 14.576 € por habitante).

Por sectores la economía regional distribuye un 9,8% para el sector agrícola, 21,3% industria, 13,9% en la construcción y 55% en el sector servicios.

De todos los trabajadores de Castilla-La Mancha el 4% se ocupa en sectores de alta tecnología: 4 % frente a un gasto en I+D/PIB 2001 del 0,4%

Para finalizar el análisis de la realidad económica de la Región, echaremos un vistazo a las empresas donde nos encontramos que de las 107.294 existentes a 1 enero de 2003 el 31.2 % son comerciales, el 12% industriales, el 16.6% construcción y un 40.2 % de servicios. De estas empresas el 48,2% tienen personal asalariado. De este grupo el 58 % con 1 ó 2 asalariados, el 19,7% de 3 a 5 asalariados y el 21,1 % tienen más de 5 asalariados.

La penetración de Internet en Castilla-La Mancha es del 20% según el último EGM. Por dar otro dato de la introducción de la Sociedad de la Información diremos que el 2% de los certificados emitidos por CERES se han solicitado desde esta Región.
Si éste es el mercado externo en el que nos toca competir, los clientes internos no muestran una estructura menos compleja. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha está estructurada en 15 Consejerías y 8 Organismos Autónomos.

Servicio multiadministración

Este entramado nos revela que la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones presenta un

caso evidente de servicio multiadministración cuyo catalizador ha sido la asunción de las competencias educativas y posteriormente sanitarias y de empleo.

En etapas precedentes desde los servicios de Tecnologías de la Información y la Comunicación corporativos se asumía la responsabilidad completa en los procesos de implantación de proyectos. Por tanto el ciclo de vida completo de las aplicaciones y de las infraestructuras tecnológicas correspondía a los órganos cuyas responsabilidades ha heredado la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones, principalmente del Centro de Informática y Comunicaciones de la Administración Regional.

El paulatino crecimiento del marco de referencia, en el que las distintas consejerías y organismos autónomos demandan cada vez más servicios precipitado con la asunción de nuevas competencias, provocó un replanteamiento de la filosofía de la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones.

Abunda en esta dirección la importante descapitalización humana que el Centro de Informática y Comunicaciones de la Administración Regional ha sufrido al servir de cantera de los organismos que han ido asumiendo las nuevas competencias. Por ello el CICAR cuenta ahora con una plantilla de 42 personas, de las cuales el 40,8% tienen un contrato de trabajo de interinidad. Esto supone el 10% de la plantilla que desempeña funciones de Informática y Comunicaciones en la Administración Regional.

Antecedentes

Con el importante bagaje de la cultura de prestación de servicios anterior, la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones ha ido tomando un enfoque más corporativo, cubriendo los aspectos esenciales y comunes a toda la organización, dejando los enfoques puramente verticales en manos de los organismos competentes en razón de la materia.

En una primera etapa, las actuaciones se han focalizado en la definición de servicios corporativos con gestión distribuida. Estos servicios se han dirigido fundamentalmente a los servicios de infraestructuras en los cuales los beneficios de una solución en términos de rentabilidad resultan evidentes por simple economía de escala.

Así nació la Red Corporativa de Castilla-La Mancha, que une todos los centros administrativos de la Región en banda ancha. Basada en anillos de fibra óptica de 155Mbps en las capitales de provincia que es donde residen los principales centros administrativos regionales, con enlaces de 2Mbps y GigaADSL para capilarizar el acceso desde el resto de la geografía.
Otro de los proyectos de infraestructuras vertebradores de las TIC de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es el Directorio LDAP y correo electrónico. En estos momentos se da servicio a 30.000 usuarios con más de 25.000 buzones de correo en un entorno de gestión distribuida propia a cada organismo y en la que conviven múltiples dominios Internet integrados. Esto permite otorgar a los empleados públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el derecho a un buzón de correo electrónico que conservan a lo largo de toda su vida administrativa.

De la misma manera se prestan los servicios de acceso a Internet, basados en la Red Corporativa, en la que cada organismo puede establecer el perfil de acceso de sus empleados en función del puesto que desempeñan.

Ya en el año 2000 la Comisión Regional de Informática estableció un acuerdo de "Arquitecturas de Servicios Internet de Castilla-La Mancha" que permite la prestación de servicio con la misma arquitectura en todos los organismos, aprovechando las infraestructuras de comunicaciones comunes, y estableciendo procedimientos de integración de contenidos y servicios (CMS).

Otro aspecto relevante de infraestructuras se refiere a la seguridad, en la que toma una especial relevancia la LOPD. Desde la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones se normaliza y se asesora a los distintos centros directivos para la adecuación de los Sistemas de Información a la legislación vigente.

Integración de servicios

Todas estas experiencias han provocado un análisis profundo de la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones en el que se ha planteado cuál es la dirección correcta a seguir, cuáles son los elementos comunes de los Sistemas de Información actuales claramente orientados a los ciudadanos y qué mecanismos son los más adecuados para su prestación en este entorno multiadministración.

La primera idea es la necesidad de integración de los sistemas de información verticales que son responsabilidad de los distintos

órganos gestores. Para ello se concibe el proyecto Calidad Excelencia y Servicio en la Administración Regional, actualmente en desarrollo, que pretende cubrir este hueco por medio de una serie de acciones que permitan aplicar de forma eficaz las tecnologías existentes, a través de unas técnicas de gestión tendentes a simplificar las relaciones con las administraciones públicas, integrando toda la información de forma que pueda ser accesible desde todos los canales disponibles en la actualidad. Por teléfono, en persona o través de Internet, el ciudadano debe encontrar la misma información de forma sencilla y sin requerimientos que ya han sido cumplimentados anteriormente ante la Administración.

Del mismo modo, en este proyecto se trata de que la Administración pueda obtener una visión de 360° del ciudadano o empresa con quien se relaciona y a quien sirve.

Este proyecto será objeto de una ponencia independiente en el momento que se complete puesto que en la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones no nos gusta presentar los proyectos antes de que sean realidades y se encuentren en explotación aunque sea en un estado inicial.

Plataforma de Servicios Corporativos en el Entorno Regional

Además de esta necesidad de integración, la administración electrónica presenta una serie de elementos comunes, que se han venido a denominar elementos habilitantes, cuya prestación de forma independiente a cada uno de los sistemas de información parece la aproximación más adecuada.

De esta forma nace la "Plataforma de Servicios Corporativos en el Entorno Regional" de Castilla-La Mancha. Esta plataforma se configura con una base tecnológica común en la que se desarrollan distintos módulos de servicios independientes:

- Módulo de utilización de procedimientos de firma electrónica.
- Módulo de integración telemática con el Registro Único.
- Módulo de pago electrónico.
- Módulo de mensajería multimedia MMS.
- Módulo de notificación telemática.
- Módulo de archivo de documentos electrónicos.

