

ARPAD: el proyecto de archivo electrónico de Galicia

Sabela Pillado Quintáns^{*}, Gabriel Quiroga Barro^{}**

^{*} XUNTA DE GALICIA
AGENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE GALICIA (AMTEGA)
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

^{**} XUNTA DE GALICIA
ARCHIVO DEL REINO DE GALICIA

Resumen

ARPAD (Archivo y Patrimonio Documental) es un proyecto desarrollado en el marco de la tercera convocatoria del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2007-2013, que ha permitido crear el Archivo Digital Integrado de Galicia (o Archivo Electrónico de Galicia) y avanzar en la conservación y difusión del patrimonio documental en soporte tradicional custodiado en los archivos de la Comunidad Autónoma, entre otros objetivos.

Impulsado por la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), como beneficiario principal, ha contado con otros socios en la Xunta de Galicia (entre ellos la Secretaría Xeral de Cultura de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria), el Ayuntamiento de Tui y la Diputación Provincial de Pontevedra, por parte española, y la Comunidade Intermunicipal do Minho-Lima (CIM Alto Minho), por la portuguesa.

El Archivo Digital Integrado de Galicia se puede definir tanto como una estructura tecnológica como una estructura organizativa de procedimientos y responsabilidades. En cuanto a lo primero, permite la gestión y el archivo de documentos electrónicos producidos por el sector

público autonómico y de copias digitalizadas de los documentos del patrimonio documental que se custodian en los archivos gallegos. En cuanto a lo segundo, permite el funcionamiento de esas infraestructuras y de cada uno de sus elementos de acuerdo con la legislación vigente y las normas y buenas prácticas internacionales. Son precisamente esas normas las que nos servirán de soporte didáctico en nuestra exposición.

Palabras clave: Archivo Digital Integrado de Galicia; Archivo electrónico único; Gestión documental electrónica; Patrimonio documental digital

Cita recomendada: Pillado Quintáns, S., y Quiroga Barro, G. (2018). ARPAD: el proyecto de archivo electrónico de Galicia. En *El archivo electrónico en la administración digital: 23 Jornadas de Archivos Universitarios, 21-23 de junio de 2017, A Coruña* (pp. 43-59).

DOI capítulo: <https://doi.org/10.17979/spudc.9788497496803.043>

DOI libro: <https://doi.org/10.17979/spudc.9788497496803>

1. Visión del Archivo Digital Integrado

Desde un punto de vista tecnológico, el modelo de ARPAD integra dos infraestructuras diferentes: el denominado Archivo Electrónico Administrativo y el Archivo Electrónico del Patrimonio Documental. El núcleo del primero es un repositorio Alfresco sobre el que se ha construido una capa de servicios, que permite la integración de diferentes aplicaciones que hacen posible la gestión documental y el funcionamiento del archivo electrónico: desde el registro electrónico o las aplicaciones de gestión/tramitación propiamente dichas, el portafirmas, la aplicación de notificaciones electrónicas, el generador de índices, el generador de Código Seguro de Verificación (CSV), el gestor de identidades, la

aplicación de digitalización garantizada hasta dos aplicaciones clave: el Inventario de Información Administrativa y la Aplicación de Captura y Consulta.

El Archivo Electrónico del Patrimonio Documental se basa en un repositorio diseñado para desarrollar las funcionalidades de preservación de objetos digitales que propone el modelo Open Archival Information System (OAIS). De forma separada, pero en relación con este repositorio, se ha diseñado una aplicación de gestión de descripciones archivísticas, y otra para la recolección y difusión de los metadatos de los objetos digitales transferidos desde el Archivo Electrónico Administrativo o creados a partir de la digitalización del patrimonio documental analógico (Figura 1).

