

6

EL SISTEMA DELT@, UNA EXPERIENCIA DE IMPLANTACIÓN DE E-ADMINISTRACIÓN

Joseba M. García Celada
Subdirector General Adjunto de Proceso de Datos
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

En el año 2004 se ha producido la consolidación de la implantación de Delt@, tramitándose por este sistema el 90 % de los documentos relacionados con los accidentes de trabajo. Se han superado las más optimistas previsiones, pero también ha tenido que afrontarse el riesgo que, para las aplicaciones de tramitación electrónica, supone “morir de éxito”, teniendo que afrontarse un reforzamiento del sistema más allá de las previsiones realizadas.

¿QUÉ ES DELT@?

Delt@, acrónimo de Declaración Electrónica de Trabajadores Accidentados, es la denominación de un sistema de administración electrónica cuyos dos aspectos más relevantes son:

- La gran trascendencia social de su objeto: disponer de una herramienta que agilice la prevención de los riesgos laborales.
- Proporcionar un medio de tramitación ágil a los agentes implicados: un sistema de cooperación entre Administraciones Públicas y de éstas con las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social y con las empresas.

Especial relevancia tiene la garantía de la confidencialidad, integridad y autenticidad de la información tratada, por lo que se utilizan las herramientas de tratamiento de la información y de comunicaciones disponibles para realizar un intercambio telemático de la información y su almacenamiento a disposición de los agentes de forma segura.

ORÍGENES DE DELT@

Delt@ nace de un acuerdo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, integrado por las Comunidades Autónomas, la Inspección de Trabajo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, las Organizaciones Sindicales y Patronales, la Seguridad Social y la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El sistema aparece asociado a una modificación de los formularios para la recogida de la información relativa a los accidentes de trabajo, pues se hace necesaria una recopilación de información de los accidentes más precisa y, por tanto más prolija, precisamente para hacer viable esa mejora en la prevención de los accidentes de trabajo, lo que hace prácticamente imprescindible disponer de herramientas informáticas que permitan una cumplimentación más accesible y acompañada de ayudas que faciliten la codificación.

El marco regulador se sitúa a partir de lo dispuesto en la Directiva 89/391 CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, que busca la armonización de los datos relativos a los accidentes de trabajo en los países de la Unión Europea, que fue transpuesta al Derecho español por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Como aplicación de la apuesta por la modernización de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a través de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, que, con carácter general, se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollada por el

Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de las mencionadas técnicas por la Administración General del Estado, la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre extendió, a la tramitación de los partes de accidentes de trabajo, la posibilidad de su transmisión por estos medios a los órganos competentes, según lo ya dispuesto en su día en la Orden de 16 de diciembre de 1987.

FUNCIONES BÁSICAS DE DELT@

Los documentos a tramitar son los siguientes:

- Parte de accidente de trabajo.
- Relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica.
- Relación de altas o fallecimientos de accidentados.

Asimismo, podrá utilizarse la transmisión electrónica para la comunicación urgente de accidente de trabajo, configurándose como un medio adicional a los genéricamente previstos en el artículo 6.º de la Orden 16 de diciembre de 1987.

El Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@) se configura en la Resolución de 26 de noviembre de 2002, de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula su utilización posibilitando la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo, aprobados por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, como un sistema que permite que, la cumplimentación, transmisión y tramitación de dichos modelos, pueda realizarse por medios electrónicos mediante la aplicación informática que al efecto se aprueba.



Reuniones específicas con las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas y con las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social, permiten, cuando así se requiere, la comunicación directa con los agentes sobre los diversos aspectos del sistema y su evolución, sin menoscabo de las competencias de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y demás instancias competentes en la materia.