La idea que subyace a esta plataforma es independizar estas cuestiones del desarrollo de los distintos Sistemas de Información, verticales u horizontales. El desarrollador de esta forma no tiene porqué conocer los detalles de configuración de cada uno de los módulos sino que se limita a solicitar un servicio con unos parámetros y obtener una respuesta que procesar.

Para el desarrollo de esta plataforma se han estudiado distintas posibilidades tecnológicas, no obstante de la exposición del planteamiento de caja negra que se ha hecho en el párrafo anterior nos aparece un definición informal de lo que son los servicios web xml y por tanto ésta es la tecnología utilizada en el desarrollo de esta plataforma.

Aunque esto sea independiente a la prestación de los servicios, siguiendo la tendencia actual de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de promover el software de código abierto en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la tecnología que subyace en esta plataforma es J2EE sobre servidores de código abierto.

Como protocolo de comunicación de los servicios web se ha optado por SOAP, fundamentalmente por su mayor robustez y posibilidades frente a XML-RPC y la mayor posibilidad de integración multiplaforma (con .NET en particular).

Como el desarrollo de cualquier proyecto informático esta plataforma se está desarrollando por fases. La ventaja de la modularidad es que cada uno de los mismos tiene funcionalidad propia y por tanto puede ponerse en producción con independencia de los demás. Actualmente se encuentran en producción los módulos de utilización de procedimientos de firma electrónica, de integración telemática con el Registro Único, de pago electrónico – si bien en una versión con funcionalidad reducida – y el de mensajería multimedia MMS.

Se prevé que antes de fin de año esté operativo el módulo de notificación y dejamos para el año 2005 la ampliación del módulo de pago y el de archivo.

A continuación expondremos las funcionalidades de cada uno de los módulos que están en producción actualmente en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

Módulo de utilización de procedimientos de firma electrónica

Este módulo tiene por objetivo independizar los desarrollos de todas las actuaciones relacionadas con el manejo de certificados electrónicos.

El módulo define procedimientos para:

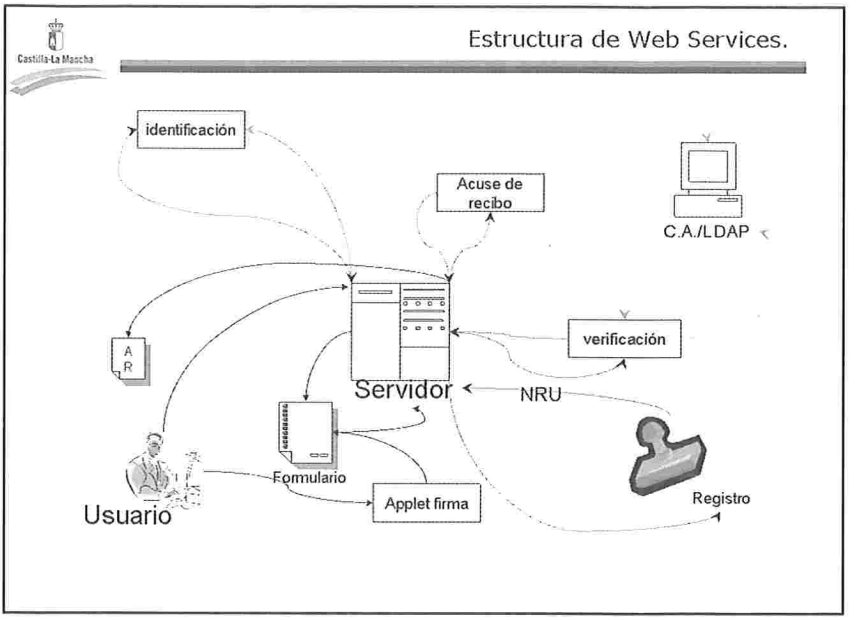
- Autenticación de usuarios a través del cual el servicio web recaba

del usuario del Sistema la presentación de un certificado electrónico v.509, verifica su validez y extrae de éste los datos relevantes para la aplicación.

- Firma por parte del usuario, bien de formularios, bien de documentos, bien de ambas cosas.
- Firma de acuses de recibo por parte de los sistemas de información.
- Verificación de firmas.
- Firma de múltiples documentos, para los casos en que un mismo usuario debe firmar múltiples documentos en un mismo momento.

Actualmente el módulo realiza todas estas operaciones contra la infraestructura de PKI de la FNMT ya que la Castilla-La Mancha sólo tiene firmado convenio con esta autoridad de certificación. No obstante está prevista la incorporación de nuevas AC tan pronto como sea conveniente y de forma transparente para los sistemas de información que ya utilizan el módulo.

Durante el año 2004 se ha utilizado este módulo en 6 convocatorias que con carácter puntual en el tiempo han requerido de este tipo de servicios pero que actualmente no están vigentes. De los procedimientos en línea que permanecen en el tiempo y por tanto actuales se está utilizando en el módulo de registro y en la aplicación de "Diligenciado Electrónico de Boletines de Instalaciones de Baja tensión (eDice)".



Módulo de integración telemática con el Registro Único

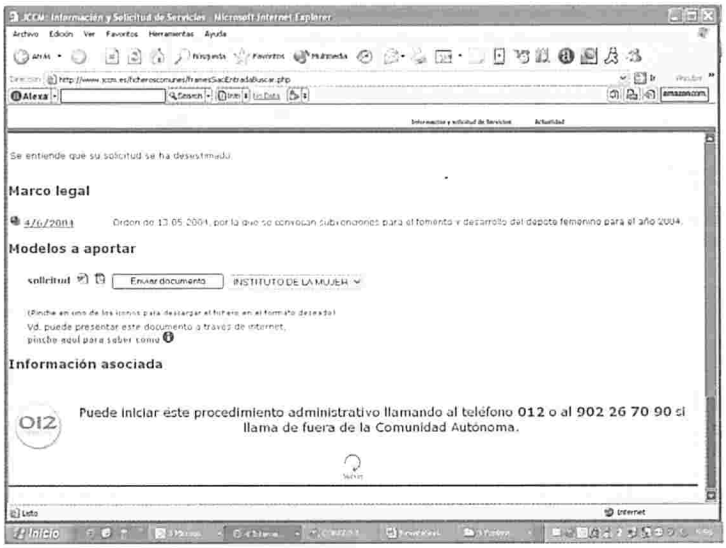
El objetivo de este módulo es la obtención de un número de registro para los documentos presentados electrónicamente ante la Administración Regional. La distinción fundamental de este módulo es que no se trata de un registro paralelo sino que se integra con el Registro Único de Castilla-La Mancha tanto de entrada como de salida.

Los sistemas hacen una llamada normalizada al Registro y se devuelve el número secuencial de registro y un sellado de tiempo de entrada en el sistema de registro. Esta llamada puede hacerse autenticada o no en función de qué tipo de documento se trata.