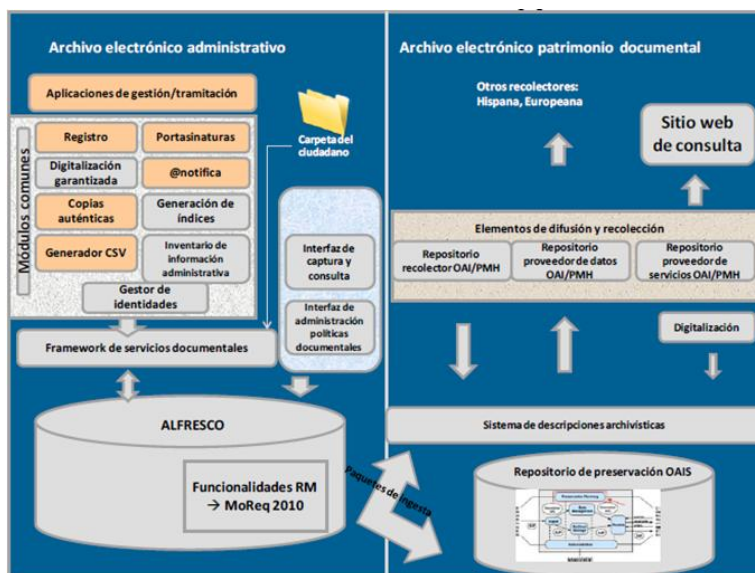


Figura 1: Visión del Archivo Digital Integrado de Galicia

En las páginas que siguen nos proponemos desarrollar esta breve visión de forma más detallada. Nos apoyaremos, con finalidad meramente didáctica, en el guion de la renovada Norma UNE ISO 15489-1 (Asociación Española de Normalización y Certificación [AENOR], 2016).

2. Políticas y responsabilidades

Por Resolución conjunta del 15 de diciembre de 2014, de la AMTEGA y de la Secretaría Xeral de Cultura de la Xunta de Galicia (DOG núm. 4 de 8 de enero de 2015), se aprobó el Marco de Referencia del Archivo Digital Integrado de Galicia (MRA). Según esta resolución, el MRA actuará “como contexto para el desarrollo de la política de gestión de documentos electrónicos de la Xunta de Galicia, según los fines establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos” (apartado tercero), y “es el documento que sintetiza el modelo de gestión de los documentos electrónicos sobre el que se desarrolla el Archivo Digital Integrado de Galicia” (preámbulo).

No es por tanto la política de gestión de documentos electrónicos de la Xunta de Galicia, pero es un documento fundamental que diseña ya todos los elementos básicos sobre los que habrá de desarrollarse esa política. En este sentido, el MRA:

- 1) Aborda de forma sistemática la legislación, la normativa técnica y buenas prácticas de gestión documental electrónica.
- 2) Describe los tres escenarios en que se desarrollará la gestión documental en la Administración gallega.
- 3) Enumera los denominados “clientes” ARPAD, es decir, las entidades o personas que son o pueden ser sus beneficiarias.

- 4) Expone el modelo de gestión documental y sus principios.
- 5) Enumera y describe los procesos de gestión documental en el modelo de gestión documental aplicado al sector público autonómico.
- 6) Describe los modelos organizativos (y define las responsabilidades de los diferentes agentes participantes en la planificación, implantación, desarrollo y mantenimiento del Archivo Digital Integrado) y tecnológico.
- 7) Expone la normativa, la documentación y los instrumentos del modelo.

Completan el documento un glosario y dos anexos (“Disposiciones legislativas y normativa aplicada” y “Relación de normativa y documentación a desarrollar”). Su contenido completo está accesible de forma permanente en la intranet de la Xunta de Galicia.

3. Instrumentos de gestión de documentos

Destacaremos dos instrumentos fundamentales: el esquema de metadatos ARPAD y el Cuadro de clasificación funcional del Archivo de Galicia.

3.1. Esquema de metadatos ARPAD

Basada en la primera versión del e-EMGDE (Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico, 2012), se ha propuesto un modelo a desarrollar desde una aproximación mono-entidad (documento) de acuerdo con el esquema estatal y la Norma UNE ISO 23081 de metadatos para la gestión de documentos (AENOR, 2008). Comprende 63 elementos y subelementos. Incluye metadatos que no figuraban en esa primera versión del e-EMGDE, luego parcialmente recogidos en e-EMGDE 2.0 (2016), como por ejemplo los referidos a Versión NTI (Norma Técnica de Interoperabilidad) o Asiento registral (Tabla 1).