Para acceder a Delt@, las empresas, Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social y las Administraciones Públicas competentes, han de estar representadas por personas físicas autorizadas y acreditadas, que tienen que disponer de certificación electrónica X.509 v.3 a fin de poder autenticar su acceso desde el navegador y utilizar la firma electrónica y, en su caso, el cifrado de los mensajes. El Sistema Delt@ está abierto a la aceptación de las Autoridades de Certificación que utilicen los agentes, a petición de éstos y siempre que respondan a los estándares previstos en la legislación, en especial, que faciliten al usuario la utilización de firma electrónica reconocida, a fin de posibilitar que la firma electrónica utilizada en el Sistema tenga el mismo valor jurídico que la firma manuscrita. Inicialmente se inició la implementación apoyándose en los certificados emitidos por la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, del tipo denominado Clase 2 CA.

Los representantes de las empresas podrán realizar su alta en el Sistema Delt@ mediante el formulario de registro accesible en la dirección electrónica correspondiente. Al tratarse, en este caso, de actos de puro trámite, la representación a efectos administrativos es presunta, por tanto el solicitante registrado quedará autorizado para la introducción de documentos en el Sistema una vez que se haya producido el alta en el mismo de la Entidad Gestora o Colaboradora que en cada caso corresponda.

Los representantes administradores de las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social así como los de las Administraciones Públicas, han de ser dados de alta el Delt@ por el Administrador del Sistema, tras la validación de esa representación por un canal off line que garantiza que los datos comunicados formalmente, concuerdan con los de la preinscripción realizada en el sistema. Esto es así puesto que estos agentes vienen a validar (o rechazar) los datos de los representantes de empresa y, además, han de autorizar al resto de los usuarios de su ámbito, pudiendo asignarles las competencias que estimen convenientes (por ejemplo estableciendo gestores por provincias o para determinadas empresas).

La presentación y tramitación electrónica de los documentos incluidos en el Sistema Delt@ puede realizarse, por los usuarios registrados en el Sistema, mediante uno de los dos procedimientos siguientes:

- A través de la cumplimentación on line de formularios individuales, en los que se recoge la información solicitada en los modelos aprobados en la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre.
- Mediante la remisión de ficheros de datos mediante el formulario previsto en el Sistema para la remisión de remesas de datos y que habrán de responder a los formatos XML o ASCII, publicados bajo el epígrafe Acerca del Proyecto Delt@, que aparece en la página principal de acceso a la aplicación (www.delta.mtas.es). Esta opción, junto con la posibilidad de exportar las tareas y los resultados de la consulta de documentos, hace posible que el usuario disponga de sus propias aplicaciones para el tratamiento local de la información y que éstas puedan interactuar con Delt@.

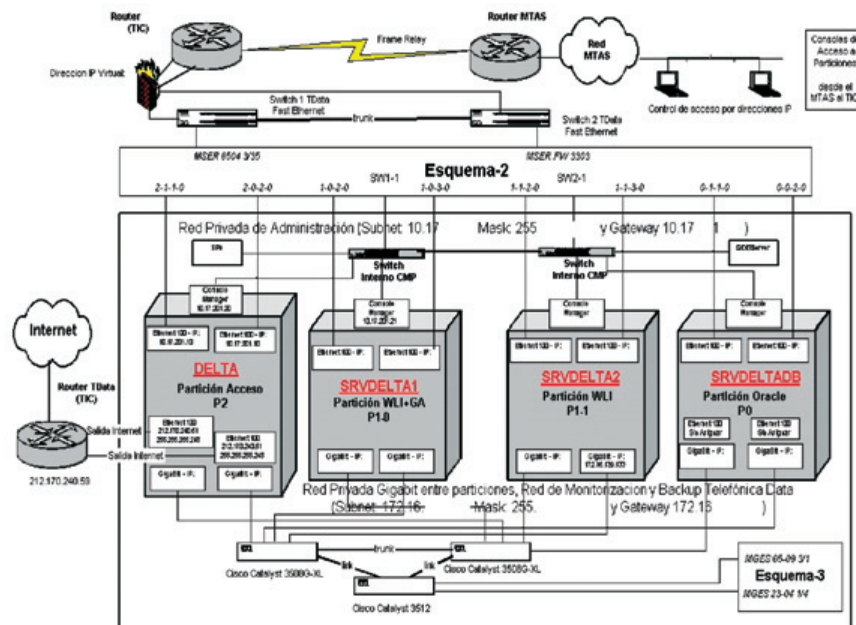
Mediante correo electrónico, el Sistema emite acuses de recibo de la información recibida, informa sobre el estado de tramitación de los documentos y realiza, con S/MIME, las comunicaciones a las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de la Seguridad Social previstas en la Orden de 16 de diciembre de 1987.