Este módulo se está utilizando profusamente a partir de la publica-

ción del Decreto 89/2003 sobre presentación de solicitudes de subvenciones, ayudas públicas o prestaciones de servicios sujetos a convocatorias públicas.

Durante el último trimestre de 2003, se presentaron 262 documentos a través de este módulo.



Módulo de pago electrónico

Una gran cantidad de los procedimientos que se presentan en una administración tienen asociado el pago de una tasa o precio público.

La plataforma dispone de un módulo de pago electrónico siguiendo la filosofía general de la misma, las aplicaciones generan una solicitud de pago de una cuantía y el módulo devolverá si se ha realizado

la transacción o no, independizándose de los procesos de generación de la transacción y de las entidades implicadas en el proceso.

El módulo actualmente implantado en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha permite el pago con una única entidad financiera. El procedimiento para la comunicación con las entidades financieras varía de una a otra y por tanto no se prevé finalizarla por completo hasta el ejercicio 2005.

Módulo de mensajería multimedia MMS

Una demanda cada vez mayor por parte de los usuarios de los servicios públicos, es la notificación de los eventos que les incumben por medio de dispositivos que le son familiares y que producen inmediatez. Resultados de procesos de selección de personal, notificación de ausencia de alumnos a clase, confirmación de citas médicas, y un largo etcétera son algunas de las utilidades iniciales de este módulo.

Un reciente estudio ha demostrado que los ciudadanos estarían dispuestos a colaborar en la financiación de este tipo de servicios en función de la utilidad que obtuvieran de los mismos.

Este es el último módulo que se ha puesto en producción y en estos momentos se están utilizando diversos proyectos pilotos.

La agregación de demanda permite la utilización de mejores anchos de banda y mayor capacidad de transmisión a un coste asumible con el conjunto de administraciones usuarias del sistema.

Módulo de notificación telemática

Para la realización de este módulo se ha firmado un acuerdo con la Junta de Andalucía para intercambio de código fuente. En la actualidad se analiza la viabilidad de la adaptación de esta solución a la "Plataforma de Servicios Corporativos en el Entorno Regional" de Castilla-La Mancha.

Queda ahora una importante labor de coordinación entre las diferentes soluciones de notificación que cada una de las comunidades autónomas está llevando a cabo.

Módulo de archivo de documentos electrónicos

Para el próximo ejercicio 2005 se ha planificado la realización del módulo archivo electrónico de documentos que completa el ciclo actual de servicios habilitantes de la administración electrónica.

Plataforma abierta

Esta plataforma no se cierra con los módulos existentes y previstos sino que está abierta a futuros proyectos y necesidades de interoperabilidad entre distintas administraciones, siempre siguiendo la estandarización tecnológica prevista por medio de los servicios web-xml.

Modelos de financiación

Uno de los principales problemas que se encuentran en todos los proyectos de cooperación entre distintos órganos de las

Administraciones se encuentra en el apartado de la financiación. En este apartado el modelo establecido en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se establece a través de la colaboración entre organismos en función del tipo de servicio de que se trata.

Un primer escenario reparte los costes en función del uso que cada organismo realiza de los recursos comunes.

Un segundo escenario se plantea la asunción por parte de la Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones de la gestión del gasto asignado presupuestariamente.

En la actualidad se está analizando la posibilidad de llegar a la prestación de servicios bajo demanda de los ciudadanos.

Corolario

Las demandas que los ciudadanos y empresas hacen a las Administraciones provocan que la cooperación entre las mismas sea inevitable. La tecnología para esta cooperación ya es un hecho, los servicios web y el lenguaje XML están ahí para ayudarnos en este difícil camino.
El ejemplo de colaboración que creemos que supone la Plataforma de Servicios Corporativos en el Entorno Regional de Castilla-La Mancha es sólo un paso que debe ser reforzado por su extensión hacia las Administraciones Locales de la Región, hacia las demás Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y la Unión Europea, a fin de lograr el acceso universal de los ciudadanos a UNA Administración de calidad con independencia de la loca-

lización geográfica o ámbito competencial.

Este modelo de cooperación debe plantearse en niveles de igualdad en la relación entre administraciones, con soluciones tecnológicas no intrusivas, basadas en la colaboración entre iguales.

La Herramienta Informática de Tratamiento de Archivos de Castilla-La Mancha

Carlos Mas González
Jefe de Sección del Archivo de Castilla-La Mancha
Consejería de Administraciones Públicas

El Archivo de Castilla-La Mancha

Desde 1982, año en que se aprueba su Estatuto[1], la región de Castilla-La Mancha, un territorio de 1.800.000 habitantes, se ha ido dotando de una compleja maquinaria administrativa e institucional que lleva a buen fin las competencias expresadas en dicha ley y en sus posteriores reformas. El aparato administrativo de nuestra región autonómica, encarnado en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha ido desarrollándose al compás marcado por los sucesivos traspasos de competencias del Estado.

En la actualidad la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no ha finalizado completamente el proceso de traspaso de competencias, y ya reúne sesenta mil empleados públicos al servicio de la población de la región. Pese a que la ratio de trabajadores públicos por mil habitantes es relativamente baja, nuestra administración ha sido capaz de generar en apenas poco más de veinte años casi veinticuatro kilómetros lineales de documentación, con un ritmo actual de crecimiento de mil quinientos metros lineales al año.

Como respuesta al desafío que suponía controlar el caudal documental que salía de sus oficinas, la Administración Regional, en fechas tan tempranas como 1990, creó el Archivo Regional, cambiando su denominación en 1999 por la de Archivo de Castilla-La

[1] Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE núm. 195, de 16-08-1982). Posteriormente reformado por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994 y 3/1997.

Mancha[2]. En 2001, esta institución archivística con sede en la ciudad de Toledo pasó a depender de la Consejería de Administraciones Públicas, y en el momento presente está adscrito a la Secretaría General Técnica de dicha consejería. Su funcionamiento se rige por la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha y por el artículo 4º y) del Decreto 85/2004 por el que se establecen la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Administraciones Públicas. Esta normativa define al Archivo de Castilla-La Mancha (en adelante, ACLM) como una pieza clave del subsistema archivístico de la Administración Regional para el desarrollo de la metodología de organización y funcionamiento de los archivos públicos de la región y da soporte legal a los objetivos que definen la actividad de nuestro centro, y que son:

1. Gestión de todos los archivos producidos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, JCCM). El Archivo de Castilla-La Mancha actúa horizontal y funcionalmente sobre todo el subsistema de Archivos de los órganos del Gobierno y de la Administración de la JCCM, coordinando la acción de todos los archivos del subsistema, pese a su dependencia orgánica y exclusiva de la Consejería de Administraciones Públicas. El ejemplo más patente de esta dualidad orgánico-funcional lo hallamos en la plantilla de archiveros de consejerías o archivos centrales, que dependen orgánica y funcionalmente del ACLM.

2. Servir de instrumento de gestión y apoyo a los órganos de gobierno y a las unidades administrativas de la JCCM. Eficacia.