Tabla 1: Metadatos aplicables al nivel de serie documental de acuerdo con el Esquema de Metadatos ARPAD

<i>Nombre Formal</i>	<i>Etiqueta</i>	<i>Equivalencia e-EMGDE (Versión 10-02-2012)</i>
ARPAD.SERIE.CATEGORIA	Categoría	eEMGDE1
ARPAD.SERIE.IDENTIFICADOR	Código	eEMGDE2.1
ARPAD.SERIE.NOMBRE	Nombre	eEMGDE3.1
ARPAD.SERIE.DESCRIPCION	Descripción	eEMGDE5
ARPAD.SERIE.IDENTIFICADOR_PRODUCTOR	Código del órgano productor	eEMGDE2.1
ARPAD.SERIE.NOMBRE_PRODUCTOR	Nombre del órgano productor	eEMGDE3.1
ARPAD.SERIE.IDENTIFICADOR_PROCEDIMIENTO	Procedimiento	eEMGDE2.1
ARPAD.SERIE.NOMBRE_PROCEDIMIENTO	Nombre del Procedimiento	eEMGDE3.1
ARPAD.SERIE.CODIGO_CLASIFICACION	Código clasificación	eEMGDE22.1
ARPAD.SERIE.NOMBRE_CLASIFICACION	Nombre clasificación	eEMGDE22.2
ARPAD.SERIE.TIPO_DICTAMEN	Tipo de dictamen	eEMGDE13.2.1
ARPAD.SERIE.ACCION_DICTAMINADA	Acción dictaminada	eEMGDE13.2.2
ARPAD.SERIE.TIPO_ACCESO	Tipo de acceso	eEMGDE9.2
ARPAD.SERIE.LOPD	Valoración LOPD	eEMGDE8.4
ARPAD.SERIE.ENS	Valoración ENS	eEMGDE8.5
ARPAD.SERIE.SERIE	Serie relacionada	eEMGDE6.1

3.2. Cuadro de clasificación funcional del Archivo de Galicia

El cuadro que se ha implementado en el Archivo Electrónico de Galicia es el actualmente vigente en el Archivo de Galicia para la gestión de los documentos en papel de la Xunta de Galicia, basado en el *Estudio orgánico funcional de la Administración autonómica* publicado en 2010 (Quiroga, 2010).

Identifica y recopila agentes, normas y funciones de la Administración Autonómica desde su creación. Propone un cuadro de clasificación basado en 18 grandes funciones o competencias de la Administración Autonómica. El segundo y los siguientes niveles de clasificación se desarrollan de acuerdo con una estructura uniforme basada en la propuesta de Mateo Páez (2002).

Como se señala en MRA, el cuadro de clasificación es un instrumento vivo que debe ser desarrollado en el marco del proceso del análisis documental. En este contexto, se han detectado ya problemas intrínsecos como, por ejemplo, series comunes dependientes de dos o más funciones o series transversales dependientes de funciones específicas, entre otros. Otros problemas son propios del entorno electrónico, en el que el cuadro de clasificación, además de vincular los documentos a su contexto, se convierte en un instrumento para la agrupación de los que comparten calendarios de conservación y reglas de acceso (Norma 15489, 2016, p. 22).

Así, existe en la actualidad una nueva propuesta que parte del análisis realizado hasta el momento y de las experiencias de las comunidades autónomas de Andalucía (Páez, 2004) y Canarias (Gobierno de Canarias, s.f.). En esta propuesta, se reduce el número de secciones y se pone el foco en la esencia funcional para superar los inconvenientes enunciados (Tabla 2).

Tabla 2: Propuesta de Cuadro de clasificación funcional del Archivo Digital Integrado de Galicia

- 1) Alta dirección y gobierno
- 2) Administraciones públicas y organización administrativa
- 3) Política económica, hacienda y gestión de recursos económicos
- 4) Ordenación y regulación
- 5) Fomento
- 6) Prestación de servicios públicos
- 7) Seguimiento y valoración
- 8) Control, inspección y sanción

4. Identificación y valoración

En el modelo diseñado en el MRA, el análisis documental constituye un proceso fundamental de la gestión documental que se aplicará de manera continua, al ritmo de la habilitación en el sistema de procedimientos electrónicos y de implementación de las aplicaciones de gestión documental electrónica (Xunta de Galicia, 2014).