El Sistema Delt@ conserva, con las correspondientes medidas de seguridad, que garantizan la integridad y autenticidad de la información a lo largo del tiempo, los originales firmados electrónicamente de los documentos recibidos, de forma accesible tanto para los que los generaron, como para las Administraciones Públicas competentes y las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social.

DESPLIEGUE E IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

Tras un año de estudio de viabilidad del sistema y la preparación de unas maquetas iniciales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales contrató, mediante concurso público, la realización del proyecto.

En el verano de 2002 entraba en funcionamiento la versión de pruebas del sistema. Las previsiones iniciales se basaban en mantener unas pruebas con un grupo limitado de agentes (dos Mutuas de Accidentes de Trabajo y 2 Autoridades Laborales, con representación de empresas ficticias, mientras se publicaba la Orden correspondiente con los nuevos modelos de formulario y el anuncio de la puesta en servicio del Sistema Delt@ en enero de 2003. Contemporáneamente se preparaba el equipamiento que habría de servir de base para el despliegue del sistema.



Las pruebas se llevaron a cabo dentro del calendario previsto, pero a causa de diversos imponderables, la aparición de la Orden y de la Resolución que la desarrolla se retrasó hasta finales de noviembre de 2002, por lo que la implantación del nuevo formulario hubo de producirse en un muy breve periodo de tiempo a fin de que, en todo caso, estuviese disponible el 1 de enero de 2003, consiguiéndose así que toda la información de ese ejercicio tuviese ya las nuevas características, cuya importancia ya se ha explicado.

El sistema Delt@ se basa en una arquitectura en tres niveles, desarrollada con J2EE. El sistema ha sido pensado para soportar una alta transaccionalidad, pues piénsese que sólo los partes de accidentes de trabajo suponen un millón de documentos al año que, al ser tramitados y firmados por al menos tres agentes, implican tres millones de documentos electrónicos, debiendo además responderse a picos mensuales debidos a la presentación periódica, mensualmente, en el plazo de pocos días, de las relaciones de trabajadores accidentados sin baja médica y de las relaciones de altas y fallecimientos, a lo que han de añadirse los requisitos de trazabilidad de las operaciones y de mantenimiento de los originales más allá de la caducidad de los certificados que contenían las claves con los que fueron firmados y de los algoritmos utilizados. Se trata de un sistema de alta disponibilidad que exige esa condición tanto del hardware y software de soporte como de todo su entorno: comunicaciones, alimentación eléctrica, refrigeración, monitorización, etc.

Se ha tratado de minimizar las exigencias de capacidad de los sistemas clientes, buscando en lo posible su viabilidad para los medios más extendidos en el mercado, evitando la descarga de software por el usuario y dotándole de medios (manuales, presentaciones, ayudas, etc.) que posibiliten un fácil acceso al sistema sin necesidad de una apreciable inversión de tiempo y medios en la fase de formación. Así mismo se ha mantenido el sistema piloto inicial para proporcionar un medio para la autoformación y una plataforma de pruebas para nuevas versiones.