[2] Ley 4/1990, de 30 de mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha y Decreto 171/1999, de 29 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, respectivamente.

3. Facilitar a la ciudadanía, de acuerdo a la legislación vigente y a los principios de transparencia informativa impulsados por el Gobierno Regional, el acceso a los documentos producidos por la JCCM, mediante la elaboración de los recursos de referencia necesarios para la localización y servicio de los documentos que garantizan sus derechos y deberes.

4. Integración del archivo en la cadena de los distintos procesos administrativos de la JCCM. El ACLM será un elemento activo en los flujos del trabajo administrativo, participando y colaborando con las restantes oficinas de la JCCM en la definición y categorización de procedimientos, con el objeto de controlar y referenciar la documentación regional desde su nacimiento hasta su depósito final en el ACLM.

5. Siendo conscientes de que la producción documental futura, lo va a ser en soporte electrónico, el ACLM pretende integrarse en la administración electrónica de Castilla-La Mancha. El ACLM ha de involucrarse directa y estrechamente en este ámbito con el convencimiento de que ha de ser el centro custodio y gestor de la información administrativa electrónica, al igual que lo es en el momento presente de la documentación producida en papel.

6. Inserción en dinámicas y programas de calidad. El ACLM aspira a obtener altos grados de satisfacción entre sus usuarios, sean éstos internos o externos, procurando que este indicador aumente anualmente. La mejora constante del servicio es un objetivo finalista, no instrumental. El ACLM marca en su Carta de Servicios, revisada en 2004, los compromisos ofrecidos a sus usuarios, siendo su denominador común la brevedad y la eficacia en la reso-

lución de los distintos tipos de solicitudes dirigidas al centro.

Hoy, podemos decir que buena parte de estos objetivos han sido cubiertos satisfactoriamente. Fijándonos únicamente en el período 1999-2004, los logros realizados por el personal del ACLM, dirigido por Luis Martínez García, han supuesto un gran salto cuantitativo y cualitativo respecto a lo que era la práctica archivística en la administración autonómica de Castilla-La Mancha:

- Organización y puesta en marcha de los archivos centrales de las Consejerías. Este trabajo, piedra de toque, fue clave para todo el trabajo desarrollado en estos años. Supuso la instalación normalizada y primer control descriptivo de la documentación amontonada durante años en los edificios de la JCCM. Fue una actuación que garantizó la conservación de una documentación que corría graves riesgos de pérdida física e intelectual.

- Crecimiento de los recursos humanos dedicados a la práctica archivística. Hasta fechas no muy lejanas el ACLM consistía en dos mesas, en una se sentaba el director y en otra el técnico ayudante, total dos personas. En este periodo el ACLM ha sido dotado por la Administración Regional con plantillas de funcionarios complementadas con sucesivas contrataciones temporales y programas de becas de investigación. En la actualidad el ACLM está compuesto por trece archiveros, con previsiones de crecimiento en los próximos años. Los puestos de trabajo insertos en los programas de contrataciones temporales y/o becas ha superado el número de 200 puestos.

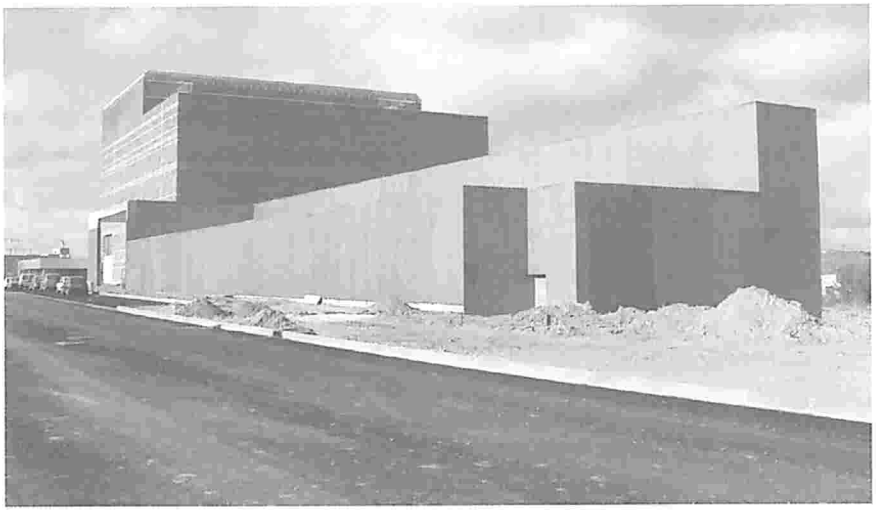
• Eficacia. Control e instalación de más 160.000 cajas de documentos, y del crecimiento anual de estas que en el momento presente asciende a 12.000 unidades de instalación por año. Desde la puesta en marcha de los archivos de Consejerías, el rendimiento de los trabajos ha sido evidente. La interrelación entre organización de los archivos y la utilización de los mismos por los trabajadores de la JCMM dibuja una curva paralela ascendente. En estos años los archiveros han recibido y solucionado más de 25.000 servicios para las oficinas de la JCCM. La memoria del último año, 2004, se cerró con 8143 servicios (consultas y préstamos). Sería pertinente preguntarse por lo que ha supuesto en términos económicos el ahorro de tiempo y la mejora en la eficiencia de las oficinas que el trabajo del ACLM ha producido.

• Calidad. El ACLM ha sido uno de los primeros centros archivísticos españoles en redactar y disponer de una carta de servicios. El cumplimiento de los compromisos expresados en dicha carta y la mensuración de la satisfacción de usuarios valió al ACLM una segunda mención en los "Premios Excelencia y Calidad en los Servicios Públicos" de Castilla-La Mancha (2003).

• Implantación del ACLM en las cinco provincias de la región por medio de la figura del Archivero Territorial, encargado del control de la documentación de las delegaciones y otras oficinas provinciales de la JCCM. Los primeros archiveros territoriales se ha incorporado en 2005 en la provincia de Guadalajara y Albacete.

• Construcción en la capital Toledo de una sede vanguardista,

un edificio contemporáneo de archivos, firmado por el renombrado arquitecto Vázquez Consuegra que traduce el valor que la Administración Regional da a su documentación. Este edificio, un agudo ejercicio de compromiso entre lo funcional y lo artístico, está dotado de avanzadas tecnologías en materias de preservación, conservación, difusión, etc. En 2005, este edificio recibirá las transferencias de buena parte de las 160.000 cajas actualmente custodiadas en los archivos centrales de las consejerías, garantizado su óptima conservación y ofreciendo las condiciones adecuadas para su consulta y difusión.



1. El Archivo de Castilla-La Mancha (Toledo), fachada principal

La Informatización del Archivo de Castilla-La Mancha

La capitalización de todos los recursos financieros, técnicos y humanos destinados a un sistema de archivos tan complejo como es el de la administración castellano-manchega no hubiera sido posible sin la aplicación de herramientas informáticas desde el inicio de los trabajos sobre la documentación.