El análisis documental identifica las series documentales y los procedimientos con los que se relacionan, y sus resultados comprenden:

- 1) el establecimiento de las relaciones entre procedimientos y series en el cuadro de clasificación;
- 2) la identificación de las relaciones entre las unidades productoras, las series y los procedimientos a lo largo del tiempo;
- 3) la determinación de los documentos que deben incluirse en los expedientes y sus tipos documentales;
- 4) el flujo documental y las características de los documentos;

- 5) la identificación de las aplicaciones relacionadas con la creación y recepción de documentos;
- 6) la determinación de necesidades de metadatos específicos para cada serie documental en el marco del esquema ARPAD y, en su caso, los requisitos específicos de ubicación, agrupación y clasificación de los documentos en el repositorio;
- 7) el establecimiento de las reglas y categorías de acceso una vez finalizado el procedimiento; y
- 8) el informe de valoración sobre los plazos de transferencia y conservación que se eleva al Consello de Avaliación Documental (Xunta de Galicia, 2014).

El análisis para cada serie documental debe realizarse antes de comenzar a capturar documentos y expedientes electrónicos en el archivo electrónico, salvo en el caso del informe de valoración, que puede realizarse a posteriori (Xunta de Galicia, 2014, p. 20).

El Inventario de Información Administrativa (IIA) es la aplicación que facilita la realización del análisis documental y el mantenimiento del cuadro de clasificación, entre otros procesos; en sincronía con el repositorio documental del Archivo Electrónico Administrativo (e, indirectamente, con las aplicaciones de gestión vinculadas a éste), hace efectivos los diversos procesos de gestión documental definidos en el modelo.

En este contexto, cobra una importancia vital la aplicación REDUCE, que se utiliza para habilitar todos los procedimientos electrónicos. De acuerdo con la Orden de 12 de enero por la que se regula la habilitación de procedimientos administrativos y servicios en la Administración general y en el sector público autonómico de Galicia (DOG núm. 10 de 2012), los

procedimientos y servicios establecidos por una disposición de carácter general deben ser habilitados y validados de forma conjunta por la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa y la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia a través de la aplicación REDUCE. En un esquema ideal de funcionamiento, el análisis documental debería formar parte de este proceso de habilitación de procedimientos (Xunta de Galicia, 2014).

En la actualidad, ya existen 40 procedimientos electrónicos, previamente habilitados y que son gestionados desde las aplicaciones, cuyos expedientes se producen, capturan y gestionan de forma íntegra en el Archivo Electrónico Administrativo. Otros 40, aproximadamente, se han analizado ya y su información se halla cargada en el Inventario de Información Administrativa, por lo que en breve las aplicaciones que los gestionen podrán efectuar su creación, captura y almacenamiento en el sistema.

5. Implantación del Archivo Electrónico Administrativo de la Xunta de Galicia en el marco del proyecto ARPAD

El Marco de Referencia del Archivo Electrónico Integrado, partiendo de una visión integradora, da cobertura a tres escenarios en los que la gestión de documentos electrónicos tiene distintos objetivos y condicionantes. Los tres comparten los principios del modelo de gestión documental, pero pueden presentar diferencias en la forma de plantear la implantación de los procesos documentales y la tecnología usada como soporte.

Los tres escenarios contemplados son:

- Escenario 1: gestión documental soporte de la actuación administrativa antes, durante y después de la finalización del trámite.
- Escenario 2: digitalización sustitutiva de actuaciones administrativas realizadas en papel.
- Escenario 3: digitalización del patrimonio documental.

La implantación del Archivo Electrónico Administrativo de la Xunta de Galicia se desarrolla en los escenarios 1 y 2 definidos en el modelo, y hasta el momento se ha avanzado fundamentalmente en el escenario 1.

Para el escenario 1, que trata de la gestión documental soporte de la actuación administrativa, el Marco de Referencia tiene en cuenta que las administraciones públicas se encuentran en un momento de profunda transformación hacia la administración electrónica. Esta supone la gestión de documentos electrónicos que progresivamente irán sustituyendo a los documentos en papel. Este escenario contempla, por lo tanto, toda la gestión de los documentos electrónicos que se producen y reciben en el marco de la actuación administrativa. Considera todos los estados del documento desde que se crea hasta que se determina su destrucción o conservación permanente.