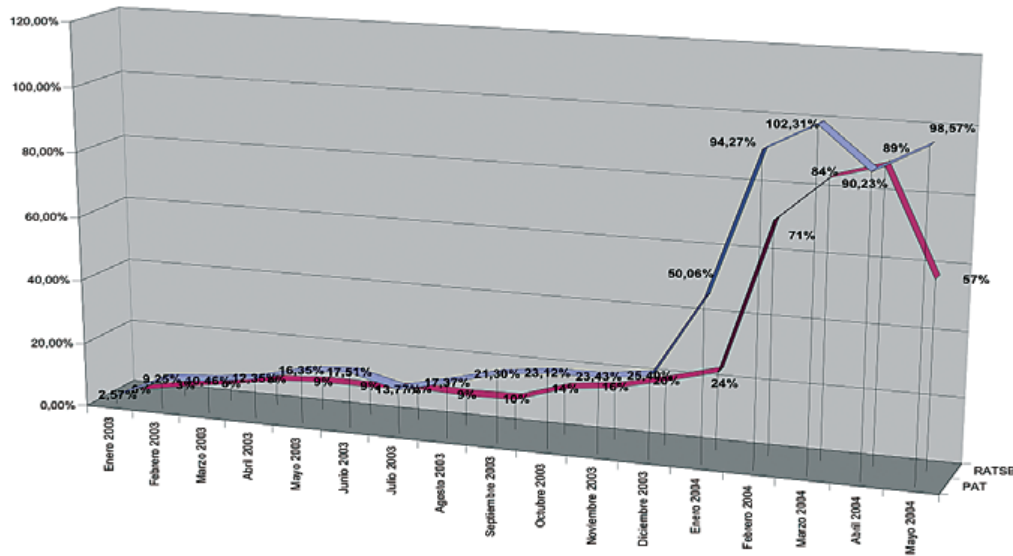
El apoyo al usuario ha tenido diversos aspectos. Por un lado, Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social han sido las encargadas de dotar de soporte a los representantes de las empresas, siendo los servicios técnicos de Delt@ los encargados de dar ese soporte a los representantes de las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social y de las Autoridades Laborales. Se ha colaborado con los agentes, Autoridades Laborales, Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social, Colegios de Graduados Sociales..., en numerosas presentaciones de Delt@ a fin de facilitar su difusión.

Un déficit importante detectado en este campo, ha sido la carencia de un Centro de Atención telefónica específico para el Sistema. Inicialmente se pensó que los centros de que disponen los agentes participantes podían resultar suficientes para proporcionar el soporte que se preveía se pudiese necesitar. Esa deficiencia ha sido solventada en cuanto ha resultado posible.

Como decíamos al principio, el rápido crecimiento del sistema durante el 2003, se ha visto corroborado por el aún más fuerte despegue en el 2004:

De los 30.000 usuarios dados de alta en el sistema en diciembre de 2003, se ha pasado a más de 58.000 en abril de 2004. Ya en diciembre de 2003 estaban dadas de alta en el sistema la totalidad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y todas las Autoridades Laborales de las diferentes Comunidades Autónomas, menos País Vasco y Cataluña.

La tramitación de documentos puede verse en el gráfico siguiente, tomando como referencia el porcentaje de partes de accidentes de trabajo (PAT) y de relaciones de trabajadores accidentados sin baja médica (RATSB) tramitados a través del sistema, en base a los documentos totales emitidos en el 2003:



Diversas incidencias han impactado sobre el sistema.

El estado del arte de la tecnología necesaria no contaba aún con muchas experiencias en entornos con muy alta carga de trabajo transaccional y menos en el medio más próximo geográficamente y de la Administración Electrónica, lo que ha comportado necesariamente limitaciones que hemos padecido en el soporte proporcionado por los fabricantes de los productos utilizados, a pesar del interés y buena voluntad, que ha ido a menudo más allá de la inmediata y concreta rentabilidad contractual directa, pero que ha llevado a la necesidad de un continuo suministro de parches para solventar los “bug” emergentes y a tener que buscar, a veces de forma claramente experimental, los valores de una parametrización que permitan una estabilidad y un rendimiento adecuado de los distintos productos, cuando no tener que afrontar migraciones a nuevas versiones que, precisamente por las importantes modificaciones de arquitectura de base que la madurez de los productos comportaba, han implicado cambios muy importantes en las especificidades del sistema y muchas horas adicionales para su adaptación.

Otros elementos que han tenido fuerte repercusión en Delt@ y sus usuarios, pueden considerarse desde un punto de vista técnico como imponderables, pero no son fáciles de aceptar por el usuario final por las muchas molestias que le comportan sin que acabe de entender claramente la razón de su existencia. Es el caso del abandono de la máquina virtual java con la que Microsoft había dotado a su navegador. Este software ha sido una fácil vía de apoyo para los sistemas de firma, pues al ser algo que la mayoría de los usuarios ya tenían a su disposición en el PC, los gestores de las aplicaciones contamos con él para simplificar la implementación del sistema en el usuario. La elaboración de una rápida alternativa impactó fuertemente en unos usuarios que no entendían por qué lo que funcionaba dejó de funcionar y tenía que padecer procesos adicionales para seguir haciendo algo que, desde su punto de vista, era lo mismo de antes. En el caso de Delt@ se apostó por el desarrollo de un ActiveX para sustituir el applet de firma hasta entonces utilizado, a fin de minimizar el tamaño de la descarga a realizar por el usuario y tratar de ser

compatibles respecto a otros programas que los usuarios de Delt@ también utilizaban y que habrían de dar su propia respuesta al mismo problema (AEAT, Sistema RED...).

EL FUTURO DE DELT@

Alcanzadas la estabilidad y la plena implantación del sistema quedan diversos aspectos pendientes para su mejora y consolidación.

En primer lugar ha de irse construyendo un entorno de gestión de históricos de la información, desde las trazas de las operaciones hasta los originales de los documentos, pasando por la información tabulada en sí.

Por otro lado han de incorporarse nuevos servicios que ya permite el estado del arte y que son relevantes para la fiabilidad del sistema como la sincronización horaria de los servidores del sistema con un patrón horario oficial, el sellado de tiempo y el archivo seguro de originales más allá de los volúmenes gestionados online y para los que se dimensionó inicialmente el sistema.

Es preciso proseguir en el reforzamiento de la tolerancia a fallos del sistema dotándolo de una infraestructura de respaldo que permita una más completa y eficaz respuesta ante desastres, como corresponde a un sistema tan crítico.

Incorporar por un lado la previsible multiplicidad de autoridades de certificación que van consolidando la implantación de sus servicios y, por otro, nuevas herramientas como el D.N.I. electrónico y la firma electrónica reconocida.

Todo ello sin menoscabo de dar respuesta a las nuevas funcionalidades que requieren los agentes, pues uno de los efectos no menos importantes de la implantación de la administración electrónica es el efecto que por sí misma desencadena sobre los propios procedimientos administrativos para los que se implanta. Por un lado porque, del propio esfuerzo de análisis de los procedimientos y su casuística hasta cubrir todos los supuestos, se deriva un conocimiento más claro de la realidad a la que el procedimiento ha de adaptarse empujando a su perfeccionamiento, dado que los sistemas electrónicos no admiten excepciones ni tratamientos por el canal "b" y ponen en primer plano aquellos casos que, por considerarse minoritarios, no han sido contemplados cuando se diseñó el procedimiento. Por otro, el uso de nuevas herramientas, permite una mayor agilidad en el acceso a la información, (en nuestro caso se pasa de disponer de los datos de accidentes de trabajo de un ejercicio después de más de un año a poder acceder a ellos tan pronto como se han tramitado). Se abren nuevas perspectivas para su tratamiento, con nuevas puertas para que otros actores puedan acceder a la información y así propagar sus efectos. Sirva de ejemplo, en el caso de Delt@, como la remisión de los partes de accidentes de trabajo a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, de forma inmediata y en formato electrónico, ha permitido un tratamiento de la información que, por su extensión y agilidad, no cabía en el soporte papel.