Dejando momentáneamente a un lado los beneficios y utilidades más evidentes que proporciona la tecnología informática en el trabajo contemporáneo, el ACLM contempla la Informática como una gran herramienta de normalización, tanto en lo referente a la estructura y a la coherencia de la información introducida en el sistema, como en las formas y procesos del trabajo técnico archivístico. La "rigidez" de los diseños informáticos obliga al personal a realizar las tareas de un modo "predeterminado" y uniforme, sea a la hora de introducir información, ejecutar consultas, gestionar transferencias, etc.

Esta uniformidad del trabajo ha sido vital para un archivo de las características del ACLM, cuyo personal estaba disperso por toda la ciudad de Toledo y hoy por toda la región. La Informática ha sido, es y será nuestro principal "agente coordinador".

Por otro lado, la informatización de nuestro archivo nos va a permitir cumplir en un futuro más o menos inmediato, verificar uno de los objetivos en el que la comunidad archivística actual debería estar más interesada, el de la integración en la administración electrónica. El nacimiento y expansión del documento electrónico en nuestras administraciones va a ser la prueba de fuerza para la continuidad de nuestra profesión de archiveros, el control de la e-documen-

tación es esencial para la pervivencia de nuestro oficio, si dejamos que esta documentación sea gestionada por el sector de las IT, ya podemos todos ir haciendo las maletas para Simancas (y me consta que allí hay muy pocas mesas).

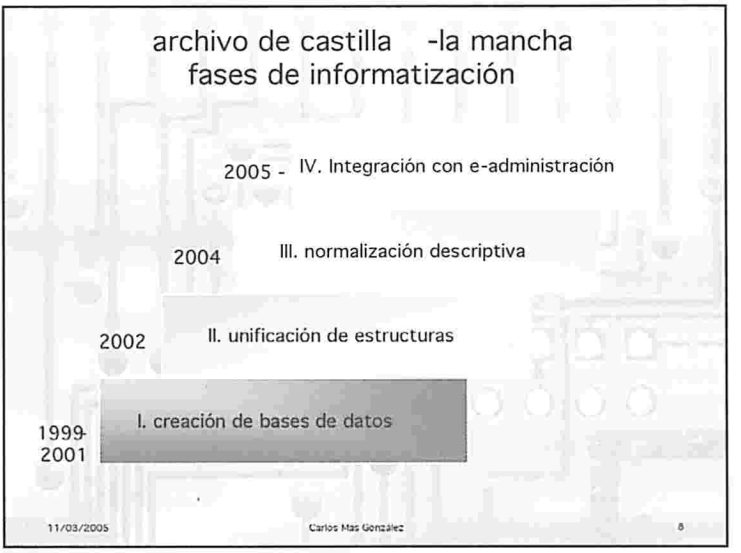
La creación de una plataforma común y probada para todo nuestro sistema de archivos, la equivalencia de nuestras series documentales con los procedimientos electrónicos de la JCCM sitúan al ACLM en un buen punto de partida para incorporarse al proyecto de desarrollo de la administración electrónica de Castilla-La Mancha, denominado CESAR (Calidad, Excelencia y Servicio en la Administración Regional), proyecto que contiene un módulo de archivo electrónico, y que ha sido objeto de una ponencia en estas Jornadas y cuyo pliego de prescripciones técnicas ha sido publicado en el momento de redacción de estas líneas (febrero de 2005) .

Si sumamos las políticas de información de la JCCM basadas en la transparencia, el libre y democrático acceso de la ciudadanía a los recursos informativos, al desarrollo de la administración electrónica, esta ecuación se resuelve en la creación de contenidos y gestión de procedimientos administrativos a través de plataformas Web. El ACLM no es ajeno a esta ecuación y el último peldaño de su proceso de informatización consistirá en su apertura y difusión en Internet, lo que permitirá a los ciudadanos y a las oficinas situados en cualquier punto geográfico con conexión a la WWW el acceso remoto a la información suministrada por el ACLM sin intermediarios, paliando los problemas de comunicación motivados por la dispersión y la distancia geográfica (919 municipios, cinco provincias) en la que el 50% de la población reside en municipios inferiores a 10.000 habitantes.

Finalmente, la tecnología informática aporta al trabajo cotidiano del ACLM los indiscutibles beneficios experimentados en cualquier otro sector administrativo o productivo: una mejora general del servicio basado en la automatización de tareas rutinarias y repetitivas, obtención de respuestas inmediatas, cálculo estadístico, etc. Aunque no siempre, suele darse una relación recíproca entre inversión tecnológica y aumento de la productividad en los servicios del archivo y de la satisfacción del usuario.
Volviendo al punto de partida inicial, la informatización del ACLM promueve una mejor explotación del caudal intelectual de la JCCM y de la masa de conocimiento generada por su personal, reduciendo su disparidad informativa a unas estructuras de datos homogéneas accesibles por canales normalizados.

Fases de la informatización del Archivo de Castilla-La Mancha

Desde que se inician los primeros trabajos en los archivos centrales de las consejerías de la JCCM existió una voluntad de informatización planificada. A lo largo de los años que van de 1999 a 2004, se van cubriendo etapas y cumpliendo los objetivos marcados por la dirección del ACLM. Obviamente, los logros alcanzados en cada una de las etapas del proceso de informatización están condicionados por la mayor o menor abundancia de recursos humanos y el monto del trabajo cotidiano del archivo, donde se concentra la mayor parte de los esfuerzos.



2. Etapas del proceso de informatización del Archivo de Castilla-La Mancha

Fase I. Creación de bases de datos 1999-2001

La tarea a la que se enfrentaron los primeros archiveros destinados en dos Consejerías de la JCCM tuvo unos rasgos que casi podríamos calificar de "épicos". El motu del momento era "Abrirse hueco como sea". Tuvieron que superar la indiferencia, cuando no la desconfianza, de unos funcionarios a los que la palabra "archivero" estaba asociada a unos cajones en los que se colgaban carpetillas; tuvieron que acondicionar depósitos documentales, e instalar decenas de miles de expedientes en millares de cajas, tuvieron que comenzar a regular las transferencias y ofrecer el servicio de consulta y préstamo inherente al servicio de archivos.