El objetivo principal de la gestión documental en este escenario es la eficacia y eficiencia de los procedimientos administrativos; pero sin perder de vista la necesidad de gestionar los documentos de manera que, finalizados los trámites, estos sean consultables por quien los necesite y se les puedan aplicar los plazos de conservación correspondientes.

La gestión documental en este escenario debe integrarse con los procesos de trabajo y, por lo tanto, con las aplicaciones de gestión y tramitación existentes, y además con los restantes componentes tecnológicos transversales, como son: el sistema único de registro, el Inventario de Información Administrativa, el sistema de notificación electrónica y la plataforma de firma electrónica.

Para la puesta en marcha del Archivo Electrónico Administrativo de la Xunta de Galicia se adoptaron una serie de decisiones estratégicas, orientadas a garantizar un proyecto viable que permitiera obtener resultados con los medios disponibles en un corto plazo de tiempo, adaptándose a los condicionantes de la financiación del proyecto.

Una de las premisas consideradas antes de abordar el proyecto fue tener en cuenta la situación de partida en la implantación de la tramitación electrónica en los procedimientos administrativos, tanto desde un punto de vista organizativo como tecnológico.

Así, organizativamente se optó por una visión integrada, en la que la incorporación de los documentos generados en la gestión de procedimientos administrativos en el archivo electrónico administrativo es un aspecto más en el proceso de implantación de la tramitación electrónica de procedimientos, que ya estaba implantado y maduro en la organización.

En el ámbito tecnológico se tuvo en cuenta el estado de las herramientas y aplicaciones que se utilizaban en la tramitación electrónica de procedimientos, centrandó inicialmente los esfuerzos en incorporar al archivo electrónico administrativo aquellos procedimientos que ya tenían una herramienta de tramitación o que estaban en proceso de implantarla. Se optó, además, por incorporar en las herramientas de tramitación las

utilidades necesarias para la gestión documental, abstrayendo a los usuarios de las complejidades técnicas tanto informáticas como archivísticas.

La Xunta de Galicia dispone de un conjunto de servicios electrónicos que deben tenerse en cuenta en el proceso de implantación del Archivo Electrónico Administrativo, especialmente la sede electrónica, el sistema único de registro, la plataforma corporativa de firma y la plataforma de intermediación de datos.

La sede electrónica se puso en marcha en el año 2011 y ofrece a los ciudadanos y empresas la posibilidad de realizar más de mil trámites electrónicos distintos. En 2016 se recibieron más de 89 000 solicitudes, escritos o comunicaciones a través de la sede electrónica.

El Sistema Único de Registro de la Xunta de Galicia está ya digitalizando parte de los documentos que los ciudadanos presentan en papel y, en particular, aquellos que se dirigen a otras administraciones públicas integradas con el Sistema de Interconexión de Registros del Ministerio de Hacienda y Función Pública, lo que permite el intercambio electrónico de la información de los asientos registrales y de su documentación asociada.

En el ámbito de la gestión interna, la plataforma corporativa de firma permite firmar documentos electrónicos tanto a los empleados públicos como en las actuaciones administrativas automatizadas. En 2016 se firmaron más de un millón de documentos en esta plataforma.

En todos estos sistemas se está produciendo un crecimiento elevado en el volumen de documentos gestionados y se prevé que siga aumentando debido a la entrada en vigor de las distintas previsiones de la normativa

de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las administraciones públicas. Estos documentos formarán parte del Archivo Electrónico Administrativo, que debe continuar desarrollándose para dar cobertura a estas necesidades.

El Archivo Electrónico Administrativo de la Xunta de Galicia almacena actualmente más de 800 000 documentos y 50 000 expedientes asociados a más de cuarenta series documentales, y debe continuar evolucionando para dar cabida a las nuevas necesidades y demandas de gestión documental. Así, es necesario continuar las distintas líneas de trabajo del proyecto, que se pueden estructurar en cuatro ejes:

- Definición y evolución del modelo, publicando formalmente la política de gestión de documentos electrónicos de la Xunta de Galicia que integre los componentes y documentos ya publicados hasta el momento: marco de referencia, modelo de metadatos, catálogo de tipos documentales, cuadro de clasificación funcional y modelo de integración de aplicaciones.
- Componentes tecnológicos, dotando a las herramientas disponibles de nuevas funcionalidades y de mejoras en el rendimiento que faciliten la incorporación ágil de procedimientos y series documentales. También es necesario avanzar en la interoperabilidad de herramientas, permitiendo el intercambio electrónico de expedientes entre administraciones públicas.
- Procesos documentales, incorporando y consolidando los procesos documentales asociados, haciendo que todas las unidades implicadas conozcan cuáles son sus tareas y responsabilidades en este ámbito.
- Integración de procedimientos y herramientas: el Archivo Electrónico Administrativo actualmente integra la sede electrónica, el Sistema Único de Registro, el Registro Único Empresarial y el

sistema corporativo de tramitación, en el que se irán incorporando nuevos procedimientos. Es necesario analizar y abordar la integración de otros sistemas de tramitación, nuevos o existentes, a lo largo de los próximos meses, con el objetivo de alcanzar una integración completa en 2018.

6. Conclusiones

El proyecto ARPAD ha proporcionado un impulso decisivo al proceso de implantación de la gestión documental electrónica en la administración de Galicia. Proceso en el que la creación y mantenimiento de un archivo digital integrado o archivo electrónico único es un factor esencial, de acuerdo con lo establecido en la legislación de procedimiento administrativo y organización administrativa, y en la legislación y normativa técnica de interoperabilidad y seguridad.

ARPAD ofrece ya resultados tangibles de tramitación y archivo íntegramente electrónicos de procedimientos y expedientes, de acuerdo con la legislación vigente y las buenas prácticas internacionales, si bien queda mucho trabajo por hacer para garantizar su sostenibilidad.

Al integrar también la gestión del patrimonio documental analógico digitalizado en el proyecto, ARPAD se configura como un modelo singular que, en última instancia, contribuye a subrayar la unidad y continuidad de ese patrimonio y su origen en la actividad de las instituciones administrativas del pasado, del presente y del futuro.

El modelo de ARPAD ha puesto también de manifiesto que el desarrollo de la administración y el archivo electrónicos requiere de un gran esfuerzo, no solamente técnico, sino también organizativo. Es necesario

un alto grado de colaboración entre diferentes administraciones (y órganos administrativos en el seno de cada una de ellas), entre los sectores público y privado, y entre diferentes profesionales y disciplinas (gestión documental y archivo, y tecnologías de la información y la comunicación).

Por otra parte, este gigantesco esfuerzo tiene la virtud de constituir en la práctica un potente factor normalizador y unificador de la gestión administrativa a través de la gestión documental electrónica.

Bibliografía

Asociación Española de Normalización y Certificación. (2008). *UNE-ISO 23081-1:2008 Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios*. Recuperado de <<http://www.aenor.es>>.

Asociación Española de Normalización y Certificación. (2011). *UNE-ISO 23081-2:2011 Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 2: Elementos de implementación y conceptuales*. Recuperado de <<http://www.aenor.es>>.

Asociación Española de Normalización y Certificación. (2016). *UNE-ISO 15489-1:2016 Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios*. Recuperado de <<http://www.aenor.es>>.

Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012). *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE). Documentación complementaria a la Norma Técnica de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2016). *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) versión 2.0: documentación complementaria a la Norma Técnica*

- de Política de gestión de documentos electrónicos*. Recuperado de <<http://administracionelectronica.gob.es>>.
- Gobierno de Canarias (s.f.). *Cuadro de clasificación funcional*. Recuperado de <<http://www.gobcan.es/cpj/dgmcs/temas/archivos/cuadroclasificacionfuncional.html>>
- Páez García, M. (2002). *Cuadro de clasificación funcional para fondos de archivos del subsistema autonómico andaluz: el fondo de la Consejería de Agricultura y Pesca*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- Páez García, M. (2004). El cuadro de clasificación integrado: normalización de la clasificación archivística, *PH*, 47, 84-95. Recuperado de <<http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/1691>>.
- Quiroga Barro, G. (dir.) (2010). *Estudio orgánico y funcional de la Xunta de Galicia: proposta dun cadro de clasificación*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Recuperado de <<http://arquivosdegalicia.xunta.gal/export/sites/default/arquivo-de-galicia/resources/downloads/estudio-orgxnico-funcional-xunta-galicia.pdf>>.
- Xunta de Galicia (2014). *Archivo Digital Integrado de Galicia: Marco de Referencia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.