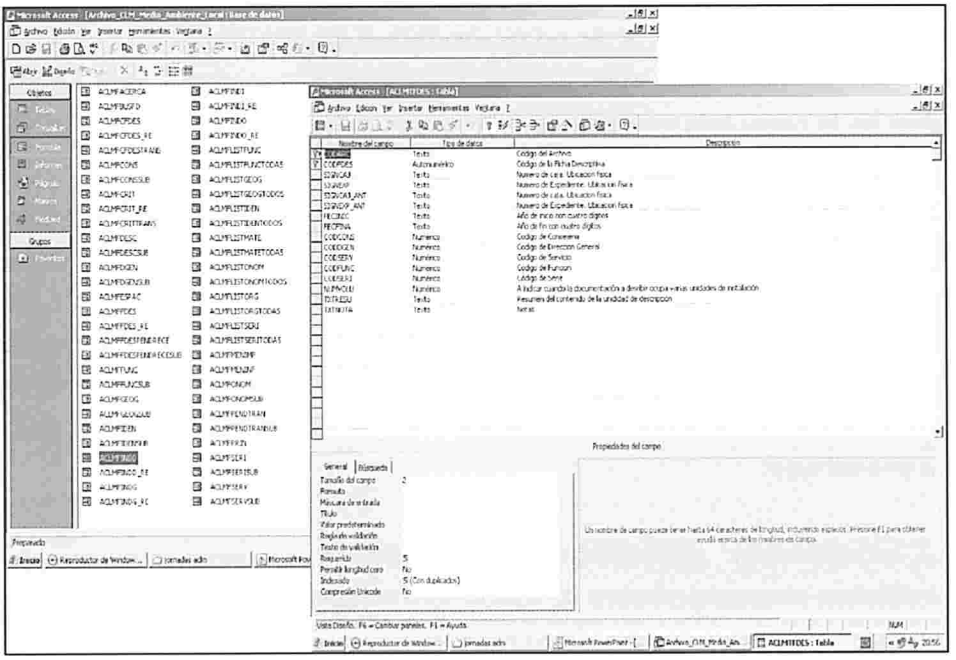
En consonancia al contexto laboral, los trabajos informáticos de esta

fase pese a la existencia de unos principios de coordinación, padeció la falta de personal técnico que asesorase y guiase al personal archivero en la compleja planificación y diseño de una base de datos.

Existiendo unos principios comunes, cada archivo de consejería creó las estructuras de datos que más se acomodaban, no al contenido informativo de la documentación y su posible recuperación, ni a las posibles necesidades de un hipotético futuro usuario, ni tomando en consideración posibles futuros procesos de gestión documental, si no a las necesidades más perentorias del trabajo que se practicaba.

En ordenadores desechados por las oficinas, es decir, claramente obsoletos, se crearon bases de datos sobre Microsoft Access 97, consistentes en tablas planas donde se registraba esforzadamente la información procedente de las transferencias que con regularidad comenzaban a llegar a los archivos centrales.

En estos años es difícil calificar el software utilizado como Aplicación Informática de Archivos, pues todo el sistema se reducía prácticamente a una entrada masiva de datos en tablas planas, sin relacionar entre sí y con notables diferencias en la definición de datos en cada uno de los archivos centrales de las Consejerías.



3. I fase de informatización (1999-2001): Modelos de estructuras Access97

Aún con todos los problemas mencionados, que el ACLM aún arrastra bajo la forma de ficheros informáticos que todavía hoy se están migrando a la plataforma actual, motivados por una deficiente planificación del trabajo informático, esta etapa fue fructífera y extremadamente útil, la experiencia sirvió para apreciar la problemática global de la informatización del ACLM, la necesidad de una programación coordinada, especialmente en todo lo relativo a la creación de un modelo único de estructuración de datos.

Fase II. Unificación de estructuras de datos (2002-2004)

En 2002 se celebraron las primeras oposiciones de la Escala Superior de Archivos de Castilla-La Mancha. De ahí salió el grupo

de archiveros que organizaron la totalidad de los archivos centrales de las Consejerías, gracias a lo cual el ACLM tuvo presencia en todos los servicios centrales de la JCCM. Sobre la experiencia de los primeros trabajos y con una coordinación mayor, se implantó una metodología de trabajo archivística y paralelamente una planificación más intensa del trabajo informático.

Es en esta fase cuando nació una fecunda colaboración con la entonces Consejería de Ciencia y Tecnología, que actualmente persiste con su sucesora orgánica, la Consejería de Industria y Tecnología que aportó al proyecto personal especializado en análisis y desarrollo con la finalidad de diseñar una aplicación informática de archivos que satisficiese las necesidades de archiveros y usuarios.

El primer paso consistió en la creación de un armazón único que estructurase el conjunto de datos esenciales para la descripción de una unidad o una agrupación documental. Se examinaron varios modelos de metadatos preexistentes, y muy difundidos, como por ejemplo la norma Isad(g), pero se adoptó un modelo más sencillo y funcional, que respondiese eficazmente al tipo de trabajo desarrollado.

La migración de los datos preexistentes a esa estructura universal fue el segundo paso que se dio. Simultáneamente y de forma obvia, los nuevos ingresos en los archivos centrales fueron registrados en la ahora estable estructura de datos del ACLM. Esta etapa se cierra con los primeros intentos de añadir a la aplicación informática diversas herramientas para su explotación: menús de consultas, listados, primer módulo de transferencia automatizada, etc.

La culminación de esta etapa supuso la desaparición paulatina de las alternativas personales a la hora de estructurar los datos que surgieron en la primera fase del proceso informático del ACLM, sustituidas por un modelo de datos coherente para todo el conjunto de archivos que componen nuestra institución. El elevado número de servicios prestados a las oficinas de la JCCM y el alto grado de satisfacción mostrado por las encuestas respondidas por los usuarios del sistema descansan en parte en los buenos resultados del trabajo informático realizado en esta fase.

Fase III. Normalización descriptiva (2004)

En el momento presente, cuando el funcionamiento del sistema de archivos centrales está engrasado y bien asentado en la Administración Regional, con la mayoría de los registros informáticos transferidos a la nueva aplicación, que sigue desarrollándose gracias a la continuada colaboración con la Consejería de Industria y Tecnología, el ACLM prosigue los trabajos de normalización de la información que produce.

Si en la etapa anterior el esfuerzo se centró en la creación de estructuras coherentes y universales para todo el sistema, en esta fase los trabajos de normalización apuntarán hacia un objetivo algo más difuso: el contenido informativo y su forma o sintaxis. Hasta aquí, el trabajo, digámoslo así, se realizó sobre la "caja"; hoy nuestro mayor interés se ha desplazado hacia lo que guardamos en la "caja", cómo se elabora, cómo se lee, cómo se recupera, etc... Para que el motor (la aplicación) funcione necesita gasolina sin plomo (contenidos).

Dos líneas de actuación están siendo trazadas por el grupo de trabajo formado por todos los archiveros del ACLM sin excepción.

La primera línea proyecta un cuadro de clasificación funcional, basado en una jerarquía paralela al presupuesto económico de la JCCM, dividido en programas funcionales, objetivos y actividades, dicha jerarquía se relaciona con un fichero de organismos productores. La inestabilidad orgánica en muchas instituciones contemporáneas, que desaparecen y reaparecen cual Guadiana, traspasándose sus funciones en un baile sin final, hacen de los cuadros de clasificación organicistas instrumentos más problemáticos de ayuda para el archivero o el usuario. Este cuadro funcional enlazará con los grupos de procedimientos electrónicos insertos en el proyecto CESAR, la iniciativa de administración electrónica de la JCCM.

La segunda línea de actuación busca la normalización de los diferentes puntos de acceso gestionados por la aplicación informática: onomásticos, geográficos, entidades y descriptores de materia. En este caso tratamos de fijar la sintaxis y la forma en que se redactan estos metadatos, que son de gran importancia en el sentido de que son los que utilizará el usuario final y externo de la aplicación para obtener resultados precisos interrogando a la aplicación sin tener que conocer los entresijos del entramado doctrinal de la archivística (origen de los fondos, clasificación, etc...).

El ACLM ha tomado "prestada" la experiencia de otros centros de archivos, bibliotecas y documentación, que a lo largo de décadas pasadas han realizado trabajos sólidos en estas materias.

Así, en la elaboración del cuadro funcional se han tenido muy en

cuenta los trabajos realizados en el Principado de Asturias[3], en la Comunidad de Madrid[4] y en Andalucía[5]. La redacción del cuadro esta prevista concluya en 2005.

En la creación de una breve norma de redacción de puntos de acceso para uso de todo el personal del ACLM, se han tomado como referentes fuentes diversas, atendiendo al carácter de los distintos tipos de descriptores. Se han considerado los listados de topónimos del Instituto Nacional de Estadística para la elección y redacción de puntos de acceso geográficos[6], las Reglas de Catalogación de Bibliotecas del Ministerio de Cultura[7] para la redacción y fijación de onomásticos y entidades, junto al tesauro Eurovoc[8] como el instrumento más adecuado para la elección de descriptores de materia. No obstante, no se descarta la adaptación de estas fuentes a las necesidades concretas del ACLM y sus usuarios, para lograr una indización más pertinente o precisa.

Finalmente, se ha producido en 2004 un importante cambio tecnológico. La migración de la aplicación de Microsoft Access a Microsoft SQL Server 7, un gestor de base de datos más potente y estable, lo que nos está permitiendo unificar todas las bases de datos de los archivos centrales, dotadas eso sí con la misma estruc-

[3] Díaz Rodríguez, Alfonso Integración de la producción administrativa con la gestión archivística en la Administración del Principado de Asturias. En Los Sistemas de Archivos de las Comunidades Autónomas. Jornada Técnica, Toledo 28 de noviembre de 2001. Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2002.

[4] Duplá del Moral, Ana Manual de archivos de oficina para gestores. Madrid, 1997.

[5] Páez García, Antonio Cuadro de clasificación funcional para fondos de archivos del Subsistema Autonómico Andaluz. El Fondo de la Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla, 2002.

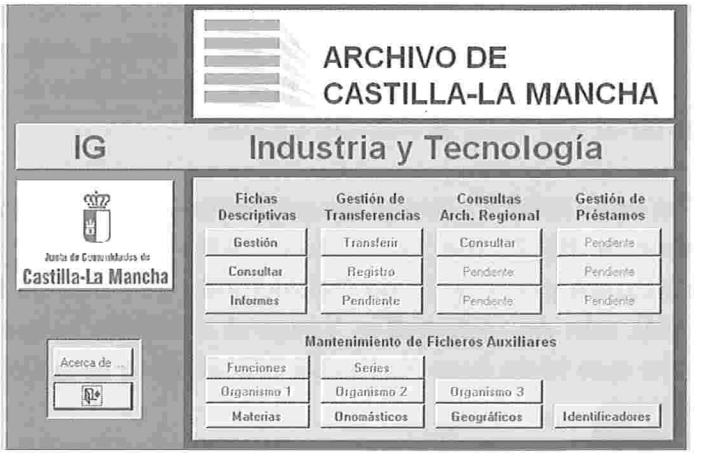
[6] Dichos listados pueden obtenerse y consultarse en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística www.ine.es

[7] Reglas de catalogación.- Ed. Refundida y revisada.- Madrid; Dirección General del Libro, Archivos y Bilbliotecas, 1995.

[8] Eurovoc. Thesaurus. Multilingual versión. Annex to the indexo f tehe Oficial Journal of the European Communities. Cd-Rom, Luxemburgo, 1997.

tura desde hace años, a un único recurso centralizado. Esta migración facilitará la gestión de transacciones, actualizaciones, la incorporación de nuevas herramientas, así como la consulta sobre la globalidad de datos producidos por el ACLM.

Actualmente la aplicación del ACLM contiene más de 200.000 registros correspondientes a unidades documentales y más de 250.000 registros contenedores de puntos de acceso.



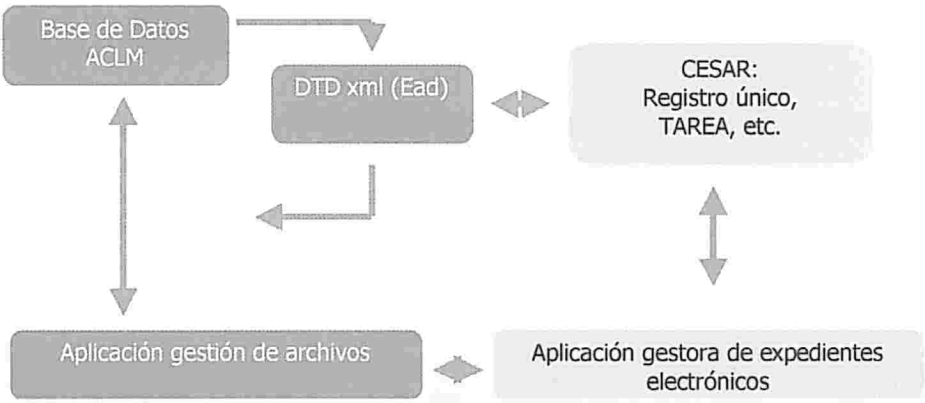
4. Aspecto del Menú principal de la actual aplicación del Archivo de Castilla-La Mancha en la Consejería de Industria y Tecnología

Fase IV. Integración con e-adminstración

Al principio de esta exposición se señaló como uno de los objetivos del ACLM el control y la custodia de la documentación electrónica administrativa producida por la JCCM. El futuro del ACLM pasa a medio plazo por su integración en los proyectos de administración electrónica de nuestras instituciones.

A lo largo de estos cincos años todo el trabajo realizado sobre bases de datos, todo el bagaje acumulado a lo largo del camino, y por que no decirlo el éxito del proyecto archivístico, han sentado unas bases técnicas y conceptuales que sitúan al ACLM en una buena posición para aceptar este reto. Contamos con una aplicación estructurada coherentemente, con contenidos regulados que funciona sobre una plataforma potente y probada. Yendo más lejos aún, el repertorio de series contenido en el cuadro funcional que se está elaborando tendrá su equivalencia con los grupos de procedimientos que se prevén en el antedicho proyecto CESAR, mientras que los lenguajes documentales controlados creados y usados por el ACLM, incluyendo un tesauro probado en muchas otras instituciones pueden ser explotados eficazmente por todo el sistema CESAR.

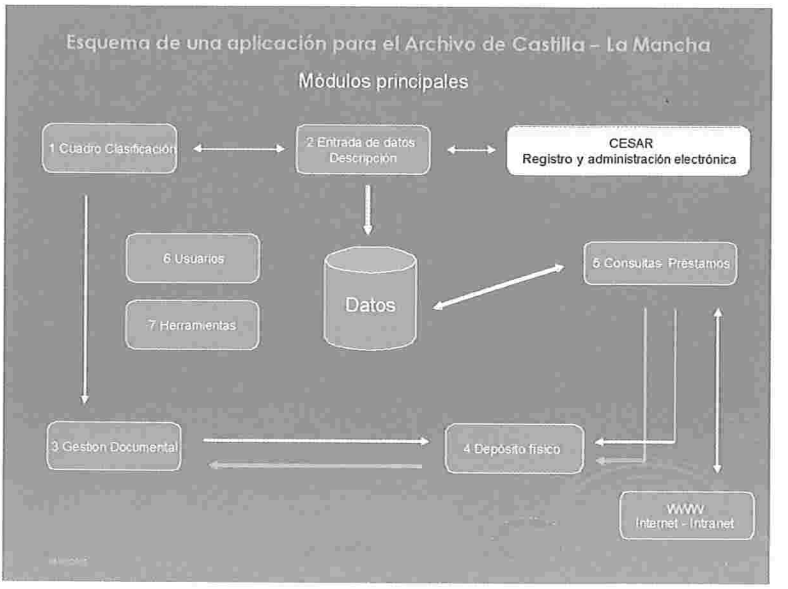
La conexión con CESAR y todos los procedimientos electrónicos ya existentes en la JCCM (Registro único, TAREA o gestión contable, etc.) se efectuará por medio de Definiciones de Tipos de Datos en lenguaje XML aún no redactadas. Véase el siguiente esquema:
Es más, para que todo esto no quede únicamente sobre el papel la



JCCM ha destinado un crédito presupuestario con cargo a la Consejería de Industria y Tecnología[9] para la contratación del

[9] Los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas se publicaran en 2005 y la suma aportada a tal fin sobrepasa los 300.000 euros.

desarrollo de una aplicación para el tratamiento de la documentación custodiada por el ACLM. Dicha aplicación conectará con CESAR y estará compuesta por los tradicionales módulos que forman este tipo de aplicaciones: gestión del cuadro de clasificación, entrada de datos, salida de datos o módulo de consultas, módulos de gestión documental (transferencias y selección documental), módulos de servicios (préstamos), control de depósitos y herramientas de lenguaje documental.



Esta aplicación informática cuyo desarrollo comenzará a codificarse en 2005 ofrecerá una plataforma Web, que permitirá el uso y la consulta de los datos contenidos en las bases de datos del ACLM desde cualquier ordenador conectado a la red Internet o a la Intranet de la JCCM, resolviendo los problemas geográficos de acceso derivados de otros modelos de telecomunicaciones y promoviendo de esta manera el libre acceso a la documentación administrativa y las políticas de transparencia informativa auspiciadas por el Gobierno Regional.

CLAUSURA

Como Secretaría General de la Consejería de Administraciones Públicas, me alegra poder clausurar estas jornadas en las que distintos ponentes nos han presentado nuevos modelos y formas de entender los archivos del presente y de un futuro cada vez más cercano.

Y me alegra, porque si en algo se caracteriza nuestra Consejería es por su condición de ser uno de los organismos públicos dirigidos expresamente a dotar a los ciudadanos de lo medios y servicios imprescindibles para conseguir la igualdad de todos los castellano-manchegos.

Igualdad, entendida en promover, impulsar y mejorar las prestaciones de la Junta de Comunidades, sobre todo para aquellos colectivos más débiles y desprotegidos.

Si en algo dedica Administraciones Públicas sus esfuerzos es a proyectar los valores y principios de la Junta de Comunidades en la Región. Lo hace de manera indirecta, mediante la formación de los funcionarios públicos o mejorando la seguridad de nuestros vecinos profesionalizando nuestras policías locales. O de forma expresa y directa, ayudando a nuestros municipios o haciendo más cercana e inmediata nuestra Administración.

Proximidad y cercanía como fundamentos de la calidad de nuestros servicios públicos. Eficacia, transparencia y agilidad en la prestación de los mismos. Atender a todas las personas, solucionar sus problemas o informarnos de sus necesidades, son y serán nuestros objetivos. Compromisos que hemos reflejado en la "Carta de los Derechos de los Ciudadanos de Castilla-La Mancha"

La implantación de las tecnologías, el desarrollo de la administración electrónica o la consolidación de los servicios de información administrativa es una de nuestras prioridades. Y en este ámbito los archivos de Castilla-La Mancha ocupan su lugar: una posición específica de apoyo a las tomas de decisiones; unos instrumentos útiles en las necesidades cotidianas de la gestión administrativa; y como herramientas garantes de los derechos cívicos.

Además, el Archivo de Castilla-La Mancha es la expresión física de todo aquello que realizamos en la Junta de Comunidades, el testimonio escrito de nuestros esfuerzos, nuestra memoria cercana.

Por todo ello, estas jornadas han pretendido hacer llegar a todos nuestras ilusiones en mejorar. Las excelentes intervenciones de los ponentes nos permitirán tecnificar e impulsar nuestros archivos. A todos ellos muchas gracias.

En estos tiempos que conmemoramos el IV Centenario de la publicación del Quijote permítanme terminar con una cita de Cervantes, que quiere explicar nuestro compromiso con el futuro:

"No sé es sólo lo que se hace, sino también lo que se sueña"

Dña. Matilde Castellanos Garijo
Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Administraciones Públicas

CRÉDITOS

Nuevos Modelos para el Tratamiento y Gestión de los Archivos Públicos: Sistemas, Tecnologías y Administración Electrónica La Gestión de la Calidad en los Archivos Públicos

Jornada Técnica Toledo 1 y 2 de diciembre de 2004

Edita
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Organiza
Consejería de Administraciones Públicas
Secretaría General

Coordina
Archivo de Castilla-La Mancha

Coordinador de la publicación
Luis Martínez García
Director Gerente del Archivo de Castilla-La Mancha

Ponentes
Rafael Ariza Fernández
Montserrat Beltrán i Morales
Jorge Barallat Quincoses
Francisco López Crespo
Carlos Mas González
Gabriel Sánchez Dorronsoro
Agustín Torreblanca López
Eduardo Vigil Martín

Diseño, maquetación, fotomecánica e impresión: nueve2cinco *publicidad*

Depósito legal: TO-132-2005

© **De la edición:** Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
© **De los textos:** los autores

ARCHIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

QVI-
XOTE

IV Centenario
Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha