



LA ADMINISTRACION ELECTRÓNICA Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS

El Ministerio de Economía y Hacienda
ante los retos de la Ley 11/2007, de
Acceso Electrónico de los Ciudadanos
a los Servicios Públicos



LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS

Créditos



e-publicaciones



LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS

El Ministerio de Economía y Hacienda
ante los retos de la Ley 11/2007, de
Acceso Electrónico de los Ciudadanos
a los Servicios Públicos



Real Casa de la Moneda
Fábrica Nacional
de Moneda y Timbre

ÍNDICE

Página

Prólogo	
Pedro Solbes Mira	7
Presentación	
Juana María Lázaro Ruiz	9
La ley 11/2007: una nueva forma de entender la Administración Pública	
Juan Miguel Márquez Fernández	13
Novedades y retos jurídicos de la Ley 11/2007, desde la experiencia del Ministerio de Economía y Hacienda	
Maximino Ignacio Linares Gil	25
El futuro de los sistemas electrónicos de identificación y firma previstos en la ley 11/2007	
Santiago Segarra Tormo	39
Las bases institucionales para la aplicación de la Ley 11/2007 en el Ministerio de Economía y Hacienda: el papel de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica.	
Ángel Esteban Paúl	55
La planificación de los procesos de desarrollo de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda	
José Aurelio García Martín	65
Administración electrónica y actuación jurisdiccional	
Alberto Palomar Olmeda	77

Las iniciativas internacionales en materia de Administración electrónica y su incidencia en el MEH	
Urbana Sánchez Quintanilla	93
De oficina virtual a servicios transparentes. La experiencia de la AEAT en la aplicación de la Ley 11/2007	
Ignacio González García	107
La Administración electrónica como vehículo de colaboración y rentabilización social de los servicios públicos: la experiencia de la Dirección General del Catastro	
Ángel M. Álvarez Capón. Fernando Serrano Martínez	117
La Administración electrónica en la gestión y el control económico presupuestario	
José María Sobrino Moreno	131
La Administración electrónica en la gestión de los Fondos Comunitarios	
Bosco Montero Cabrera. David Azcárate Corcuera. Óliver Ortega Martín. Isabel Sierra Martínez	143
La Administración electrónica en la elaboración y publicación del Presupuesto	
Juan Antonio Marmaneu Huguet	153
La Administración electrónica en la tramitación de las pensiones de Clases Pasivas y de las ayudas gestionadas por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas	
José González Bernal. Montserrat Torija Noguerales	165
Un nuevo entorno electrónico para el intercambio de datos financieros entre la Administración Local y la Administración del Estado	
Juan Antonio Zapardiel López. María Jesús Llorente García	175
La Administración electrónica como dinamizador de los modelos de relación y supervisión del sector asegurador y de planes y fondos: la experiencia de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones	
Juan Andrés Hermoso Franco	185
Los servicios de certificación electrónica y otros servicios de valor añadido para la Administración electrónica: la experiencia de la FNMT-RCM	
Diego Hernández Gallardo	195
Medios electrónicos en la contratación pública: normalización de la información	
Daniel Avedillo de Juan. José Luis Cueva Calabia. Bernardino Pérez Crespo. Alberto Valdivielso Cañas .	207
Los servicios comunes como soporte de la Administración electrónica	
Juan Jesús Torres Carbonell	217

La formación en el Ministerio de Economía y Hacienda, una experiencia de gestión electrónica integral Elena Barinaga de Diego. Miguel Ordozgoiti de la Rica	227
El papel de la seguridad en la prestación de servicios electrónicos Juan Jesús Torres Carbonell	233
La Administración electrónica en la Deuda del Estado y en la Caja General de Depósitos: una experiencia en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera Carlos García Satué. Celia Tenés García	243
La Administración para los ciudadanos a través de Internet: los retos de la inclusión y de la calidad M^a José de Mariano Sánchez-Jaúregui	251
La Administración ante los nuevos usos de libros y documentos Gerardo Bustos Pretel	265
Administración electrónica, el intercambio de información entre administraciones y la reducción de carga administrativa a los ciudadanos y empresas: La experiencia del INE Adolfo Gálvez Moraleda. José Luis Maldonado Cecilia. Carlos Ballano Fernández	279
Administración electrónica: la experiencia del Instituto de Crédito Oficial Enrique Villarreal Rodríguez	289
La Administración electrónica en la vía Económico-Administrativa, un nuevo modelo de relación con los interesados: experiencia del TEAC Soledad Fernández Doctor. Carlos Cornejo Zahonero	297
Acrónimos usados.....	307

PRÓLOGO

Las Administraciones Públicas deben evitar que los ciudadanos y empresas soporten cargas administrativas que no sean estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Los gestores públicos deben ser conscientes que una prolongación indebida del tiempo dedicado a las obligaciones administrativas nos perjudica a todos y muy especialmente al bienestar de nuestra nación.

España necesita mejorar su productividad y esta depende a su vez de un uso adecuado del tiempo, evitando al máximo los desplazamientos, y haciendo los trámites administrativos lo más ágiles posibles.

Las inversiones en infraestructuras de transporte y el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son dos ejes privilegiados de la lucha por una mayor productividad y a ambos vectores está dedicando el Gobierno fondos presupuestarios y esfuerzos organizativos.

Con la política de implantación y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación se moderniza la gestión de las Administraciones Públicas. En este sentido es importante destacar algunas actuaciones:

- Los Planes “Avanza” y “Moderniza”, aprobados a finales de 2005 que han creado infraestructuras y recursos comunes para todas las Administraciones Públicas.
- El DNI electrónico, en pleno proceso de implantación.
- La Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, de importancia decisiva en este proceso.

- El Plan de reducción de cargas administrativas, que incluye medidas de simplificación de trámites y reducción de cargas, así como la puesta en funcionamiento de una ventanilla única que permita realizar todos los trámites necesarios para el acceso y el ejercicio en España de actividades de servicios.

Y en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, los Planes Director y de impulso de la Administración electrónica contienen un total de 31 actuaciones comunes y alrededor de 140 proyectos sectoriales, algunos de ellos de especial trascendencia para el servicio a los ciudadanos. Los proyectos incluidos en los Planes cuentan con un calendario de implantación e informes de seguimientos periódicos para asegurar su eficacia.

Espero que el presente libro sea de utilidad y permita al lector no sólo valorar los avances producidos en la prestación de servicios electrónicos por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, sino también comprobar los cambios que se están produciendo y se van a producir en las Administraciones Públicas, cambios orientados a la mayor comodidad y bienestar de los ciudadanos y empresas.

Pedro Solbes Mira

Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda

Febrero 2009

PRESENTACIÓN

La estructura del Ministerio de Economía y Hacienda, regulada actualmente por el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, presenta, a mi juicio, tres características principales:

En primer lugar, debe destacarse la gran complejidad y diversidad de las funciones desempeñadas por los centros directivos que lo integran. En efecto, en el marco de las grandes áreas funcionales constituidas por las políticas de ingresos y de gastos públicos (Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos), la política económica (Secretaría de Estado de Economía) y los servicios horizontales (Subsecretaría), coexisten centros con funciones estrictamente gestoras, centros con competencias normativas y consultivas, centros con funciones supervisoras (Dirección General de Seguros), centros con funciones revisoras (Tribunal Económico Administrativa Central) e incluso centros cuya actuación se proyecta sobre todos los Departamentos ministeriales o sobre otras Administraciones Públicas (como es el caso de la Intervención General de la Administración del Estado, la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, la Dirección General de Patrimonio del Estado o la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales).

En segundo lugar, debemos resaltar la importancia de los servicios periféricos del Departamento, estructurados en las 52 Delegaciones de Economía y Hacienda, con un total de 9.090 empleados, funcionarios y laborales (datos a 30 de junio de 2008), incluidos los de los organismos autónomos que forman parte de las Delegaciones (Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estudios Fiscales) y los 687 empleados de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, a los que hay que añadir los 25.291 integrados en los servicios territoriales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Finalmente, cabe aludir al gran número de organismos adscritos o dependientes del Ministerio, cuya multiplicidad de funciones se percibe claramente con su mera enumeración:

- Organismos autónomos (Instituto de Estudios Fiscales, Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Parque Móvil del Estado y Comisionado para el Mercado de Tabacos).
- Entidades públicas empresariales (Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, Instituto de Crédito Oficial y Loterías y Apuestas del Estado).
- Otros organismos públicos (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Competencia, Consorcio de la Zona Especial de Canarias y Consorcio de Compensación de Seguros).

En conjunto, el número total de empleados del Ministerio ascendía a 30 de junio de 2008 a 49.722, de los que 15.341 se encontraban en los servicios centrales y 34.381 en los territoriales.

Teniendo en cuenta las circunstancias reseñadas, el presente libro sobre Administración electrónica y servicios al ciudadano tiene como finalidad analizar los retos a los que se enfrenta el Ministerio de Economía y Hacienda, en general, y cada uno de los servicios que lo integran, en particular, para avanzar en el desarrollo de la Administración electrónica.

Con dicha finalidad, el libro se estructura en dos partes claramente diferenciadas. Una primera parte, de carácter general, en la que se desarrollan materias comunes referentes a cuestiones tales como el alcance de la regulación contenida en la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, el futuro de los sistemas electrónicos de identificación y firma, las bases institucionales en las que se apoya el desarrollo de la Administración electrónica en el Ministerio, el proceso de planificación que se ha llevado a cabo en el Ministerio en este ámbito, la Administración electrónica en el marco de la actuación jurisdiccional o la incidencia que tienen en el Ministerio las iniciativas internacionales en materia de Administración electrónica.

En cambio, la segunda parte incluye colaboraciones que se encuentran claramente identificadas con políticas y ámbitos organizativos específicos del Ministerio, con la pretensión no sólo de analizar los proyectos de Administración electrónica ya terminados o en fase de ejecución, sino también poner de manifiesto cuáles son los objetivos estratégicos, perseguidos en cada área, que se encuentran relacionados con el desarrollo de la Administración electrónica (interna y externa), destacando los servicios que se prestan a los ciudadanos y las empresas y las mejoras que se han conseguido o se pretenden conseguir en la prestación de tales servicios.

No se trata, por lo tanto, de un “libro de informática”, sino de un libro que pretende ayudar a determinar en qué medida el desarrollo de la Administración electrónica ha motivado ya,

y motivará en el futuro, una mejora en la prestación de los servicios públicos a cargo del Ministerio de Economía y Hacienda.

El objetivo perseguido se encuentra favorecido por el hecho de que los autores de la mayoría de los capítulos del libro forman parte del personal del Ministerio que, día a día, está asumiendo, en las diferentes áreas funcionales, la tarea de colaborar a la mejora de los servicios públicos a través del desarrollo de la Administración electrónica, a los que aprovecho esta presentación para agradecerles el esfuerzo realizado y por realizar.

Finalmente, quiero destacar que la publicación del libro se enmarca en una política de comunicación que pretende, desde la perspectiva externa, que los destinatarios de los servicios conozcan los avances producidos y utilicen, cada vez en mayor medida, los servicios electrónicos y, desde la perspectiva interna, implicar a toda la organización, no sólo al personal informático, en el desarrollo de la Administración electrónica.

Juana María Lázaro Ruiz
Subsecretaria de Economía y Hacienda

LA LEY 11/2007: UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Miguel Márquez Fernández. *Director general para el impulso de la Administración electrónica.*
Ministerio de Administraciones Públicas.

SUMARIO: **1.** El desarrollo de la Administración electrónica.— **2.** La Ley 11/2007.— **3.** El desarrollo de la Ley en la Administración General del Estado.— **4.** El camino hacia una nueva Administración.

En los últimos años hemos asistido a un cambio profundo en la forma en que ciudadanos, empresas y Administraciones se relacionan entre sí. Las nuevas tecnologías han jugado un papel muy relevante en este proceso: la informática, la telefonía fija y móvil, el fax, y más recientemente, Internet, han cambiado ya de manera permanente la forma en que trabajamos, vivimos y nos relacionamos.

En sólo unos pocos años, Internet ha dejado de ser un sitio donde convenía estar para ser un sitio donde es imprescindible operar. Buena parte de las relaciones, informaciones, intercambios y negocios se gestionan hoy día en Internet. Y de manera creciente, muchos de ellos, sólo en Internet.

La importancia que ha adquirido Internet no es una cuestión de modas. Ciudadanos y empresas encuentran facilidades y ventajas en el uso de la Red que les hace más atractivo realizar algunas de sus actividades en este nuevo medio que en el mundo físico tradicional.

Si bien en sus orígenes la Red se comportó como una simple extensión del mundo físico, hoy día ya no es así. Internet ha desarrollado características propias que le diferencian claramente de otros medios. Ha demostrado una capacidad asombrosa para almacenar y difundir de manera inmediata todo tipo de informaciones. Nadie discute hoy día su supremacía como fuente de información. Las Webs corporativas, la prensa electrónica, las enciclopedias en línea, combinadas con las capacidades de búsqueda y clasificación que ofrecen los grandes

buscadores de Internet la han convertido en la primera fuente de información del planeta, hasta el punto de que hoy día se puede afirmar que si algo no está en Internet, a efectos prácticos no existe.

Más allá de su capacidad como fuente de información, Internet también es un espacio óptimo para la realización de determinadas transacciones y así han aparecido negocios como la banca, el comercio o la distribución de determinados bienes por vía electrónica que año tras año aumentan su cuota de mercado y empieza a disputar la supremacía de la que antes disfrutaban los negocios tradicionales en el mundo físico.

También se ha configurado, o está en vías de lograrlo, como el medio preferido por los jóvenes para potenciar las relaciones personales y colectivas. La aparición de lo que ha venido a denominarse Web 2.0 y las redes sociales que sobre este nuevo concepto se han desarrollado ha abierto una nueva forma de relación entre ciudadanos y empresas, permitiendo, por primera vez, la colaboración y cooperación masiva de manera fluida y ordenada a escala nunca antes conocida.

Con la aparición de blogs, wikis, Web sociales, etiquetado colectivo y otras nuevas formas de expresión y compartición de información, asistimos a la ruptura del modelo jerárquico de relación derivado de los medios de comunicación social previamente existentes. Se impone la bidireccionalidad sobre la unidireccionalidad, la multilateralidad selectiva sobre la simple multilateralidad sin control. En este nuevo mundo, la distinción entre consumidores y productores es cada vez más difusa. Cada vez con más frecuencia se es a la vez lector de una noticia y autor de otra, comprador de un bien y diseñador del mismo, productor de una idea y consumidor de otra. Nunca antes, el talento individual y colectivo había tenido tantas oportunidades para expresarse.

Es cierto que no existe un modelo claro de funcionamiento de la Red. No conocemos con precisión los modelos de negocios que garanticen su sostenibilidad automática y, en ocasiones, asistimos a procesos en los que las ideas y los proyectos aparecen y desaparecen con excesiva rapidez.

Pero también es cierto que todos los días aparecen nuevas ideas sobre cómo usar la Red para resolver problemas anteriormente no resueltos, sobre cómo usarla para mejorar la calidad de vida de algún que otro colectivo, para ayudar en alguna causa justa o para organizar mejor nuestra vida común.

Parte de las ventajas de la Red se derivan de su lejanía del mundo físico, de la independencia de la geografía se tiene en Internet, de que todo se encuentre a "un click de distancia"; de que esté abierta 24 horas al día, 7 días a la semana y de la libertad, facilidad y bajo coste con el que es posible crear y difundir informaciones y servicios en la Red.

Ventajas e inconvenientes seguirán presentes en este nuevo medio, pero nadie duda de que las primeras superan con mucho a las segundas. Es necesario aumentar la seguridad de la Red y la confianza en la misma para que podamos, si lo deseamos, realizar cualquier tipo de transacciones con las mismas garantías que en el mundo físico. Es necesario garantizar que la Red no se convierte en una nueva fuente de desigualdad, que todas las personas tengan acceso a este nuevo medio y que todas pueden beneficiarse de las ventajas que

se derivan de su utilización. Y es necesario facilitar que las personas, empresas o Administraciones puedan usarlas para crear nuevos y mejores servicios de los que, sin duda, nos beneficiaremos todos.

Las nuevas tecnologías llevan siendo utilizadas por ciudadanos, empresas y Administraciones desde hace más de veinte años: los ordenadores se usaron para mejorar la eficacia y eficiencia interna de empresas y Administraciones, para hacer trabajos que antes no se podían hacer o simplemente para hacer las cosas de siempre pero más rápido y mejor.

Ahora Internet permite, además, hacer las cosas de manera diferente, relacionarnos de manera más creativa, aumentar la transparencia y participación de todos, buscar nuevas soluciones anteriormente inimaginables, aunque para ello es necesario liberar su potencial de transformación. Algunos colectivos sociales, empresas y Administraciones ya lo están haciendo. Es el momento de que todos aprovechemos estas nuevas circunstancias.

1. El desarrollo de la Administración electrónica

Las Administraciones Públicas llevan años invirtiendo para mejorar su funcionamiento interno, con el convencimiento de que el ahorro económico derivado del incremento de su eficacia y eficiencia se trasladaría a ciudadanos y empresas. La reducción de costes de los servicios, consecuencia de la mejora de su eficiencia interna y la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos permitiría servicios mejores a menor coste a la ciudadanía en su conjunto.

En esta búsqueda de la eficacia, las Administraciones han realizado importantes inversiones para incorporar la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en su quehacer diario. Estas tecnologías han permitido —en distinto grado— automatizar un elevado número de procesos y procedimientos y ha simplificado considerablemente el trabajo interno desarrollado por muchos departamentos, con la correspondiente mejora de su eficiencia, cumpliendo así una parte de las expectativas que la Administración electrónica había despertado.

En paralelo con el uso de las TIC para mejorar los procesos internos, el desarrollo de Internet generó una demanda importante sobre empresas y Administraciones para que éstas usaran el nuevo canal para facilitar a sus usuarios la información y el acceso electrónico a sus servicios.

A medida que el sector empresarial y algunos departamentos ministeriales fueron facilitando el acceso electrónico a sus servicios, la presión sobre el resto de la Administración fue incrementándose para conseguir, al menos, el mismo grado de acceso que proporcionan aquellos departamentos más avanzados.

En los últimos años, la presión ciudadana ha aumentado: ahora lo que se demanda no es sólo el acceso electrónico a los procedimientos —a todos los procedimientos— sino

que también se reclama que los servicios se diseñen desde el punto de vista de los ciudadanos y no desde el punto de vista del departamento administrativo responsable del mismo. El ciudadano exige de la Administración el mismo trato que exige a las empresas con las que está acostumbrado a relacionarse usando Internet. De alguna manera, el propio medio impone sus reglas.

Entender claramente las nuevas demandas ciudadanas es entender cómo quiere la ciudadanía que sea la Administración del futuro. Lo que se está demandando no es que se haga lo mismo que antes se hacía, pero ahora por Internet. Lo que se demanda es una transformación de la Administración. Un cambio en el paradigma que ha gobernado la actuación de la Administración durante mucho tiempo. Se pide, básicamente, transformar una Administración cuya misión principal era garantizar que se cumplía la Ley a una Administración cuya primera misión es ponerse al servicio de ciudadanos y empresas para facilitar que estos desarrollen de la mejor manera posible sus trabajos. No se pide que se descuiden los controles que la Administración debe ejercer, pero sí que ésta sea más servicial. Y para empezar se reclama no tener que aportar datos que ya obren en poder de la Administración, de cualquier Administración; no tener que conocer la estructura administrativa de la Administración para relacionarse con ella; poder hacerlo desde cualquier lugar, a cualquier hora del día.

Es en este nuevo marco en el que el Parlamento español aprueba, en junio de 2007, la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) con el objetivo de atender estas nuevas demandas.

2. La Ley 11/2007

La expresión más clara del cambio de paradigma en Administración electrónica se produce, en el caso español, con la aprobación por el Parlamento en junio de 2007 de la LAECSP.

El aspecto más destacable de esta Ley es el reconocimiento del derecho de los ciudadanos —entendiendo por tales a toda persona física o jurídica— a relacionarse electrónicamente con las Administraciones, lo que conlleva la obligación para éstas de dotarse de los medios necesarios para ello. De esta manera, la Ley pasa de la declaración de impulso de los medios electrónicos —que se había concretado en la práctica en que algunas Administraciones, o algunos de sus órganos, permitían la comunicación por medios electrónicos— a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho a los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas. De esta manera, la Ley da cumplimiento a la demanda ciudadana de poder relacionarse con la Administración desde cualquier parte, en cualquier momento.

La Ley no se limita, simplemente, a reconocer el derecho a la relación electrónica entre la ciudadanía y la Administración. También reconoce el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, obligando a éstas a usar medios electrónicos para recabarlos de la Administración que los custodie y a ésta última

a facilitar el acceso a dichos datos, con respeto, en todo caso, a lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. De esta manera, se obliga a que sea la Administración la que colabore entre sus departamentos y órganos y que no tenga que ser el ciudadano el que tenga que recorrer distintas ventanillas para aportar documentación que, por otra parte, ya posee la Administración Pública.

También crea la Ley, al menos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), un punto de acceso electrónico general a través del cual los ciudadanos puedan acceder a toda la información y servicios disponibles de la AGE. Este punto de acceso general libera al ciudadano de tener que conocer la estructura interna ministerial y obliga a una colaboración intensa entre ministerios para garantizar la exactitud, veracidad y actualización de la información proporcionada por este punto de acceso. De esta manera se rompe la tendencia al excesivo aislacionismo que en ocasiones se observa en el funcionamiento de algunos departamentos y se fomenta la apertura y la integración de servicios interdepartamentales.

Además de los tres elementos mencionados en los párrafos precedentes, la Ley contempla otros aspectos necesarios para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con la Administración Pública. En los siguientes apartados se revisa brevemente el contenido más destacable de la Ley en lo relativo al nuevo modelo de Administración que la Ley desarrolla.

2.1. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA LEY

El reconocimiento como derecho ciudadano de la relación electrónica con la Administración Pública se desarrolla en el marco de unos principios que refuerzan su impacto positivo para la ciudadanía, entre los que destacan los siguientes.

En primer lugar, el respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal, según se contempla en la Ley.

En segundo lugar, el compromiso con la igualdad que requiere que la promoción del uso de medios electrónicos nunca puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones usando otros procedimientos.

En tercer lugar, el respeto hacia la libertad de elección de tecnología por parte de ciudadanos y Administraciones: la habilitación de canales electrónicos debe respetar, en todo caso, la neutralidad tecnológica, de manera que la Administración nunca imponga a ningún ciudadano la selección de alguna solución específica para poder relacionarse con ella, dando un apoyo especial a la utilización de estándares abiertos.

En materia de seguridad, la Ley establece el principio de proporcionalidad para no imponer condiciones excesivas y facilitar el desarrollo de servicios electrónicos tal y como actualmente ocurre con los servicios ofrecidos por el sector privado, si bien garantiza, en todo caso, el mismo nivel de seguridad que se proporciona usando otros canales.

En cuanto a sus finalidades, la Ley pretende facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, impulsar el desarrollo de la sociedad de la información y aumentar la confianza en el uso de medios electrónicos, así como aumentar la proximidad y transparencia de la Administración y contribuir a la mejora de su funcionamiento interno y a la simplificación de los procedimientos administrativos.

Así pues, la Administración que propone la Ley es una Administración respetuosa con la protección de datos, suficientemente segura pero flexible en sus relaciones electrónicas con ciudadanos y empresas, respetuosa con las decisiones tecnológicas de los ciudadanos y que garantiza que no existirán discriminaciones en función del canal que se elija para relacionarse con ella.

De esta manera, la Ley facilita el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus deberes usando medios electrónicos, aumenta la proximidad y la transparencia de la Administración y contribuye a la mejora interna del funcionamiento de la Administración.

2.2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Para poder cumplir las finalidades establecidas usando los principios enumerados anteriormente, la Ley desarrolla el régimen jurídico de la Administración electrónica, definiendo el concepto de “sede electrónica” como piedra angular desde la que se prestarán los servicios electrónicos de la Administración Pública, exigiendo para estas sedes las condiciones necesarias para garantizar la seguridad y la responsabilidad de la Administración Pública sobre todo su contenido y sobre las actuaciones realizadas a través de la misma.

Una vez establecido el concepto de sede, la Ley define los distintos mecanismos de identificación y autenticación en el mundo electrónico para que puedan realizarse transacciones con todas las garantías, a la vez que se flexibilizan – usando el principio de proporcionalidad – las exigencias de seguridad para, que sin perder las susodichas garantías, puedan adaptarse los procesos a las necesidades de una gestión ágil y eficaz.

Introduce nuevos mecanismos para la representación de los ciudadanos tanto por otros ciudadanos como por funcionarios públicos.

Aquí también se regulan todos los aspectos relativos a los registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas, con el mismo espíritu expresado anteriormente, encaminado a flexibilizar, con las garantías necesarias, los mecanismos existentes en regulaciones anteriores, de manera que tengan cabida las mejores prácticas en esta materia tanto nacionales como internacionales.

2.3. COLABORACIÓN, COLABORACIÓN Y MÁS COLABORACIÓN

Uno de los apartados más importante de la Ley es el relativo a la cooperación entre Administraciones. Prestar servicios avanzados a la ciudadanía requiere de una colabo-

ración intensa entre todas ellas. Por esta razón, la Ley establece fuertes estructuras de cooperación que permita la interoperabilidad de los sistemas desarrollados por cada una de ellas. Destaca la exigencia que hace la Ley para que se cree el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad, piezas clave en la cooperación entre Administraciones.

También se crea la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, la Red Integrada de Atención al Ciudadano, los mecanismos de cooperación para el desarrollo de aplicaciones y para el intercambio de las mismas, el Centro de Transferencia de Tecnologías y la plataforma de validación de certificados digitales de la Administración Pública.

El listado de ámbitos de cooperación descritos en la Ley no es una lista cerrada que no admita ampliaciones. Más bien debe ser vista como una lista de mínimos necesarios para poder establecer un esquema colaborativo entre Administraciones que permita el desarrollo de los servicios electrónicos que la ciudadanía demanda. Es, por tanto, más el punto de partida que el punto de llegada.

3. El desarrollo de la Ley en la Administración General del Estado

La Ley no sólo reconoce el derecho a la relación electrónica entre ciudadanos y Administración Pública. También establece procedimientos para garantizar que se puedan ejercer en un plazo determinado. Antes del 31 de diciembre de 2009, todos los procedimientos y actuaciones de la AGE serán accesibles electrónicamente y el Consejo de Ministros hará público el calendario de adaptación gradual de aquellos que así lo requieran.

El mismo plazo establece en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades que integran la Administración Local, si bien en estos casos lo hace depender de sus disponibilidades presupuestarias.

Para garantizar la aplicación de un Plan coherente, que contemple todas las actuaciones que se deban desarrollar en el corto periodo de tiempo que va desde la aprobación de la Ley hasta la fecha límite para que todos los procedimientos sean accesibles electrónicamente, la Ley obligaba al Gobierno a presentar un Plan de Actuación, en un periodo de menos de seis meses, donde se integrasen todas estas actuaciones.

Este Plan de Actuación fue aprobado en el último Consejo de Ministros de diciembre de 2007 y, junto con la Ley, constituye la guía que dirige las acciones que la AGE viene desarrollando desde entonces para cumplir con lo establecido en la Ley en los plazos señalado en la misma.

Sin entrar a describir con detalle todas las medidas y ejes estratégicos contemplados en el Plan, si conviene destacar algunos de los más importantes.

3.1. SERVICIOS CENTRADOS EN EL CIUDADANO

El eje central de las actuaciones desarrolladas en el marco del Plan de actuación ha sido cambiar el paradigma de cómo desarrolla sus servicios la AGE. Es importante la eficiencia y eficacia interna, pero debe conseguirse teniendo presente que la prioridad número uno es la mejora de la atención a ciudadanos y empresas. La visión centrada en el ciudadano es lo que guía los trabajos de la Administración en esta nueva etapa.

Esta visión de una Administración más servicial, pone el acento en el uso intensivo de las TIC para facilitar la interconexión de Administraciones y departamentos ministeriales con el objeto de ofrecer servicios conjuntos para los ciudadanos. Es la que obliga a la coordinación y cooperación interna para ofrecerlos por todos los canales posibles —Internet, teléfono y red de oficinas presenciales—; la que obliga a crear un punto de acceso general a todos los servicios de toda la AGE para facilitar al ciudadano la localización de nuestros servicios: la que obliga a que cambiemos el lenguaje que utilizamos para que sea menos administrativo y más próximo a la ciudadanía; la que nos obliga a que clasifiquemos los servicios no de la forma tradicional basada en la visión de la propia Administración y sus competencias departamentales, sino en la visión del ciudadano, basada en el tratamiento integral de un servicio que demanda o de un problema que ha de resolver.

20

Una pieza angular de esta nueva estrategia es la Red 060 que, con sus tres canales, Web 060, Teléfono 060 y Oficinas 060, es la respuesta a este nuevo paradigma. Esta Red proporciona acceso a los servicios de todas las Administraciones, apoyándose en los servicios de todos y cada uno de los ministerios y Administraciones, haciéndole la vida más fácil a los ciudadanos e impulsando simultáneamente los servicios ofrecidos para la Administraciones.

La Web 060 es una realidad incontestable. Desde mediados del año 2008, su ritmo de crecimiento se ha acelerado. En enero de 2009 proporcionaba acceso a más de 1.180 servicios de las distintas Administraciones y continua su ritmo de crecimiento. Lógicamente el número de servicios accesibles se incrementará notablemente con el cumplimiento de la Ley por parte de todas las Administraciones, lo que obligará también a un cambio de modelo para mejorar – en un escenario con miles de servicios accesibles electrónicamente – la facilidad de acceso a cada uno de estos servicios individuales.

El Teléfono 060, es también una realidad, que en el año 2008 atendió 1,9 millones de llamadas. Sin embargo su potencial está lejos de haber sido alcanzado. Funcionando esencialmente como un centro de información básico sobre servicios de las Administraciones, tiene que alcanzar nuevos objetivos que le conviertan en un auténtico canal de acceso de los ciudadanos a todos los servicios públicos.

Las Oficinas 060 está igualmente en marcha. En enero de 2009, se habían adheridos a la red más de 1.600 Entidades Locales de 13 Comunidades Autónomas diferentes. Esto constituye la red más extensa que nunca haya existido en España de cooperación administrativa que ofrece las mejores oportunidades para desarrollar servicios avanzados de atención directa a la ciudadanía que tendremos que saber utilizar.

La combinación de esta red multicanal con los servicios ofrecidos por los diferentes departamentos ministeriales, autonómicos y locales, permiten, por primera vez, desarrollar una atención integral multicanal y multiadministración que nunca antes había sido posible. En este nuevo contexto, la exigencia ciudadana, la voluntad política y el desarrollo tecnológico se combinan para dar paso a un nuevo modelo de Administración más próxima, servicial, transparente y responsable.

Pero para conseguir esto es necesario que se cumpla el primer mandato de la Ley de garantizar el acceso electrónico a todos los servicios y hacerlo antes del fin de 2009. Todas las Administraciones están realizando un enorme esfuerzo para cumplir con este mandato, que se ha convertido en un objetivo compartido entre todos. A enero de 2009, sobre 2.397 procedimientos censados en la AGE, sólo 700 no tenían algún grado de adaptación y ninguno de estos pertenecían al grupo de los de alto impacto. 477 procedimientos estaban totalmente adaptados, 131 de los cuales eran de alto impacto.

Este ritmo de adaptación de procedimientos a la Ley, sin precedente en años anteriores, se está incrementando en los últimos meses y para finales de año sus resultados habrán cambiado completamente la imagen y la forma en que ciudadanos y empresas se relación con la Administración Pública.

Todavía existen dos requisitos adicionales que se deben cumplir para conseguir una Administración centrada en el ciudadano: la garantía de que todos los ciudadanos puedan acceder equitativamente a las ventajas derivadas del uso de las nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos en la definición de políticas públicas y en el diseño de servicios.

Dos actuaciones están en marcha para cubrir estos aspectos. Por un lado, el plan de Inclusión Digital, para ayudar a que todos los ciudadanos que lo deseen, sean cuales sean sus conocimientos y capacidades, puedan adquirir las habilidades que les permitan el acceso electrónico más completo a los servicios de las Administraciones.

Por otro lado, el plan de eParticipación, para garantizar la participación ciudadana en el diseño y desarrollo de los servicios electrónicos, en línea con lo que viene ocurriendo en el mundo de Internet.

Con todos estos elementos estamos consiguiendo que el ciudadano –todos los ciudadanos– sean cada vez más los dueños reales de la Administración que les sirve.

3.2. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS COMUNES

El nuevo paradigma que implica poner al ciudadano y sus necesidades y aspiraciones en el centro de la organización de los servicios prestados por las Administraciones requiere que la respuesta de éstas sea lo más coordinada e y homogénea posible, ya que esto facilita enormemente el acceso a los ciudadanos a los servicios.

Además, el ciudadano es el que financia con sus impuestos a todas las Administraciones y exige la mayor eficiencia en el uso de los recursos que pone a disposición de éstas. Es, pues, necesario desarrollar, de manera conjunta, infraestructuras y servicios comunes que simplifiquen, de cara al ciudadano y a las propias Administraciones, el desarrollo de la Administración electrónica.

El desarrollo de estas infraestructuras y servicios comunes en un marco de cooperación y “compartición” entre diferentes unidades de todas las Administraciones consigue, además, mejores soluciones que las que puedan desarrollar cada una de ellas actuando en solitario.

La LAECSP ya contempla la existencia de algunos de estos servicios comunes, otros los sugiere o son consecuencia de su mandato y otros van surgiendo en el transcurso de la puesta en marcha de las diferentes iniciativas y actuaciones que se están realizando.

Sin afán exhaustivo, se relacionan algunas de las infraestructuras y servicios comunes que se han desarrollado o potenciado a raíz de la publicación de la LAECSP.

En primer lugar se puede citar por su carácter básico la red de comunicaciones SARA que permite la comunicación electrónica segura 24x7 entre todas las Administraciones del Estado, y que sirve de punto de conexión de éstas a la Red común europea TESTA. La Red SARA conectaba en enero de 2009 a toda la AGE y a todas las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla además de a un total de 1.087 municipios que acogen al 52% de la población total del Estado. La Red ha tenido, a lo largo de todo el año 2007, un importantísimo aumento en el ancho de banda de prácticamente todas sus conexiones, lo que le permite prestar un servicio de calidad. Está previsto a lo largo del bienio 2009-2010 aumentar los anchos de banda de una parte importante de las conexiones, que en las principales, pasará de 1 a 10 Gbps.

La plataforma de validación de certificados digitales @firma, que pone a disposición de todas las Administraciones una plataforma para validar la firma electrónica y los diferentes certificados admitidos por las Administraciones, incluido el DNI electrónico. Ofrece igualmente servicios de sellado de tiempo. Este es un caso ejemplar de colaboración entre Administraciones y unidades: desarrollada por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre un sistema de la Junta de Andalucía es utilizada por más de 300 organismos de diferentes Administraciones. La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre está desarrollando una plataforma similar con vocación de que ambas sirvan de backup entre sí. En cuanto a utilización, se han llegado a flujos mensuales de más de un millón de validaciones de firma y casi 600.000 sellados de tiempo.

Posiblemente uno de los servicios que más pueden influir en la percepción del ciudadano sobre la nueva orientación de la Ley es la renuncia a pedirle datos, en cualquier trámite, si estos están ya en poder de alguna Administración. Para que este derecho se pueda sustantivar es imprescindible el automatizar el intercambio de certificados de datos entre administraciones y unidades, de una forma ágil, segura y respetuosa con la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

La Plataforma de Intermediación de Datos tiene por objeto hacer viable, en un plazo razonable y con un esfuerzo controlado, esta difícil tarea de poner a disposición de cada trámite los datos necesarios en poder de unidades diferentes de la que tramita. Posiblemente este servicio sea la piedra de toque de la colaboración entre unidades y, para el ciudadano, la mayor aportación de la Administración electrónica junto con el evitar el desplazamiento físico a las oficinas de la Administración.

La tarea no es sencilla. En enero de 2009 se están intermediando con éxito los datos de identidad y domicilio. Existe un compromiso de incorporar próximamente otros 10 certificados de dato de entre los más utilizados, pero, sin duda, el objetivo obligado por la Ley es la intermediación de todos ellos.

Se han desarrollado, potenciado o se están poniendo en marcha otros muchos servicios comunes: pasarela de pago, plataforma de notificación, registro virtual, apoyo al rediseño de procedimientos, plataforma de traducción, servicio de comunicación de cambio de domicilio, archivo electrónico, etc.

En todo caso, la Ley no solo supone un cambio en la relación entre Administración y ciudadanos para poner el foco en los servicios prestados a éstos, e iniciar una época de coparticipación, sino que también ha establecido un nuevo modelo en la participación cooperativa de las diferentes Administraciones, organismos y unidades entre sí. El Observatorio de la Administración Electrónica y el centro de Transferencias de Tecnología, pensados para compartir estrategias, resultados, procedimientos y herramientas en el cambio hacia la Administración electrónica integral constituyen el reflejo y la evidencia de esta colaboración.

4. El camino hacia una nueva Administración

Las actuaciones desarrolladas desde la aprobación de la LAECSP y del Plan de Actuación que la desarrolla en la AGE han dado resultados excepcionales. El más importante de todos ellos ha sido la aparición de un objetivo común a todos los departamentos ministeriales, y en todos los ámbitos administrativos, que establece claramente la obligatoriedad de responder al derecho que la Ley otorga a los ciudadanos en un plazo conocido. Por primera vez, todas las Administraciones comparten un objetivo común en materia de Administración electrónica.

No sólo se comparte un objetivo común, sino que también se ha empezado a compartir la forma de conseguirlo: por primera vez todas las Administraciones se ponen de acuerdo para desarrollar infraestructuras y servicios comunes y para trabajar conjuntamente a la hora de especificar y acordar como se van a relacionar unas con otras.

Este es un paso hacia la Administración electrónica, que tiene una fecha de terminación: el 31 de diciembre de 2009. No ha sido el primero, pero sí, ha sido un paso esencial, al cambiar el paradigma desde una Administración electrónica ofrecida a una requerida, desde algo que se ofrece al ciudadano a algo a lo que el ciudadano tiene derecho. Por supuesto no es el último paso, estamos en la era de la información global y su princi-

pal vehículo Internet, —accedida desde un ordenador desde un teléfono móvil o desde cualquier otro canal—, está en su infancia. Día a día vemos los cambios sociales que impulsa, según se desarrolla, a velocidad vertiginosa, incorporando nuevos servicios y herramientas. La relación Administración ciudadano, no puede quedarse atrás, si aquella cumple con su obligación de prestar los mejores servicios a éstos. Los retos que se plantean son numerosos y muchas veces desconocidos, por lo que la obligación de los servidores públicos es estar atentos a todos los cambios y predispuestos a adoptarlos si los ciudadanos lo requieren porque mejoran el servicio.

NOVEDADES Y RETOS JURÍDICOS DE LA LEY 11/2007, DESDE LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Maximino Ignacio Linares Gil. *Director del Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** La Ley 11/2007 como hito en la construcción de la Administración electrónica.— **2.** La vocación de generalidad y el respeto de las especialidades.— **3.** El derecho de los Ciudadanos a la Administración electrónica.— **4.** Necesaria conciliación de principios aparentemente contradictorios.— **5.** Exigencias derivadas de los Nuevos Derechos.— **6.** La nueva ubicación de la Administración Pública: la Sede Electrónica.— **7.** Superación de la regla de equivalencia funcional con la firma manuscrita.— **8.** Acogida de la automatización de la actuación administrativa.— **9.** Evolución de los nuevos instrumentos de la Administración electrónica: representación, registros y notificaciones electrónicas.— **10.** Morfología del Documento Electrónico.— **11.** Consideración final.

25

1. La Ley 11/2007 como hito en la construcción de la Administración electrónica

La promulgación y entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), quince años después del primer acceso en España a Internet, ha supuesto un broche de oro a una auténtica «década prodigiosa», a lo largo de la cual se ha producido el alumbramiento de una nueva Administración Pública, producto de la transformación que la incorporación masiva de las nuevas tecnologías está causando en la actividad administrativa.

En ese proceso, apoyado inequívocamente por los poderes públicos, en consideración a los beneficios que supone tanto para los ciudadanos como para la buena gestión pública, el ordenamiento jurídico ha sabido adecuarse combinando el fomento de las nuevas tecnologías con la salvaguarda de la seguridad jurídica. Este proceso cristaliza de manera elocuente en el artículo 1.1 de la LAECSP, al establecer que «La presente Ley reconoce el derecho de

los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica».

Entre los antecedentes de la nueva Ley, sucediéndose unos a otros de forma incesante y algo anárquica, hay que destacar —como hace la propia Exposición de Motivos— el factor innovador que ha tenido la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y, en general, el conjunto del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), hasta el punto de que Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ya ha previsto la actuación administrativa automatizada o la equivalencia funcional de la imagen electrónica de los documentos. Además, figuras como el código seguro de verificación, la representación presuntiva de la colaboración social o el expediente electrónico, desarrolladas previamente en el ámbito tributario, han sido acogidas e incluso perfeccionadas en la LAECSP.

2. La vocación de generalidad y el respeto de las especialidades

26

Un primer rasgo definitorio de la LAECSP es su vocación de generalidad, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo.

Subjetivamente, la LAECSP es una ley común, de aplicación en la gran mayoría de sus preceptos al conjunto de las Administraciones Públicas españolas, al implicar el ejercicio por las Cortes Generales de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común (cfr. Disposición final primera). Además, se aplica a todos los sujetos que jurídicamente se pueden relacionar con las Administraciones Públicas, por gozar de capacidad de obrar atribuida por las normas jurídicas generales o sectoriales. Para ello no se duda en ampliar el concepto de «ciudadano», definido en el Anexo como «Cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas». Concepto de gran utilidad en el ámbito tributario donde los entes sin personalidad pueden tener la condición de obligados tributarios (por ejemplo, una comunidad de propietarios que contrata a un portero, etc.).

Objetivamente, la LAECSP también tiene vocación de ser aplicada al conjunto de la actividad administrativa. Precisamente uno de los defectos advertidos hasta ahora ha sido la dispersión normativa en la materia. En este sentido, la Disposición adicional cuarta prevé sólo dos reglas especiales. La primera, para establecer que las normas procedimentales de la nueva Ley —contenidas únicamente en su Título III— serán de aplicación a los procedimientos en materia tributaria, de seguridad social y desempleo y de régimen jurídico de los extranjeros en España, de conformidad con lo establecido en las disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y decimonovena de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es decir, resultará de aplicación supletoria. La segunda especialidad consiste en prever que en la aplicación de

la LAECSP habrán de ser tenidas en cuenta las especificidades en materia de contratación pública previstas por la Ley, singularidad reforzada tras la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público que, ciertamente, se separa en algunas cuestiones de la regulación general de la LAECSP, si bien ello no debería impedir el esfuerzo de lograr la necesaria coherencia del conjunto del ordenamiento jurídico.

Con posterioridad a la promulgación de la LAECSP se ha aprobado el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de Aplicación de los Tributos (RGAT), cuyos preceptos sobre esta materia se encuentran claramente alineados con el contenido de la LAECSP.

3. El derecho de los Ciudadanos a la Administración electrónica

Mientras que las normas que se han ido promulgando desde 1992 han sido esencialmente normas habilitantes que autorizan el uso de las nuevas tecnologías de la información por las Administraciones Públicas, la LAECSP da un enfoque radicalmente distinto y tiene por objeto primordial el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a la Administración electrónica, es decir, un derecho subjetivo de carácter prestacional, generador de verdaderos deberes jurídicos para las Administraciones Públicas.

El artículo 6 de la LAECSP contiene las manifestaciones concretas de este derecho de nueva generación y que tiene como primera manifestación el derecho a elegir el medio, electrónico o convencional, para relacionarse con la Administración Pública.

El resto de la Ley tiene un carácter adjetivo, accesorio si se quiere de ese contenido principal. Las condiciones de validez y eficacia de la actuación administrativa, de seguridad jurídica en suma, son condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho anterior.

La LAECSP va incluso más allá y considera que se trata de una oportunidad irrenunciable para modernizar la Administración Pública. De ahí que amplíe sus finalidades en el artículo 3 hasta abarcar la simplificación de los procedimientos administrativos, proporcionando oportunidades de participación y mayor transparencia, y la contribución al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general.

Sin embargo, el derecho de los ciudadanos a la Administración electrónica no tiene efectividad directa, sólo podrá ser exigido realmente y de manera cierta, a partir del 31 de diciembre de 2009, ante la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, tal y como resulta de la Disposición final tercera de la LAECSP, ya que en el ámbito de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales los derechos reconocidos en la Ley podrán ser ejercidos a partir de dicha fecha «siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias», lo que arroja una sombra de incertidumbre sobre la efectividad real de las previsiones legales.

4. Necesaria conciliación de principios aparentemente contradictorios

En su ambicioso propósito la LAECSP establece reglas y principios que pueden llegar a colisionar y que obligan a una interpretación armonizadora.

La primera de ellas es la relación entre el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a la Administración electrónica y la posible imposición de las relaciones electrónicas con sujeción a dos requisitos: la expresa habilitación normativa y la limitación subjetiva. Así, tras proclamar la libre elección de medios en el artículo 27.1 de la LAECSP, su apartado 6 dispone que «Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos».

Esta habilitación se ha extender, conforme a las indicaciones de los apartados primero y sobre todo cuarto del artículo 28, a la posible imposición de la notificación electrónica. Además, cabe advertir la compatibilidad de este precepto con el artículo 98.4 de la Ley General Tributaria (LGT) conforme al cual en el ámbito de competencias del Estado, el MEH podrá determinar los supuestos y condiciones en los que los obligados tributarios deberán presentar la documentación por medios telemáticos.

28

También late cierta tensión entre el principio de igualdad o no discriminación y el fomento del uso de nuevas tecnologías. Así, el artículo 4,b de la LAECSP exige, invocando el principio de igualdad, que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos. Tales medidas han de tener una justificación que impida su calificación como discriminatorias. Así sucede, por ejemplo, cuando el artículo 62 de la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo) excluye del hecho imponible de la tasa de acreditación catastral la expedición de certificaciones en las que figuren datos que consten en el Catastro Inmobiliario cuando se obtengan directamente por medios telemáticos

Finalmente, mencionaremos el necesario equilibrio entre el principio de cooperación y la autonomía autoorganizativa. El principio de cooperación, conforme al artículo 4.e de la Ley, tiene por objeto garantizar la interoperabilidad de sistemas y soluciones, y en particular el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en esta Ley. Pero, por otro lado, los artículos 13 y siguientes permiten que cada Administración Pública decida qué medios de autenticación admite —con la honrosa excepción de los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas, que resultan de obligada admisión para todas las Administraciones Públicas—. Puede darse la paradójica situación para una Administración Pública de no admitir que los ciudadanos se autentifiquen ante ella mediante un determinado sistema de firma electrónica pero tener que aceptar los documentos originarios de otra Administración Pública que sí lo admita y lo haya utilizado en su generación.

5. Exigencias derivadas de los Nuevos Derechos

La concreción que hace el artículo 6 de la LAECSP de los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas puede suponer en algunos casos un importante reto para éstas. Por ejemplo, el derecho a no aportar los datos o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento, concluye el precepto, podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

Fácilmente se advierte la ampliación que supone este nuevo derecho respecto del hasta ahora reconocido tanto en el artículo 35 Ley 30/1992 con carácter general como en el artículo 34 LGT en el específico ámbito tributario, pues estas dos leyes limitan el derecho a los datos y documentos que obren en la Administración actuante, no en cualquier Administración Pública española. Este derecho, cuyos contornos requieren un afinamiento en sede reglamentaria, queda condicionado a su efectiva exigibilidad respecto de las Administraciones Públicas implicadas en los términos antes expuestos. Por otro lado, sería deseable una aplicación generosa del precepto desde el punto de vista subjetivo hasta alcanzar a todos los organismos y oficinas que realicen actividad administrativa en sentido material, aunque no sean susceptibles de directa inclusión en el artículo 2 de la LAECSP. Sólo así alcanzaría este derecho a los supuestos paradigmáticos de documentos y datos obrantes en registros a cargo de fedatarios públicos.

Otro derecho que implica importantes exigencias para las Administraciones Públicas es el derecho de los ciudadanos a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos, o el derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado. El acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación de los procedimientos se regula en el artículo 37, distinguiendo según se trate de procedimientos gestionados en su totalidad electrónicamente o no. Se trata de un precepto de aplicación supletoria en los procedimientos tributarios, aunque sería deseable que ello no significara una disminución de su alcance.

6. La nueva ubicación de la Administración Pública: la Sede Electrónica

Una novedad muy relevante de la LAECSP es la regulación de la sede electrónica, consistente en el punto de acceso electrónico desde el cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y desde donde pueden desenvolverse los procedimientos y actuaciones administrativos electrónicos. Consiste una página Web cualificada llamada a convivir con otras direcciones

Web administrativas sin tal condición y con finalidades meramente informativas. Conforme al artículo 10.1 de la LAECSP la sede electrónica es aquella dirección electrónica (definida en el Anexo de la LAECSP como el «identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicaciones») disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

La sede electrónica está sujeta a unos principios de publicidad oficial y responsabilidad e implica un claro compromiso de la Administración Pública titular con su contenido. Por ello, todo registro electrónico ha de estar vinculado a una sede y la sede electrónica es el sitio adecuado para llevar a cabo publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales (art. 11 de la LAECSP) o notificaciones por comparecencia electrónica (art.28.5 de la LAECSP). Esta condición de medio apto para la publicación oficial tiene las principales manifestaciones en la puesta en marcha de las ediciones electrónicas del Boletín Oficial del Estado (Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero) y del Boletín Oficial del Registro Mercantil (Real Decreto 1979/2008, de 28 de noviembre), a partir del 1 de enero de 2009.

Como precedente en este ámbito cabe destacar la publicación que la Agencia Tributaria ha venido haciendo en el Boletín Oficial del Estado de la huella digital de los certificados de servidor utilizados para establecer conexiones telemáticas seguras con sus servidores y que permite a los ciudadanos comprobar que la conexión es correcta.

7. Superación de la regla de equivalencia funcional con la firma manuscrita

Una de las principales novedades de la LAECSP es la que podemos denominar superación de la regla de equivalencia funcional con la firma manuscrita y sustitución por sistemas de firma electrónica que garanticen la integridad y autenticidad de los documentos. Hasta ahora todos los esfuerzos han ido encaminados a buscar entre los sistemas de autenticación electrónicos —conocidos genéricamente como sistemas de firma electrónica— cuál puede ser considerado, por su fiabilidad, equivalente al sistema propio de la Administración tradicional, es decir, la firma manuscrita. Es el espíritu que todavía se recoge en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, que acuña el concepto de firma electrónica reconocida precisamente para identificar el equivalente funcional de la firma manuscrita.

Sin embargo, la LAECSP responde a un principio distinto. El objetivo ahora son sistemas de firma electrónica que, conforme al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 3, sean fiables desde el punto de vista jurídico para identificar a los participantes en una relación jurídica y autenticar su voluntad. Así cobra sentido el artículo 13.1 de la LAECSP, conforme al cual «Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos». El antecedente de esta norma podemos encontrarlo en el primer

apartado de la Orden HAC/1181/2003, de 12 de mayo, por la que se establecen normas específicas sobre el uso de la firma electrónica en las relaciones tributarias por medios electrónicos, informáticos y telemáticos con la AEAT, a cuyo tenor, «La AEAT admitirá, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, sistemas de firma electrónica adecuados para garantizar en sus relaciones con los contribuyentes y ciudadanos por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, la autenticidad y, en su caso, la integridad de los documentos electrónicos. Asimismo, estos sistemas podrán emplearse para identificar a los interesados en las actuaciones que tengan lugar por dichos medios».

La adecuada interpretación del precepto conlleva la aceptación del principio de proporcionalidad, en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones (cfr. art.4.g de la LAECSP). A partir de aquí la LAECSP admite una *escala de firmas electrónicas*⁽¹⁾ cuya admisión cada Administración Pública tendrá que concretar, cohesionando el conjunto el establecimiento de un Esquema Nacional de Interoperabilidad que establecerá el mínimo común denominador que permita que los sistemas informáticos se entiendan entre sí en condiciones de seguridad jurídica.

Ni siquiera condiciona la LAECSP la admisibilidad de un sistema de firma electrónica a que sea avanzada, es decir, que permita la vinculación subjetiva con el autor y objetiva con el contenido, ante la constatación empírica de numerosos sistemas de firmas electrónicas no criptográficos como pueden ser los basados en distribución de usuarios y palabras de paso, que pueden convivir perfectamente para numerosos trámites electrónicos. Así, por ejemplo, sucede con la confirmación de borradores ofrecidos por la Administración Pública a los ciudadanos, los cuales se limitan a manifestar con un mensaje de datos su conformidad con la propuesta recibida. Es el modelo exitosamente implantado, por ejemplo, con el borrador de la declaración del IRPF.

Por otro lado, la LAECSP supone la definitiva consagración de la firma electrónica de la persona jurídica, seguramente la mayor innovación jurídica que ha aportado la firma electrónica, esto es, el reconocimiento de la condición de firmante, además de a las personas físicas, a las personas jurídicas —e incluso a los entes sin personalidad—, como nuevos centros de imputación jurídica directa. La tímida admisión de la firma de persona jurídica en 1999 para el ámbito tributario tuvo una primera ampliación en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y ha tenido su respaldo definitivo en la LAECSP, donde se permite que los certificados de entidades sin personalidad expedidos conforme a lo que disponga el MEH —actualmente, Orden EHA/3256/2004, de 30 de septiembre— puedan ser admitidos en otras actuaciones administrativas.⁽²⁾

(1) Tratado este punto en extenso en «Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas», colaboración publicada por el autor en la obra colectiva «La Ley de Administración Electrónica» Thomson-Aranzadi, 2008, pág. 281-316

(2) «La Administración Pública en la encrucijada jurídica». Colaboración en la revista Boletic, nº 47, pág. 8-12

En coherencia con los principios expuestos, la LAECSP regula con cierta flexibilidad la firma de empleado público, correspondiendo a cada Administración Pública la provisión a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán —sin que sea preceptivo— identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios (artículo 19.2). Especial interés tiene en este punto mencionar el código seguro de verificación como firma electrónica del personal, sistema seguido en la actualidad, por ejemplo, por la AEAT o en la expedición de certificados catastrales. El primer antecedente normativo de este método creemos encontrarlo en la *Resolución de 3 de mayo de 2000 del Director General de la AEAT sobre expedición por medios telemáticos de certificaciones de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias u otras circunstancias de carácter tributario*. La certificación es expedida por el titular del órgano competente, cuya intervención se constata mediante un *código de acceso* personal al que queda vinculada de manera segura cada certificación expedida utilizando dicho código de acceso.⁽³⁾

Poco después, el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, añadió al artículo 14.4 del 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 una interesante regla de equivalencia funcional: «*Los certificados telemáticos producirán idénticos efectos a los expedidos en soporte papel. A tal efecto, su contenido deberá poder ser impreso en soporte papel, en el que la firma manuscrita será sustituida por un código de verificación generado electrónicamente que permita en su caso contrastar su autenticidad accediendo por medios telemáticos a los archivos del órgano u organismo emisor*».

El Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, que desarrolla la Ley del Catastro Inmobiliario, por su parte, también prevé la expedición de certificados catastrales telemáticos, sustituyendo la firma manuscrita por un código de verificación que permita contrastar su autenticidad. En igual sentido, el artículo 73.3 del RGAT.

La LAECSP no sólo ha supuesto el espaldarazo definitivo al código seguro de verificación como sistema de firma electrónica de las Administraciones Públicas sino que ha plasmado la regla de intercambio de soportes en el artículo 30.5 al prescribir que las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos electrónicos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora.⁽⁴⁾

⁽³⁾ Definido como «Código alfanumérico personal proporcionado por el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT al titular de cada órgano competente para la expedición de certificaciones tributarias electrónicas y que permite acceder a la aplicación informática correspondiente. Este código deberá mantenerse bajo exclusivo control de su titular sin perjuicio de su almacenamiento y custodia por el mencionado Departamento de Informática Tributaria a efectos exclusivamente probatorios».

⁽⁴⁾ «Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas» Ob.cit. pág. 302-303

8. Acogida de la automatización de la actuación administrativa

En el ámbito de la actuación administrativa electrónica la LAECSP no sólo respalda la idea de actuación automatizada tímidamente acogida en el artículo 96 de la LGT sino que la admite ampliamente e incluso se atreve a definirla en su anexo como «Actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación». Respecto de la resolución de procedimientos, el artículo 110.2 de la LGT ya confirió la condición de resolución a la contestación efectuada de forma automatizada por la Administración tributaria en aquellos procedimientos en que esté prevista esta forma de terminación.

La admisión formal de la actuación automatizada como posibilidad otorgada por las nuevas tecnologías basada en el tratamiento automatizado de la información (informática) y su transmisión de igual modo (telemática), tiene como necesario corolario el establecimiento de específicos sistemas de autenticación, a través del sello electrónico o el código seguro de verificación, en el artículo 18 de la LAECSP, así como de singulares reglas de competencia. En efecto, ahora no es relevante conocer al órgano autor del acto —acto procedente en realidad de la máquina programada *ad hoc*— sino determinar los órganos responsables de todo el proceso. Es lo que se hace en el artículo 39 de la LAECSP, al disponer que «En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación». Norma esta última imprescindible mientras las reglas de competencia revisoras sigan vinculadas al órgano autor del acto (por ejemplo, para conocer de las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito tributario). Así, por ejemplo, la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, atribuye a los Departamentos de la AEAT «definir las especificaciones correspondientes a la actuación automatizada de la Agencia» y al Departamento de Informática Tributaria «la programación, el mantenimiento, la supervisión y el control de calidad correspondiente a las actuaciones automatizadas de la Agencia, salvo que se atribuyan de forma expresa a otros órganos de la Agencia».

La actuación administrativa automatizada no sólo supone una agilización en la tramitación de los procedimientos, asimilando el proceder de la Administración Pública a lo que ya es regla general en las relaciones jurídico-privadas (banca electrónica; billetes de transporte, entradas de espectáculos; etc). Bien aprovechada puede mejorar el control de las potestades discrecionales en la medida en que permite asegurar el mismo tratamiento a todos los ciudadanos cuyas circunstancias encajen en los parámetros previamente establecidos por el órgano competente, como puede suceder por ejemplo con la concesión de aplazamientos tributarios. Mayores dificultades se advierten, lógicamente, cuando nos encontremos ante actos que deban valorar aspectos subjetivos individuales, como ocurre con la culpabilidad en las sanciones, aunque también en esta materia es posible avanzar, al menos hasta la propuesta de sanción con base en indicios (por ejemplo, incumplimiento de obligaciones formales tributarias) que deben ser destruidos por el presunto infractor.

Otra consecuencia lógica de la automatización es la posibilidad de usar sistemas de autenticación directamente vinculados al órgano u organismo actuante, careciendo de sentido exigir en este caso la utilización de medios de firma vinculados a una persona física que no tiene intervención alguna en el proceso y que ni siquiera puede, en la mayoría de los casos, mantener bajo su exclusivo control las claves de firma. Surge así el concepto de sello electrónico, en verdad eufemismo que permite esquivar la firma electrónica de órgano u organismo, aunque en nada se diferencia conceptualmente de la firma electrónica de persona jurídica o de entidad sin personalidad —de ahí que el artículo 18 de la LAECSP que lo regula se rubrique «Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada». La LAECSP ha reservado el término sello electrónico para aludir a los sistemas de autenticación de la actuación administrativa automatizada basados en certificados electrónicos, si bien se produce una sinécdoque, habida cuenta que el código seguro de verificación, como medio alternativo de autenticación de la actuación automatizada, se antoja también como un genuino sello electrónico. La principal diferencia funcional estriba en que la verificación del sello electrónico se hace con las claves públicas incorporadas al certificado de sello electrónico —lo que requiere la comprobación de la vigencia del certificado y admite la verificación electrónica automatizada— mientras que la verificación del código seguro de verificación requiere el acceso a la sede electrónica de la Administración Pública autora.

La automatización ha originado la aparición de servicios de valor añadido, no reconocidos expresamente en la LAECSP pero sí en alguna norma sectorial como el RGAT, tales como los registros de apoderamiento, plataformas de pago o contratación, participaciones en subastas públicas, servicios de alertas o bases de datos, o difusión de información previa suscripción.

9. Evolución de los nuevos instrumentos de la Administración electrónica: representación, registros y notificaciones electrónicas

Otra importante novedad de la LAECSP es el avance que lleva a cabo en los instrumentos procedimentales propios de la Administración electrónica, que a partir de las figuras clásicas del derecho administrativo, se han convertido en algunos casos en nuevos paradigmas jurídicos.

Así, en materia de representación de los ciudadanos se contienen dos normas de gran relevancia que sin duda tendrán que ser objeto de atención en el desarrollo reglamentario. Por un lado, la identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público en los términos del artículo 22. El funcionario actuará de peculiar representante del ciudadano que acuda a la oficina administrativa y lo solicite para actuar ante otra Administración Pública por medios electrónicos. Es una forma de fomentar el desarrollo de la Administración electrónica respetando al tiempo la libertad de elección de los ciudadanos. Por otro lado, el artículo 23 da carta de naturaleza general a la peculiar representación tributaria asociada desde 2001 a la colaboración social en la aplicación de los tributos, sin la cual no se entendería el auge de la presentación telemática de declaraciones tributarias por parte de personas físicas, por ejemplo, en el IRPF, al admitir la habilitación por las Administraciones Públicas de personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados.

Con esta habilitación el representante ha de disponer de la acreditación de la representación que sea necesaria pero sólo deberá exhibirla cuando lo requiera la Administración Pública.

Otra figura clave en la Administración electrónica es el Registro electrónico que con la LAECSP supera el carácter limitado de su primer regulación. Ahora serán posibles los Registros electrónicos polivalentes, que admitan solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirijan no sólo a la Administración titular del registro sino incluso a otras administraciones Públicas, mediando las fórmulas normativas y convenciones que resulten necesarias. Además, en estos Registros electrónicos los ciudadanos podrán aportar documentación anexa digitalizada por ellos mismos y autenticada con su propia firma electrónica, recayendo en la Administración Pública la carga de cotejar su contenido con los archivos administrativos donde obren los originales (cfr. Artículo 35.2).

La LAECSP supone también un importante avance en materia de notificaciones electrónicas. Como es sabido, para superar las dificultades de la constancia de la recepción en las notificaciones por correo electrónico, se estableció a partir de 2002 un sistema específico de notificaciones electrónicas mediante la modificación simultánea de la LGT y de la Ley 30/1992 basada en la mera puesta a disposición del acto que se pretende notificar y haciendo recaer la carga sobre el interesado que voluntariamente admita el sistema de notificación de abrir el correo electrónico. De este modo la notificación despliega toda su eficacia transcurridos diez días desde la puesta a disposición o desde la recepción si es anterior. Este sistema ha resultado en la práctica útil si bien algo rígido y la pretendida dirección electrónica única se ha convertido de momento en una dirección electrónica «única» para cada Administración Pública (Estado, Comunidad Autónoma de Andalucía, del País Vasco,...).

La nueva Ley establece en esta materia algunas novedades de interés. En primer lugar admite la posibilidad de que se imponga la notificación electrónica con carácter obligatorio, tal y como ya expusimos anteriormente. Además, regula expresamente una novedosa e interesante figura, la comparecencia electrónica, al indicar que «Producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos accesos» (artículo 28.5 de la LAECSP). Finalmente, aunque no se prevea expresamente, parece claro que la LAECSP permite la notificación electrónica mediante simple sistema de correo electrónico, en el bien entendido que el efecto de la notificación dependerá en tales casos de la constancia de la recepción por el interesado, por resultar así de las reglas generales sobre notificación de actos administrativos que admiten cualquier modo que permita tener constancia de la recepción.

10. Morfología del Documento Electrónico

Ante la constatación de que la realidad administrativa se va a caracterizar en los próximos años por una convivencia entre procedimientos y actuaciones en soporte papel y en soporte electrónico, la LAECSP regula con valentía el intercambio de soportes de los documentos, auténticos vehículos donde circula la información. Y lo hace con una nueva definición de documento electrónico en su Anexo que trata de poner fin a la proliferación de definiciones anteriores, no

del todo satisfactorias. Así, es documento electrónico, la «información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado». Normalmente el documento electrónico irá firmado por los ciudadanos o por las Administraciones Públicas; en este segundo caso nos encontraríamos ante documentos administrativos electrónicos. Importa destacar que se reconoce en el artículo 29.1 de la LAECSP la condición de documento administrativo electrónico al emitido por las Administraciones Públicas siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo previsto en la propia LAECSP, por lo que tienen tal carácter, por ejemplo, los producidos mediante actuación administrativa automatizada.

La nueva definición de la LAECSP nos permite aplicar una doctrina dual al documento electrónico. Por un lado hay unos elementos esenciales, la información y la identificación, cuya alteración implica jurídicamente un cambio del documento. Por otro, elementos accidentales como el formato o el soporte, cuyo cambio no impide que se mantenga el carácter genuino del documento y por tanto que podamos hablar de copia auténtica del documento original.

Partiendo de estas ideas, la LAECSP trata de abordar, en el importante artículo 30, la obtención de copias electrónicas de los documentos conforme a varios criterios, que originan una complicada combinatoria: documento público o privado; original obrante en poder de la Administración Pública que obtiene la copia o no; original en soporte papel y copia electrónica, o viceversa, original electrónico y copia en soporte papel.

36

Además, en aras de la simplificación pretendida, la LAECSP facilita la destrucción de originales en soporte papel respecto de los cuales se haya obtenido una copia electrónica auténtica, remitiéndose a los términos y condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.

Aborda también la LAECSP el archivo electrónico de documentos, admitiendo nuevamente que el archivo se haga en formato distinto del original, lo cual puede venir exigido por la propia evolución tecnológica.

Finalmente, en esta materia, merece una especial referencia el expediente electrónico, estado avanzado del documento electrónico y que se define en el artículo 32 de la LAECSP como «el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan». El expediente electrónico se ha convertido en un auténtico reto para la Administración Pública, si bien se trata de un concepto que admite cierta flexibilidad. La LAECSP acude incluso a una ficción legal al indicar que «El foliado de los documentos electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo además admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos». Se desprende de lo anterior que el concepto de expediente electrónico no requiere su vinculación con las aplicaciones gestoras o tramitadoras de los procedimientos aunque el escenario lógico deseable es el de su estrecha interrelación.

Puede llamar la atención que se utilice el vocablo «foliado» procedente del término latino «hoja». Su oportunidad reside en que es la palabra empleada en la legislación procesal para establecer las condiciones en que el expediente administrativo debe ser remitido a la jurisdicción contencioso-administrativo con ocasión de su revisión judicial. De este modo, la

LAECSP evita la necesidad de acudir a una interpretación evolutiva de la normativa procesal por parte de los tribunales de justicia.

Acoge la LAECSP algunos rasgos peculiares del expediente electrónico. Por un lado el hecho de que un documento forme parte de distintos expedientes electrónicos, por ejemplo, el aviso de recibo de una notificación que puede ser útil en varios procedimientos sin necesidad de expedir copias (electrónicas) para cada uno de ellos. Basta que esté archivado en el lugar adecuado del sistema de información y vinculado a los distintos índices electrónicos. A diferencia del expediente en soporte papel, en el expediente electrónico es suficiente con que la información está vinculada y sólo será necesario juntarla cuando se produzca su remisión o puesta a disposición. Precisamente la otra especialidad del expediente electrónico, contenida en el artículo 32.2 de la LAECSP es la posibilidad de sustituir la remisión por la puesta a disposición a todos los efectos legales, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo. Se trata de una facilidad de las nuevas tecnologías que permite simplificar los procedimientos y ahorrar costes. Como precedente podemos citar el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, cuya Disposición adicional tercera ya admitía la sustitución de la remisión por la puesta disposición.

11. Consideración final

Para finalizar este rápido análisis de la LAECSP destacaremos dos aspectos. En primer lugar, debe resaltarse cómo toda la regulación de la LAECSP y sus principales novedades tienen en común la necesidad de confiar en que la realidad fluye como razonablemente es de suponer, es decir, en la buena fe, pilar milenario del derecho. Como ya hemos indicado en otro sitio⁽⁵⁾, si la firma electrónica puede vincular a su autor aparente, ello obedece a que puede presumirse que las claves electrónicas que autentican el documento han sido utilizadas por su titular. Las notificaciones electrónicas mediante la puesta a disposición presumen que quien ha aceptado voluntariamente este sistema está en condiciones de acceder a la misma en cualquier momento. La representación presuntiva de la colaboración social constituye una exitosa y laudable experiencia de confianza entre la Administración Pública y la sociedad a la que sirve. De todo lo anterior se deduce que la nueva regulación implica un renovado protagonismo de la buena fe, propio de una sociedad democrática avanzada como es la española en el inicio del siglo XXI.

Por otro lado, aunque susceptible de directa aplicación en gran parte de su contenido, la completa aplicación de la LAECSP requiere su pertinente desarrollo reglamentario mediante Real Decreto. Hay puntos claramente necesitados de concreción y desarrollo reglamentario, como el alcance de determinados derechos de los ciudadanos o las características de la sede electrónica, los requisitos para la imposición obligatoria del empleo de medios electrónicos, o para la destrucción de documentos en soporte papel tras su digitalización, etc.

⁽⁵⁾ «La colaboración del Derecho en la construcción de la Administración Pública Electrónica». Revista Auditoría y Seguridad. Volumen 2007/nº 16, pág. 182-185

Es deseable igualmente un desarrollo reglamentario que no malbarate el trabajoso logro de una regulación unitaria en la materia. Este desarrollo deberá tener la suficiente ductilidad para contemplar las distintas especialidades que pueden existir en la actividad administrativa. Ello es compatible con la proclamación de su aplicación en materias donde hay una regulación legal específica e incluso con normativa europea de referencia, como sucede con la contratación pública. Mayores riesgos existen en el terreno interadministrativo al poder existir un desarrollo de la LAECSP por cada Comunidad Autónoma.

También es necesario seguir avanzando en la integración del expediente administrativo electrónico con el expediente judicial electrónico. Sin una verdadera justicia electrónica no será posible culminar la construcción de la Administración Pública electrónica.

EL FUTURO DE LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA PREVISTOS EN LA LEY 11/2007

Santiago Segarra Tormo. *Jefe de la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes. Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Planteamiento.— **2.** Identificación presencial.— **3.** El Documento Nacional de Identidad.— **4.** Necesidad de una identificación electrónica.— **5.** Sistemas de identificación no presenciales.— **6.** La identificación electrónica en la Ley 11/2007.— **7.** Aplicación de los sistemas de identificación previstos en la Ley 11/2007 por la AEAT.— **8.** Valoración de los sistemas de identificación recogidos en la Ley 11/2007.— **9.** Tipos de certificado y sistemas de firma previstos en la Ley 11/2007 (resumen).— **10.** Sistemas de identidad federados.— **11.** Conclusiones.

39

1. Planteamiento

Se exponen en este trabajo los diversos sistemas de identificación previstos en la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

Para ello se analizan inicialmente las características de los sistemas de identificación presencial, para pasar luego a comentar la importancia del Documento Nacional de Identidad (DNI) en este tipo de identificación.

Se expone después la necesidad de establecer sistemas de identificación en las transacciones no presenciales entre las que se encuentran las electrónicas.

Se comentan los diversos sistemas de identificación electrónica analizando sus ventajas e inconvenientes para analizar seguidamente los sistemas previstos en la LAECSP para las relaciones entre el ciudadano (en el sentido amplio que utiliza Ley para recoger también a las entidades) y las Administraciones Públicas.

En el siguiente apartado se exponen y justifican las opciones escogidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), lo que permite realizar, después, una valoración de los sistemas recogidos en la Ley.

A modo de resumen se relacionan los diversos sistemas de identificación recogidos en la Ley vinculándolos con las diferentes situaciones, para finalizar con alguna reflexión relativa a la

posibilidad de establecer sistemas de identificación electrónica federada entre los diferentes Estados.

2. Identificación presencial

La identificación electrónica debe permitir verificar la identidad de una persona que no se halle en presencia de otra. En el mundo físico convencional la comprobación de la identidad se realiza contrastando algún rasgo físico o de comportamiento (rasgos conductuales) de la persona presente con algún patrón o perfil de este rasgo o comportamiento certificado por un tercero de confianza. En el caso español es, principalmente, el Ministerio Interior quien al expedir el DNI o la Tarjeta de Residencia de un extranjero certifica determinados rasgos físicos o de conducta de una persona física. Estos rasgos son la cara, la huella dactilar y la firma manuscrita. Son rasgos que son inherentes a una persona: Lo que esta persona es o hace, se supone que sólo ella lo es o lo puede hacer.

Se podría basar la identificación física, por ejemplo, en el material genético de cada persona a través de su genoma, en el iris de sus ojos, o en el tono de su voz, pero la identificación basada en estos rasgos no sería operativa por su coste de implantación y dificultad de obtención y gestión de los mismos.

La identificación física consta de los siguientes elementos:

- Rasgo físico o comportamiento inherente a una persona.
- Tercero de confianza que certifica previamente este rasgo o comportamiento obteniendo un patrón.
- Método de contraste entre el rasgo físico o comportamiento mostrado por la persona a identificar y la certificación realizada por el tercero de confianza.

Para que el método de identificación sea eficaz deben cumplirse determinados requisitos:

- ✓ El rasgo físico o comportamiento debe ser único.
- ✓ El rasgo físico o comportamiento en el que se base la autenticación debe ser captado fácilmente por el sujeto que realiza la identificación.
- ✓ El patrón debe ser obtenido por un tercero de confianza.
- ✓ El patrón debe ser accesible por el sujeto que realiza la identificación.
- ✓ El patrón no debe poder ser falsificable.

Algunos ejemplos de documentos de identidad son el ya citado documento nacional de identidad, el pasaporte, el permiso de conducción, la tarjeta de la Seguridad Social, la tarjeta de crédito o las tarjetas de identificación que las empresas entregan a sus empleados.

Tratándose de personas jurídicas las necesidades de autenticación afectan principalmente a la capacidad de obrar que tiene la persona física que actúa en nombre de la entidad. En este caso la verificación abarca a la identificación de esta persona y a las facultades que ésta tiene para actuar en nombre de la entidad.

3. El Documento Nacional de Identidad

Es el documento soporte que sirve de instrumento para hacer constar de modo oficial la identidad personal cumpliendo los requisitos expuestos en el apartado anterior. Permite por tanto tener certeza sobre la identidad de las personas.

La normativa reguladora del DNI define a éste como el documento público que acredita la auténtica personalidad de su titular, constituyendo justificante completo de la identidad de la persona.

Los rasgos físicos que contiene son la imagen facial y la huella dactilar de la persona.

El comportamiento recogido es la firma manuscrita.

Estos tres elementos pueden ser reconocidos por la persona que realiza la identificación.

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Policía, garantiza que estos tres elementos corresponden a su titular. Es más, se exige la presentación de un certificado en extracto del acta de nacimiento, para la primera obtención del DNI, que es un reflejo de lo consignado en el Registro Civil.

Es un documento que incorpora suficientes elementos de seguridad que hacen muy difícil su falsificación.

Los patrones y la firma manuscrita del titular son directamente accesibles en el documento.

La existencia del DNI tiene un valor inestimable. La mayoría de los países en la Unión Europea no disponen de un documento análogo. Se utilizan otros instrumentos emitidos, y por tanto avalados, por diversas organizaciones, tanto públicas como privadas, que no gozan del reconocimiento oficial que tiene el DNI.

El DNI electrónico incluye además un microchip que permite su utilización como instrumento de identificación en relaciones no presenciales. Para ello incorpora dos certificados electrónicos y sus correspondientes claves privadas, uno, para verificar digitalmente la identidad de su titular y, otro, para realizar firma electrónica. Por tanto el DNI electrónico (DNle) sirve para acreditar la identidad de una persona tanto en relaciones presenciales como en actuaciones no presenciales.

4. Necesidad de una identificación electrónica

Las relaciones no presenciales son aquéllas en las que las partes no se hallan una en presencia de la otra. Algunos ejemplos de este tipo de relaciones son las siguientes: Compras por correo, transacciones por conversación hablada por teléfono, operaciones a través de mensajes SMS o Internet.

Un ejemplo de referencia normativa a este tipo de relaciones se encuentra en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM) que define a las ventas a distancia como las celebradas sin la presencia física simultánea del comprador y del vendedor, transmitiéndose

la propuesta de contratación del vendedor y la aceptación del comprador por un medio de comunicación a distancia de cualquier naturaleza.

Este medio de comunicación puede ser el servicio postal de Correos, las redes de telecomunicaciones entre otros.

El proceso de identificación en las relaciones no presenciales no se puede basar en rasgos físicos y en la firma manuscrita contenidos en un documento físico ya que éste no se puede ser aportado por las partes por no coincidir en el mismo espacio físico. Sin embargo la identificación recíproca de las partes es necesaria, ya que en caso contrario no existe elemento probatorio alguno que se oponga al repudio de cualquiera de las partes intervinientes.

La necesidad de esta identificación se pone de manifiesto por ejemplo en las operaciones de compra a distancia en las que el pago se realiza mediante la consignación de los datos identificativos de la tarjeta de crédito y de la fecha de caducidad. El cargo realizado en la cuenta del titular de la tarjeta debe ser objeto de retrocesión si el titular de la cuenta repudia la operación. En efecto la LOCM establece que cuando el importe de una compra hubiese sido cargado utilizando el número de una tarjeta de crédito, sin que ésta hubiese sido presentada directamente o identificada electrónicamente, su titular podrá exigir la inmediata anulación del cargo. En tal caso, las correspondientes anotaciones de adeudo y reabono en las cuentas del proveedor y del titular se deben efectuar a la mayor brevedad.

42

Para resolver este problema algunas entidades emisoras de tarjetas han desarrollado sistemas de identificación electrónica o sistemas de confirmación basados en un mensaje SMS. Esta alternativa se basa en la confirmación de la orden de pago a través del teléfono móvil. Una vez suministrados los datos de la tarjeta, la entidad emisora de la tarjeta al tener conocimiento de la operación genera una llamada telefónica o mensaje SMS para que el usuario manifieste su conformidad indicando determinada clave de acceso. Si no recibe esta clave no se autoriza la operación y el establecimiento receptor de los datos de la tarjeta por medios no presenciales no admite la orden de pago.

5. Sistemas de identificación no presenciales

Se pueden establecer tres categorías de sistemas de identificación no presenciales:

- 1 Secreto compartido: Lo que dos saben.
- 2 Elemento que sólo tiene una persona y que pone a disposición de otra.
- 3 Algún rasgo propio y único de la persona que puede ser comparado con un patrón.

El secreto compartido es información cuyo conocimiento comparten las dos partes que intervienen en una relación no presencial. Éste sería el caso de las claves de acceso, códigos PIN, tarjetas con códigos de coordenadas o lo que la LAECSP denomina como claves concertadas. El secreto compartido puede tener la consideración de firma electrónica ya que se ajusta a la definición que de la misma da la Ley 59/2003, de 19 de diciembre,

de firma electrónica.: La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.

El principal inconveniente que presenta este sistema es que es un secreto que sólo pueden conocer dos partes. No debe servir para relacionarse con un tercero. Ello obligaría a disponer de tanto secretos compartidos como personas o entidades deban ser objeto de relación a distancia.

El paradigma del segundo sistema de identificación es la firma electrónica avanzada, tanto en su modalidad básica como en la cualificada, denominada reconocida, y los certificados electrónicos asociados.

El funcionamiento de la firma electrónica avanzada es el siguiente: Cuando el usuario envía un documento firmado electrónicamente transmite tres bloques de información. El primero corresponde al documento en formato binario.

El segundo es la firma electrónica, que es el resultado de aplicar un algoritmo a los datos del documento que se firman, haciendo intervenir en el algoritmo una clave privada, y que es por lo tanto personal y secreta, del firmante. La Ley de firma electrónica denomina a la clave privada, datos de creación de firma. A través de la firma, así obtenida, se establece una vinculación subjetiva con el signatario y objetiva con el contenido del documento. Sólo este firmante y éste documento pueden producir una firma electrónica determinada. Realmente el algoritmo de cifrado consta de dos fases: Generación de la huella del contenido informativo a firmar reduciendo el número de bits del mismo a un número fijo y aplicación de un algoritmo en el que participa la clave privada del firmante sobre la huella.

El tercer bloque de información, que se transmite, lo constituye el certificado de identidad del firmante. Éste contiene su identificación personal, su clave pública y la firma electrónica de la autoridad de certificación que ha expedido el certificado. La clave pública está asociada con la clave privada usada por el firmante, de forma que puede ser utilizada para verificar, pero no para generar, la firma recibida. Si el algoritmo de verificación comprueba la coherencia de la firma con el contenido del documento y con la clave pública se establece la mencionada vinculación subjetiva y objetiva. La Ley de firma electrónica denomina datos de verificación de firma a la clave pública.

De este modo se resuelven los problemas relativos a la autenticación de la identidad y de la integridad del mensaje. Es decir, permite establecer una vinculación subjetiva y objetiva. Sólo quien disponga de la clave privada puede haber producido una firma electrónica determinada, y sólo el mensaje que es firmado puede haber dado lugar a la misma. La firma contenida en el certificado sirve para que el destinatario de la transacción pueda comprobar que el certificado ha sido expedido por un Prestador de Servicios de Certificación que merezca la confianza del receptor de la transacción electrónica.

El procedimiento establecido por el prestador de los servicios de certificación para la obtención de los datos de creación de firma electrónica (clave privada) y el certificado de identificación debe garantizar la posesión de estos dispositivos por su auténtico titular y evitar con ello que el firmante pueda luego repudiar su firma.

El prestador de estos servicios debe, además, ofrecer el acceso a la lista de certificados revocados para que el receptor de la firma electrónica avanzada pueda verificar que el certificado y su clave privada no han sido revocados.

La firma reconocida es una firma electrónica avanzada cualificada. Supone el cumplimiento de unos requisitos adicionales.

Los más importantes son:

- 1 Comprobar la identidad y circunstancias personales de los solicitantes de certificados con arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente.
- 2 Asegurarse de que el firmante está en posesión de los datos de creación de firma correspondientes a los de verificación que constan en el certificado.
- 3 Que los datos utilizados para la generación de firma pueden producirse sólo una vez y asegurar razonablemente su secreto.
- 4 Que exista una seguridad razonable de que los datos utilizados para la generación de firma no puedan ser derivados de los de verificación de firma o de la propia firma y de que la firma esté protegida contra la falsificación con la tecnología existente en cada momento.
- 5 Que los datos de creación de firma puedan ser protegidos de forma fiable por el firmante contra su utilización por terceros.
- 6 Que el dispositivo utilizado no altere los datos o el documento que deba firmarse ni impida que éste se muestre al firmante antes del proceso de firma.

Como se expondrá más adelante la LAECSP no obliga a una Administración Pública a aceptar cualquier sistema de firma electrónica avanzada, ya que estos sistemas de firma electrónica no tienen que cumplir necesariamente con estos requisitos cuyo incumplimiento cuestiona seriamente el valor probatorio de la firma electrónica recibida. De hecho la mayoría de las Administraciones Públicas han optado por exigir el cumplimiento de la mayoría de estos requisitos para aceptar un sistema de firma electrónica avanzada.

La tercera categoría lo constituyen los sistemas biométricos. Wikipedia define a la biometría como el estudio de métodos automáticos para el reconocimiento único de humanos basados en uno o más rasgos conductuales o físicos intrínsecos. El término se deriva de las palabras griegas «bios» de vida y «metron» de medida. Un ejemplo lo constituye el ADN de las personas.

La «biometría informática» es la aplicación de técnicas matemáticas y estadísticas sobre los rasgos físicos o de conducta de un individuo, para «verificar» identidades o para «identificar» individuos.

En las tecnologías de la información, la autenticación biométrica se refiere a las tecnologías para medir y analizar las características físicas y del comportamiento humanas con propósito de autenticación. Estas técnicas deben transformar estos rasgos en bits para que pueden ser objeto de transmisión telemática.

Algunos rasgos susceptibles de autenticación biométrica son las huellas dactilares, el iris de los ojos o el tono de la voz.

El principal inconveniente de estos sistemas es que el sujeto que quiere ser identificado debe disponer de sistemas que posibiliten la digitalización de sus rasgos y que el sujeto que quiere realizar la verificación de la identidad debe disponer previamente la información relativa a estos rasgos para poder efectuar su comparación. Ello obliga a que el sujeto a identificar haya ofrecido sus rasgos biométricos para que sean digitalizados por un tercero de confianza de las partes y que éste lo haya proporcionado al sujeto que realiza la autenticación.

Además, debe tenerse cuenta el hecho de que las tecnologías actuales tienen tasas de acierto que varían ampliamente dependiendo del rasgo personal utilizado (desde valores bajos como el 60%, hasta altos como el 99,9%).

Los sistemas multifactoriales utilizan varios de estos métodos para autenticar la identidad. Un secreto compartido como puede ser una clave de acceso acompañada de una confirmación por un mensaje SMS sería un ejemplo. En este caso se utilizan dos interacciones distintas que emplean canales diferentes: Internet y SMS. La seguridad se ve reforzada por el hecho de que la confirmación por SMS está vinculada por un mensaje emitido al número del teléfono del autor aparente de la transacción, que debe confirmar remitiendo un mensaje de respuesta que puede incluir algún dato del mensaje recibido.

6. La identificación electrónica en la Ley 11/2007

La Ley no recoge los sistemas biométricos por no estar consolidada su implantación.

El ciudadano podrá identificarse mediante firma electrónica sin necesidad de que sea firma electrónica avanzada o reconocida. El DNle es otro medio de identificación previsto en la Ley.

La firma electrónica reconocida deberá ser aceptada por las Administraciones Públicas con la condición de que las Autoridades de Certificación suministran la información necesaria de forma gratuita. Entre esta información se incluye necesariamente el acceso a la lista de revocados.

La firma electrónica avanzada podrá ser aceptada por las Administraciones Públicas. Es potestativo de éstas que podrán valorar el cumplimiento de aquellos requisitos que consideren necesarios.

La firma electrónica básica, como conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante puede también ser aceptada por las Administraciones. Un supuesto particular lo constituyen las claves concertadas.

En muchas ocasiones la Administración formula una propuesta que el ciudadano debe confirmar. En estos casos la Administración Pública podría consignar en la propuesta un número de referencia que sólo el interesado y la Administración conocerían. La confirmación de la propuesta podría hacerse a través de este número de referencia.

La identificación de la Administración electrónica podrá hacerse a través de certificados de dispositivo seguro cuando actúe en modo pasivo recibiendo consultas o trámites en su sede electrónica. Al igual que en el mundo físico convencional podemos saber que estamos en una oficina de la Administración, es necesario establecer mecanismos para que los ciudadanos puedan saber que visitan una página Web de determinada Administración.

Cuando actúe de forma activa realizando actuaciones ante terceros deberá utilizar firma electrónica para identificar al órgano que realiza la actividad administrativa o a la propia Administración cuando se trate de actuación automatizada. Tampoco es necesaria en este caso que la firma electrónica utilizada sea avanzada o reconocida.

7. Aplicación de los sistemas de identificación previstos en la Ley 11/2007 por la AEAT

Un ejemplo conocido del uso de clave concertada es el de la confirmación del borrador de IRPF. La AEAT emite un borrador que incluye un número de referencia. El ciudadano puede confirmar esta propuesta comunicando este número. Esto hace posible que el borrador pueda ser confirmado no sólo por Internet, sino también remitiendo un mensaje SMS con este número.

Para la actuación no automatizada la autenticación se realiza, principalmente, a través del código seguro de verificación que posibilita además la comprobación de la integridad del documento correspondiente mediante el acceso a la sede electrónica de la AEAT donde se puede efectuar su cotejo.

El código seguro de verificación se obtiene mediante la aplicación a los datos incluidos en el mensaje contenido en el documento electrónico, entre los que se incluye la identificación del funcionario que ejerce la competencia y el puesto que ocupa, de un algoritmo de cifrado con la clave privada de la AEAT. La vinculación de la firma electrónica al funcionario actuante se consigue haciendo intervenir en el proceso de generación de la firma electrónica el código de usuario que está asociado a claves personales de acceso que éste puede mantener bajo su exclusivo conocimiento.

El código seguro de verificación es transformado a notación hexadecimal e incorporado al documento. Para reducir su extensión se ha optado por utilizar sistemas de firma basado en clave simétrica, ya que el número de bits obtenidos en el proceso de firma es el del número de bits de la clave simétrica. Conectándose al servidor Web de la AEAT puede cotejarse el documento a través del mismo.

La autenticación del ejercicio de la competencia es realizado por la propia AEAT a través de su propio sistema informático que verifica que el funcionario, que se identifica mediante su clave de acceso, cumple los requisitos para ser competente en el procedimiento en cuestión. Este sistema de autenticación es similar al que se utiliza en las actuaciones que no son electrónicas. ¿Sirve el documento-papel que recibe el administrado para comprobar que quién actúa es competente? La respuesta es que debería ser indiferente el hecho que el contenido de la actuación haya sido consignado en papel o que tenga formato electrónico.

En determinados supuestos se utilizará firma electrónica avanzada de la AEAT, lo que la LAECSP denomina sello electrónico, especialmente cuando se trate de actuaciones con otras Administraciones Públicas.

El uso de firma electrónica avanzada o reconocida del funcionario que realiza la actuación será residual. Dado el alto número de expedientes a tramitar los funcionarios de la AEAT realizan tramitación masiva de expedientes que tengan el mismo perfil a través de la herramienta de tramitación denominada Info-Clase con la que se toma la misma decisión para los expedientes que tienen el mismo perfil. Realizar la firma electrónica reconocida sobre cientos de expedientes en la tarjeta criptográfica del funcionario conectada a un ordenador personal produciría problemas de rendimiento. El sistema descrito en los párrafos anteriores genera el código seguro de verificación en el ordenador central que dispone de suficiente capacidad de proceso.

Por tanto, sólo con carácter subsidiario se utilizarán estos sistemas de firma electrónica como la basada en el DNI u otros basados en certificado electrónico como es el supuesto recogido en la LAECSP en que los funcionarios habilitados por la AEAT identifiquen y autenticuen a los ciudadanos ante otros Registros Electrónicos administrativos.

Para la actuación administrativa automatizada también se obtendrá un código seguro de verificación, sin que intervenga en este caso código de usuario ni la identificación del funcionario que dicta el acto administrativo, ya que éste es dictado por la propia Administración. El documento electrónico producido incorporará este código y podrá tener asociado un sello electrónico producido por la clave privada del certificado de persona jurídica de la AEAT.

El hecho de que los documentos electrónicos que recojan las actuaciones electrónicas de la AEAT incluyan el código de verificación como firma electrónica sirve además para permitir su impresión en papel sin merma alguna de su valor probatorio. En efecto la LAECSP dispone que las copias en papel de documentos electrónicos administrativos firmados electrónicamente tendrán también la consideración de copia auténtica siempre que incluyan la impresión de un código que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos de la Administración Pública emisora.

Ello es importante dado que los contenidos informativos de los documentos electrónicos tienen naturaleza anfibia. Parte de su vida la pasan en soporte electrónico y otra parte la pasan en soporte papel. Un ejemplo ilustrativo son los certificados administrativos obtenidos electrónicamente. El interesado los descarga de la sede electrónica de la Administración emisora, y los imprime en papel para entregárselos a un tercero que se los ha requerido. Éste podrá verificar su autoría y contenido conectándose a la sede electrónica de la Administración emisora y visualizar la imagen del documento tecleando el código de verificación.

La decisión de incorporar el código de verificación se ha extendido también a la mayoría de los documentos en soporte papel, para evitar falsificaciones consistentes en suplantar la identidad de la AEAT y/o en alterar su contenido.

8. Valoración de los sistemas de identificación recogidos en la Ley 11/2007

La propia Ley recoge el principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y a las circunstancias de los distintos trámites y actuaciones.

La seguridad plena es difícilmente alcanzable. No obstante, conseguir un nivel de seguridad razonable es posible con las herramientas legales que proporciona la LAECSP.

El uso de estas herramientas deberá realizarse teniendo en cuenta las circunstancias y la trascendencia de las actuaciones a realizar.

En las relaciones presenciales se puede alcanzar más fácilmente un nivel de certeza razonable de la identidad de una persona. Ello no impide que existan supuestos de simulación de la identidad, basados por ejemplo en la falsificación del DNI.

En las relaciones no presenciales los sistemas de identificación se basan en presunciones. Así por ejemplo los sistemas de firma electrónica reconocida y avanzada se basan en que la persona que utiliza el certificado y la clave privada sea el titular real de los mismos. Existen al menos dos presunciones a aplicar en este caso: La persona que activa los certificados electrónicos es el titular aparente y quién conoce la clave para su utilización es sólo esta persona. ¿Cuál es el riesgo?

Para el DNI electrónico el riesgo es mínimo. La activación se realiza ante un funcionario de la Dirección General de la Policía, y el titular tiene la obligación de custodiar el DNI y no desvelar la clave para su utilización. Es por ello por lo que la Ley de Firma electrónica da a la firma electrónica obtenida con el DNLe el mismo valor que el de una firma manuscrita.

Los restantes sistemas de firma electrónica tienen mayor nivel de riesgo, pero que deberá ponerse en relación con la trascendencia de la operación. Siempre cabe además utilizar sistemas multifactoriales para reforzar la seguridad de la identidad.

Corresponde a cada Administración Pública optar por el sistema de identificación que considere más adecuado dentro de las posibilidades que ofrece el término legal firma electrónica.

Los sistemas de identificación basados en firma electrónica avanzada en cualquiera de sus modalidades tienen una limitación operativa: Se debe acceder a la lista de certificados revocados de la Autoridad de Certificación que haya emitido el certificado electrónico y la correspondiente clave privada. Para superar esta limitación la LAECSP establece que la Administración General del Estado dispondrá, al menos, de una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones. En la actualidad esta plataforma existe. Se denomina @firma y la gestiona el Ministerio de Administraciones Públicas.

Pero, ¿qué sucede con los certificados emitidos en otros Estados?. La LAECSP se remite a la Ley 59/2003 de firma electrónica que exige un contenido informativo mínimo para los certificados reconocidos entre los que se incluye el número del DNI para personas físicas y el código de identificación fiscal para las personas jurídicas. La importancia de este dato viene dada por el hecho de que constituye la clave primaria de la mayor parte de los sistemas de información de este país.

Los certificados emitidos por autoridades de certificación de otros Estados no incluirán estos datos porque no existen en muchos de ellos.

Habrá que encontrar una solución pues la demanda de ciudadanos y empresas no establecidos en España de poder relacionarse con las Administraciones Públicas españolas a través de certificados electrónicos emitidos por autoridades de certificación no establecidas en España es cada vez mayor. Posiblemente la solución sea el establecimiento de sistemas de identidad federada.

La identificación de la Administración Pública tiene dos niveles: La primera cuando actúa como receptora de actuaciones de ciudadanos a través de su sede electrónica. La Ley acude al concepto de certificados de dispositivo seguro. Este concepto habrá de ser objeto de desarrollo reglamentario, pero todo parece apuntar a que se trata de un certificado de servidor. En Wikipedia existe una definición de este término: Certificado de servidor seguro es el utilizado en los servidores Web que quieren proteger ante terceros el intercambio de información con los usuarios.

Si nos atenemos a esta definición este tipo de certificado sería aquél cuya clave pública permite cifrar los mensajes que transmite el ciudadano a la sede electrónica de la Administración. Sería ésta, y sólo ésta, quien mediante la clave privada asociada a la clave pública podría descifrar este mensaje. El intercambio de claves públicas se efectúa en el momento de realizar la conexión, lo que en inglés se denomina handshake (Apretón de manos). Una vez descargado, el certificado se puede visualizar desde el propio navegador. Uno de los elementos de información que se muestra es la huella o hash de este certificado.

Esta interpretación sería coherente con la referencia contenida en el artículo 17 de la LAECSP al señalar que los sistemas de firma electrónica utilizados por las sedes electrónicas basados en certificados de dispositivo seguro servirán tanto para identificarse como para garantizar una comunicación segura.

La manera de verificar que este certificado corresponde a la Administración que aparenta ser la titular es a través de la firma que del mismo realiza la Autoridad de Certificación. Esta firma está contenida en el propio certificado que es objeto de intercambio al inicio de la sesión como ha quedado apuntado. Para poder efectuar esta comprobación es necesario que el ciudadano tenga instalado en su ordenador la clave pública de la autoridad de certificación. Esto lleva directamente a la siguiente conclusión: Debería existir una Autoridad de Certificación a nivel estatal que expidiese los certificados de dispositivo seguro de la Administraciones Públicas y que garantizase que quién lo obtiene es la Administración que lo solicita. Además la clave pública de esta autoridad de certificación debería estar instalada en el software base de los equipos de los ciudadanos, para lo que se debería llegar a acuerdos con los principales fabricantes de software.

Una medida adicional que reforzaría la seguridad de los ciudadanos sería la publicación de la huella o hash de estos certificados en el Boletín Oficial del Estado o en algún sitio Web oficial de la Administración Pública para poder realizar su contraste ya que la huella se puede visualizar directamente a través del navegador utilizado por el ciudadano. También sería recomendable que las sedes se creasen mediante alguna disposición normativa que fuese objeto de publicación en algún boletín oficial.

El segundo nivel de identificación electrónica de la Administración se debe producir cuando ésta actúa. Hay que distinguir entonces entre la autenticación del funcionario que actúa en el supuesto de actuación no automatizada o de la propia Administración en el supuesto de actuación automatizada y la autenticación del ejercicio de la competencia.

Para poder verificar la identidad del funcionario o de la Administración que actúa, según sea el caso, la LAECSP opta por la firma electrónica. Lo que se pretende es establecer un nexo entre el mensaje producido y su autor material.

Cada organización pública establecerá el mecanismo interno que considere más adecuado para poder realizar la imputación.

Por otra parte a través de la firma electrónica se pretende que el destinatario de la actuación administrativa electrónica pueda establecer la vinculación subjetiva y objetiva del mensaje recibido. Para realizar la vinculación subjetiva debería bastar con poder verificar la Administración actora ya que a todos los efectos es ésta quien actúa. La firma electrónica avanzada debe servir para ello si cumple con determinados requisitos exigidos para la firma electrónica reconocida, pero exige que el ciudadano pueda realizar esta comprobación en su equipo lo que puede ser complicado.

Nuevamente la Ley permite a cada Administración que opte por el sistema que considere más adecuado. Otra opción es posibilitar el cotejo del mensaje recibido en la sede electrónica de la Administración actora a través del código seguro de verificación.

Como ha quedado expuesto y justificado la AEAT opta con carácter general por un sistema de firma electrónica no avanzada que se adjunta al mensaje electrónico en notación hexadecimal, permitiendo el cotejo del documento electrónico en su sede electrónica.

Debe corresponder a cada Administración establecer mecanismos internos para garantizar que quién actúan es competente. Incorporar atributos en el certificado de los funcionarios ocasionaría diversos problemas. El primero es el de su volatilidad. La atribución de competencias cambia frecuentemente debido a nuevos nombramientos, ceses, nuevas incorporaciones... El segundo motivo es que las reglas de competencia pueden ser complejas para estar contenidas en los atributos de un certificado.

En el mundo no electrónico los documentos emitidos por las Administraciones Públicas en soporte papel tampoco permiten comprobar que quién actúa sea competente.

La actuación electrónica va precedida de una declaración de voluntad, conocimiento, juicio o petición que se materializa a través de una aplicación informática que puede comprobar que el usuario que la realiza reúne los requisitos de competencia. Lo importante, entonces, es que el usuario se identifique fehacientemente en el sistema informático de la Administración Pública en la que realiza su actividad. Que se pueda asegurar que el autor aparente

de la acción informática es el autor real a través del sistema informático correspondiente. Para ello sería conveniente que todas la Administraciones revisasen sus procedimientos de asignación y custodia de claves de acceso a las aplicaciones que producen las actuaciones electrónicas.

Para los supuestos en que la actuación administrativa se autentique a través de la firma electrónica avanzada del funcionario que actúa, sería aconsejable proporcionar a los empleados públicos certificados electrónicos y claves privadas específicas para ello. Los funcionarios no tendrían que mezclar su actividad electrónica privada con la derivada del desempeño de sus funciones. Sería cuestionable exigirles que utilizaran sus dispositivos para realizar actividad administrativa cuando los solicitaron para fines privados. La Administración Pública debería disponer de una Infraestructura de Clave Pública para proporcionar estos dispositivos a los funcionarios.

9. Tipos de certificado y sistemas de firma previstos en la Ley 11/2007 (resumen)

9.1. CERTIFICADOS UTILIZABLES POR LOS CIUDADANOS

- a) El DNle para personas físicas. La Ley 59/2003 de firma electrónica establece la obligación a todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas a reconocer la eficacia del documento nacional electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos. La LAECSP se limita a recordar esta obligación para las Administraciones Públicas.
- b) Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas para personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica como es el caso de las comunidades de bienes. Tratándose de firma electrónica reconocida las Administraciones están también obligadas a aceptarla siempre y cuando la autoridad de certificación dé acceso gratuito a su lista de revocados.

La Ley faculta a las Administraciones Públicas a decidir qué otros sistemas de firma electrónica avanzada acepta.

También recoge la posibilidad de que los entes sin personalidad jurídica puedan ser titulares de certificados electrónicos para poder relacionarse con la Administración. En este caso y en el de las personas jurídicas los certificados de acuerdo con la Ley de Firma Electrónica deberán de incorporar la identidad de la persona que solicita y se responsabiliza de custodiar el certificado.

En todo caso los certificados deben de tener incorporado el Número de Identificación Fiscal de su titular, ya sea persona física, jurídica o ente sin personalidad jurídica.

- c) Se posibilita la admisión de otros sistemas de firma electrónica incluso la de aquellos que no se basen en sistemas de criptografía asimétrica y por tanto no impliquen la existencia de certificados electrónicos.

9.2. **CERTIFICADOS UTILIZABLES POR LA ADMINISTRACIÓN EN SUS ACTUACIONES**

- a) En el supuesto de actuación no automatizada se exige firma electrónica del funcionario actuante. Podría ser firma electrónica basada en el DNI electrónico o algún otro sistema de firma avanzada o reconocida aunque parece más aconsejable que se proporcionen claves y certificados específicos para la actividad administrativa. También se admiten otros sistemas de firma electrónica.
- b) En el supuesto de actuación automatizada. Se admiten dos opciones:
 - 1) Firma electrónica avanzada de la Administración Pública u órgano administrativo. La Ley denomina a este tipo de firma sello electrónico.
 - 2) Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública u órgano firmante del documento que permita la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente, con lo que también se puede comprobar la autoría de la actuación.

9.3. **CERTIFICADOS A UTILIZAR POR LA ADMINISTRACIÓN COMO RECEPTORA DE TRANSACCIONES ELECTRÓNICAS DE LOS CIUDADANOS**

Ha de ser un certificado de dispositivo seguro. Su uso permite el establecimiento de una conexión cifrada entre el navegador y el servidor de la Administración y sirve para identificar a éste ante el primero.

La información contenida en el certificado incluye el nombre del titular de la sede electrónica (servidor Web), nombre del dominio y/o dirección IP y la persona que lo solicita y que es responsable de su custodia.

El soporte de las claves criptográficas puede ser un elemento lógico como sería el caso de un fichero o una pieza específica de hardware (HSM).

Se distingue del certificado para componente informático ya que éste identifica sólo al servidor que aloja a determinada aplicación informática, pero no necesariamente a la Administración titular del mismo, ni requiere la consignación de persona física solicitante.

10. **Sistemas de identidad federados**

La **identidad federada** es una de las soluciones para abordar la gestión de identidad en los sistemas de información. El valor añadido adicional respecto a otras soluciones es la gestión de identidad interdependiente entre organizaciones.

Mediante soluciones de Identidad Federada los ciudadanos pueden emplear la misma identificación personal (usuario y contraseña, certificado electrónico) para identificarse en redes de diferentes organizaciones. De este modo estas organizaciones comparten información sin compartir tecnologías de directorio, seguridad y autenticación, como requieren otras soluciones (metadirectorio, Single Sign On, etc.).

Para su funcionamiento es necesaria la utilización de estándares que definan mecanismos que permiten a las organizaciones compartir información entre dominios. El modelo se basa en el «círculo de confianza» de estas organizaciones, un concepto que identifica que un determinado usuario es conocido en una comunidad determinada y tiene acceso a servicios específicos.

Para hacer efectiva esta solución en relaciones administrativas con certificados de ciudadanos emitidos en otros Estados sería necesario que cada Estado dispusiera de su propia plataforma de validación a la que pudiesen acceder las restantes plataformas de validación para conocer si un certificado expedido por la Autoridad de Certificación establecida en un Estado que quiere actuar con una Administración establecida en otro Estado no ha sido revocado.

Otra condición, también necesaria, es que se haya definido un esquema de interoperabilidad para realizar estos intercambios de información. La interoperabilidad debería alcanzar a los tres niveles: organizativa, semántica y técnica.

«Interoperabilidad» es la capacidad de los sistemas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y de los procesos de las organizaciones a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos.

La interoperabilidad organizativa afecta principalmente a las políticas que cada Estado establezca para la asignación de los certificados y a la información consignada en los mismos.

La interoperabilidad semántica afecta al significado de estos contenidos.

La interoperabilidad técnica afecta a la interconexión de estas plataformas de validación, a los sistemas y formatos de firma utilizados entre otras cuestiones.

11. Conclusiones

La identificación electrónica es la piedra angular de las relaciones no presenciales.

Es por ello por lo que la LAECSP dedica una parte importante de su articulado a regular los sistemas de identificación tanto de los ciudadanos como los de la Administración en su doble faceta de receptora de solicitudes, escritos y comunicaciones de los administrados como en la de generadora de actuación administrativa. Para ello expone diferentes opciones que cada Administración deberá utilizar según cual sea la trascendencia de las transacciones electrónicas.

La AEAT ha realizado un análisis de estas opciones y ha escogido las que considera más seguras y más operativas. Basa la autenticación de su actividad administrativa en el código seguro de verificación que permite comprobar la autoría y contenido de sus actuaciones en su sede electrónica.

Se puede afirmar que la LAECSP ofrece suficientes opciones para resolver todos los casos que se puedan plantear.

Quedan, sin embargo, por regular algunas cuestiones para los sistemas de identificación para personas y empresas extranjeras que quieran relacionarse con Administraciones Públicas españolas. Esta regulación está condicionada, sin lugar a dudas, a decisiones supranacionales.

LAS BASES INSTITUCIONALES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 11/2007 EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: EL PAPEL DE LA COMISIÓN MINISTERIAL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

Ángel Esteban Paúl. *Director general de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM).*

SUMARIO: 1. Consideraciones previas.— 2. Órganos colegiados de la Administración General del Estado.— 3. Ámbito de actuación, composición y funcionamiento de la CMAE.— 4. Difusión de los acuerdos de la CMAE.— 5. Funciones de la CMAE.— 6. Breves conclusiones finales.

55

1. Consideraciones previas

1.1. SITUACIÓN ACTUAL

El importante nivel de desarrollo en Administración electrónica alcanzado por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) se encuentra, no obstante, mediatizado por dos circunstancias que deben tenerse presentes a efectos de futuros avances en este ámbito:

1) El desarrollo de la Administración electrónica no es homogéneo, sino que, por el contrario, existen importantes diferencias entre los diferentes centros y organismos dependientes del Ministerio.

Esta primera circunstancia que, a priori, se presenta como un inconveniente, puede constituir, sin embargo, una fortaleza en la medida en que, a través de una adecuada coordinación, puedan trasladarse los avances realizados por aquellos centros que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo al resto del Ministerio.

Desde esta perspectiva, el objetivo de impulso de la Administración electrónica en el MEH puede matizarse, teniendo en cuenta la situación de partida, caracterizada por el distinto nivel de desarrollo en que se encuentran las diferentes unidades, en los siguientes términos:

- El objetivo no debe ser la igualación del nivel de servicios electrónicos proporcionados por todas las unidades, sino lograr la mejora generalizada de los servicios prestados por todos y cada uno de los centros y organismos dependientes del Ministerio.
- Puesto que las soluciones técnicas son distintas en función de la gran diversidad de funciones y actividades realizadas en el Ministerio, el objetivo es lograr un marco de coordinación interna y de interoperabilidad entre todos los centros y organismos.
- Finalmente, debe lograrse un desarrollo de los servicios horizontales, a través del establecimiento de soluciones comunes que, aunque se encuentren a disposición de todos los centros y organismos, tienen especial incidencia en los centros de menor dimensión. A estos efectos, resulta esencial la colaboración de los centros con mayor desarrollo en este ámbito, que pueden aportar, y de hecho aportan en la práctica, soluciones a muchas de las cuestiones planteadas, que pueden ser utilizadas por las demás unidades.

2) La segunda circunstancia que debe tenerse en cuenta a efectos de futuros desarrollos de la Administración electrónica es el hecho de que, hasta el momento, el desarrollo se ha producido, en mayor medida, en el ámbito de la Administración electrónica externa que en el de la Administración electrónica interna, pese a que ambos aspectos se encuentran absolutamente relacionados y, en última instancia, los dos tienen incidencia en el servicio prestado a los ciudadanos.

56

En relación con esta segunda circunstancia, que se valoró especialmente en la elaboración de los Planes Director y de Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio, debe tenerse presente que, si bien es cierto que la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) presta especial atención a la Administración electrónica externa, al reconocer el derecho de los ciudadanos al acceso electrónico a los servicios públicos y, en puridad, no exige un desarrollo paralelo de la Administración electrónica interna, debe reconocerse que sin un adecuado desarrollo de este segundo aspecto resultará enormemente difícil alcanzar los objetivos planteados por la Ley.

1.2. OBJETIVOS PERSEGUIDOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

El objetivo general de desarrollo de la Administración electrónica se encuentra plasmado, en el caso del MEH, en diversos planes de actuación en los que se concretan las actuaciones que se estiman necesarias para avanzar en este ámbito. En concreto, cabe aludir a los siguientes:

- Planes Director y de Impulso de la Administración Electrónica, aprobados por el Comité de Dirección del Ministerio, en los que se contienen diversas acciones comunes (organizativas, “culturales”, tecnológicas, de seguridad, etc.) y un total de 141 proyectos sectoriales. Se trata, en todos los casos, de acciones detalladas respecto de las que se establecen calendarios de ejecución.
- Plan de adaptación del MEH para el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 6 de la LAECSP, aprobado por la Comisión Ministerial de Administración Electrónica, en el que se identifican las 20 acciones necesarias para dar cumplimiento

al artículo 6, así como los responsables de cada una de las acciones y se establece un calendario para su ejecución.

La importancia concedida al cumplimiento de los planes referidos se puso de manifiesto en la decisión adoptada en la reunión del Pleno de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica, celebrada con fecha 21 de diciembre de 2007, en virtud de la cual se adoptaron las siguientes líneas estratégicas para el ejercicio 2008:

- Completar la ejecución de los Planes Director y de Impulso.
 - Prestación de servicios internos en régimen 24x7.
 - Potenciar el uso de intranet como elemento de trabajo.
 - Potenciar la formación del personal en el MEH.
- Poner en marcha las iniciativas necesarias para el cumplimiento de la LAECSP:
 - Reforzar la atención a los ciudadanos.
 - Reforzar las iniciativas de calidad.
 - Reforzar las iniciativas de simplificación.
 - Reforzar la política de seguridad.

1.3. REFERENCIA A LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La planificación adquiere especial relevancia en el ámbito de la Administración electrónica por diversos motivos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- 1) La planificación contribuye a reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, lo que tiene especial trascendencia ante la existencia, en este ámbito, de “variables tecnológicas”.
- 2) Las decisiones adoptadas en materia de tecnologías de la información condicionan, más que en otros ámbitos, las decisiones futuras.
- 3) Los costes de la Administración electrónica son especialmente relevantes.
- 4) La planificación favorece la participación de los diversos centros y organismos.
- 5) A través de la planificación se refuerzan el control y el seguimiento de la ejecución de las acciones proyectadas.

Las anteriores consideraciones son las que han motivado la elaboración por parte del MEH de los Planes señalados con anterioridad, que se encuentran, actualmente, en fase de ejecución y que enlazan con los Planes generales aprobados por el Gobierno en materia de Administración electrónica.

1.4. ÓRGANOS COLEGIADOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

El logro de los objetivos reseñados exige contar con una estructura administrativa que favorezca el impulso de la Administración electrónica en el MEH. Así se puso de manifiesto en el Plan Director que incluyó, entre las acciones comunes necesarias para el desarrollo de la Administración electrónica, el reforzamiento de la organización que sirva de soporte a las políticas de Administración electrónica.

Dicha acción se materializó en la elaboración y aprobación de la Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Economía y Hacienda (CMAE), con lo que se pretendía asegurar la coordinación ministerial en materia de Administración electrónica.

Por este motivo, aunque existen otros órganos colegiados cuya actuación tiene incidencia en el desarrollo de la Administración electrónica, como es el caso, por ejemplo, del Consejo Editorial del Portal o de la Comisión Ministerial de Información Administrativa, en el presente trabajo nos vamos a ocupar, exclusivamente, de la CMAE.

2. Órganos colegiados de la Administración General del Estado

La regulación actual de la CMAE del MEH se inscribe en el marco normativo establecido por el Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica. Tales órganos son el Consejo Superior de Administración Electrónica, creado en sustitución del Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica, existente con anterioridad, y las CMAE de los diferentes Departamentos ministeriales.

Por lo que se refiere a las CMAE, el artículo 8 del Real Decreto 589/2005 se limita a señalar que constituyen “instrumentos para la coordinación interna de cada departamento en materia de tecnologías de la información y de la Administración electrónica” y a enumerar sus funciones, entre las que se alude, exclusivamente, a la elaboración del plan estratégico del departamento, a partir de las propuestas de los diferentes órganos y organismos, vigilar el cumplimiento de las directrices del Consejo Superior de Administración Electrónica, emitir informes en relación con los expedientes de contratación en materia de tecnologías de la información y coordinar la recogida de la información requerida por el Observatorio de la Administración Electrónica.

Junto a la anterior enumeración funcional, el apartado 3 e) del propio artículo 8 atribuye a las Comisiones Ministeriales la realización de “cualesquiera otras (funciones) que determinen sus respectivas normas reguladoras de acuerdo con las peculiares necesidades de cada departamento ministerial que sean complementarias de las atribuidas por este real decreto”. Como veremos más adelante, al analizar las funciones asumidas por la CMAE, esta posibilidad ha sido utilizada de forma amplia en el MEH, en la medida en que la Orden EHA/3507/2006 ha asignado a la CMAE un elenco muy numeroso de funciones.

3. **Ámbito de actuación, composición y funcionamiento de la CMAE**

El ámbito de actuación de la CMAE del MEH se encuentra establecido por el artículo 1.3 de la Orden EHA/3507/2006, que lo extiende a los órganos del Departamento pertenecientes a la Administración General del Estado y a los organismos autónomos dependientes del mismo, aclarando a continuación que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) colaborará con la Comisión en los términos previstos en la disposición adicional 2ª de la Orden y que la Comisión informará a las entidades públicas empresariales y demás entes públicos adscritos al Ministerio en relación con las políticas y actividades de la misma.

Según dispone el artículo 3.1 de la Orden, la CMAE del MEH puede actuar en Pleno y en Comisión Permanente, estableciéndose la posibilidad de que la Comisión Permanente asuma, por delegación del Pleno, todas las competencias atribuidas a la CMAE, con la única excepción de la elevación del Plan estratégico del Departamento a informe del Consejo Superior de Administración Electrónica.

De esta forma, se establece que el Pleno se reunirá, al menos, una vez al año, con objeto de conocer las actividades de la Comisión Permanente, emitir informe sobre la planificación y las propuestas de presupuestos para el siguiente ejercicio, realizar el seguimiento de dicha planificación y acordar la elevación del plan estratégico del Departamento.

En cuanto a la Comisión Permanente, el artículo 5.3 de la Orden establece que se reunirá, al menos, una vez al mes para deliberar sobre los asuntos de su competencia.

Por lo que se refiere a la composición de la CMAE, el artículo 3 de la Orden ministerial establece la composición del Pleno y el artículo 5 la composición de la Comisión Permanente, de acuerdo con el criterio de asegurar la representación en la misma de los órganos superiores del Ministerio, así como de los servicios horizontales del mismo.

No obstante, la composición formalmente establecida por la norma reguladora ha sido superada en la práctica, dado que a las reuniones de la Comisión Permanente asisten con regularidad, como invitados, representantes de todos los centros directivos y de los organismos autónomos del Ministerio que lo han solicitado e, incluso, representantes de entidades públicas empresariales y de entes públicos adscritos al Ministerio, que se encuentran en principio fuera del ámbito de actuación de la CMAE, como es el caso de la AEAT, la Comisión Nacional de la Competencia o la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, lo cual está favoreciendo de forma muy importante la realización, por parte de la CMAE, de las funciones que tiene atribuidas en materia de coordinación departamental y de impulso de la Administración electrónica. Además, debe señalarse que esta circunstancia no ha perjudicado, en absoluto, el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la CMAE, dado que las decisiones se han adoptado, en todo caso, por unanimidad y ha sido posible incorporar las aportaciones realizadas por todos los asistentes a las reuniones.

4. Difusión de los acuerdos de la CMAE

Con la finalidad de asegurar la máxima transparencia de los trabajos de la CMAE, las actas y documentos de la misma, así como la información relativa a los trabajos del Consejo Superior de Administración Electrónica, se encuentran a disposición de todos los centros y organismos del Ministerio en una dirección Web, creada al efecto, en la que resulta posible estudiar con detalle todos los asuntos. Además, las actas de las reuniones son remitidas a los Gabinetes de las Secretarías de Estado y de la Subsecretaría para que por los mismos se proceda a su remisión a todos los centros y organismos.

La difusión de los acuerdos de la CMAE tiene enorme trascendencia, dado que, a través de la misma, pueden obtenerse los siguientes resultados:

- Mejorar la coordinación entre todos los centros y organismos dependientes del Ministerio.
- Favorecer el conocimiento de las directrices y recomendaciones emanadas del Consejo Superior de Administración Electrónica y de la propia CMAE.
- Lograr una mayor implicación del personal del Ministerio en el desarrollo de la Administración electrónica.
- En última instancia, puede contribuir a conseguir un mayor conocimiento de los servicios electrónicos prestados por el Ministerio por parte de los destinatarios de los mismos.

Por este motivo, resulta conveniente ampliar y reforzar los cauces de difusión de los acuerdos de la CMAE.

5. Funciones de la CMAE

Las funciones atribuidas a la CMAE se encuentran recogidas en el artículo 2 de la Orden EHA/3507/2006. Aunque nos ocuparemos, a continuación, por separado, de las diferentes funciones recogidas en dicho precepto, cabe anticipar que la norma mencionada, además de mantener las funciones que, con anterioridad, se encontraban atribuidas a la Comisión Ministerial de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, ha reforzado, de forma muy importante, las posibilidades de actuación de la CMAE en materia de coordinación departamental e impulso de la Administración electrónica.

En este ámbito, parece conveniente resaltar, asimismo, que la CMAE ha adoptado un papel activo en el proceso de planificación emprendido por el MEH en materia de Administración electrónica.

5.1. **FUNCIONES DE COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

El artículo 2.2 de la Orden ministerial por la que se regula la composición y funciones de la CMAE atribuye a la misma competencias explícitas de elaboración de criterios y políticas en

materia de administración electrónica y la convierte en un instrumento que permite informar, de forma permanente, a todos los centros y organismos del Departamento sobre los criterios, decisiones y recomendaciones adoptados en materia de Administración electrónica, así como convertirse en un observatorio de la Administración electrónica del Departamento.

Son numerosas las actuaciones que han sido realizadas por la CMAE en este ámbito, entre las que cabe resaltar las siguientes:

- En materia de adaptación de los procedimientos del MEH a la LAECSP, la CMAE ha distribuido un cuestionario a todos los centros y organismos del Ministerio con la finalidad de comprobar cuál es la situación actual y favorecer la aplicación de la Ley dentro de los plazos previstos.
- En materia de seguridad de los sistemas de información, la CMAE ha elaborado un marco general de recomendaciones para la organización de los sistemas de seguridad de los centros del Departamento y ha coordinado la política de seguridad en las Delegaciones de Economía y Hacienda mediante la elaboración de una Guía de buenas prácticas. Se trata de una materia que debe reforzarse en el futuro, por lo que la CMAE está preparando un cuestionario con el que debe evaluarse cuál es la situación actual de los diferentes centros y organismos en materia de seguridad.
- Coordinación e impulso de la aplicación, en el MEH, del Plan de reducción de cargas administrativas aprobado por el Consejo de Ministros en junio y agosto de 2008. Hay que tener en cuenta que, del conjunto de las 81 medidas incluidas en el Plan, 41 se encuentran atribuidas a órganos dependientes del MEH.
- La CMAE se ha encargado, asimismo, de encauzar el apoyo del MEH a la puesta en marcha de la ventanilla única de la Directiva de Servicios.

5.2. FUNCIONES DE RELACIÓN Y COORDINACIÓN CON EL CONSEJO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Desde el punto de vista de la coordinación externa, la actuación de la CMAE permite sentar la postura de los representantes del MEH en las reuniones del Consejo Superior de Administración Electrónica y en los diferentes grupos de trabajo creados en este ámbito.

La actuación de la CMAE permitió, en su momento, una importante colaboración del Departamento en la elaboración de la LAECSP y está permitiendo, en la actualidad, una actuación muy activa del MEH en la elaboración del Reglamento de desarrollo de la Ley y de los Esquemas Nacionales de Seguridad y de Interoperabilidad.

En este ámbito, debe destacarse también la colaboración que ha prestado la Comisión en la integración del censo de procedimientos y servicios del Departamento, en el que se está implantando, a petición del MEH, un sistema de sindicación de contenidos que debe permitir la permanente actualización y coordinación de la información.

Finalmente, cabe aludir al importante papel que la CMAE ha desempeñado hasta ahora, y que sin duda se incrementará en el futuro, para coordinar la participación del MEH en

proyectos específicos relevantes como es el caso del Plan de reducción de cargas administrativas aprobado por el Gobierno o la puesta en práctica de las previsiones establecidas por la Directiva de Servicios.

5.3. FUNCIONES DE IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

En materia de impulso de la Administración electrónica, la CMAE ha asumido un papel activo en el proceso de planificación, dado que, aunque la elaboración de los Planes Director y de Impulso de la Administración Electrónica se encomendó a un Grupo de trabajo creado “ad hoc”, dicho Grupo ha actuado bajo la coordinación de la Comisión, que ha asumido, además, el seguimiento de la ejecución de los planes.

Dicho seguimiento se lleva a cabo a través de la realización por la CMAE, con carácter trimestral, de informes de seguimiento de los Planes, con la finalidad de comprobar la correcta ejecución de los mismos e informar sobre su desarrollo a las autoridades del Ministerio. Para la elaboración de estos informes, la CMAE ha aprobado un procedimiento mediante el cual los diferentes centros y organismos implicados informan con regularidad sobre el grado de ejecución de los proyectos y sobre las principales incidencias de los mismos.

62

De acuerdo con el último informe de seguimiento, realizado en octubre de 2008, el nivel de ejecución de los proyectos incluidos en los Planes referidos se sitúa en el 73 por 100.

Además, como hemos señalado con anterioridad, es la CMAE quien ha aprobado el Plan de adaptación del MEH para el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 6 de la LAECS, que debe permitir, cuando se lleve a cabo, el cumplimiento de las previsiones de la Ley en esta materia.

La CMAE se ha ocupado, asimismo, desde la aprobación de la Orden ministerial, de un número importante de cuestiones instrumentales relativas al desarrollo de la Administración electrónica, entre las que se incluyen tanto cuestiones de carácter estrictamente técnico como de carácter “cultural”. Entre las primeras cabe aludir a la organización y regulación del nuevo registro electrónico del Departamento, los proyectos en materia de contratación y facturas electrónicas, la organización de la intranet departamental, la implantación y validación de la firma electrónica y la organización de una PKI para el personal del Ministerio, las convenciones sobre formatos de archivos, la implantación de un sistema genérico de presentación de escritos por vía electrónica, apoyo a la solución técnica para los expedientes electrónicos diseñada por la AEAT, etc.

Entre las cuestiones de carácter “cultural”, cabe aludir a la aprobación por la CMAE de un sistema de indicadores de progreso de la Administración electrónica a cargo de la Inspección General, la realización de encuestas internas entre el personal del Ministerio sobre Administración electrónica, el desarrollo y ejecución de nuevos planes de formación sobre Administración electrónica en el Ministerio, establecimiento de un marco general de calidad de los servicios de Administración electrónica del Ministerio, etc.

5.4. FUNCIONES DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

El artículo 2.5 de la Orden ministerial atribuye a la CMAE funciones de asesoramiento, que se concretan en los siguientes aspectos:

- Informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general propuestos por los órganos y organismos “pertencientes al ámbito de actuación de la Comisión ministerial y que afecten a las materias de su competencia”.
- Asesoramiento a los órganos, organismos y entes del Departamento, previa solicitud de estos.
- Informe sobre los proyectos de disposiciones sobre creación, modificación o supresión de ficheros automatizados de datos de titularidad pública del Departamento.

5.5. FUNCIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Aunque, como hemos señalado, se han reforzado las funciones de coordinación departamental e impulso de la Administración electrónica, la CMAE sigue asumiendo las competencias de informe técnico de los proyectos de contratación en materia de tecnologías de la información, apoyándose para ello en los trabajos de las ponencias técnicas de contratación a las que se refiere el artículo 6 de la Orden EHA/3507/2006.

6. Breves conclusiones finales

- El cumplimiento de la LAECSP, dentro de los estrictos plazos establecidos en dicha norma, obliga a mantener y reforzar la coordinación departamental, perfilándose estrategias y políticas únicas acordadas y compartidas dentro del Ministerio. La Ley constituye una oportunidad única para avanzar en materia de Administración electrónica y mejorar, con ello, la prestación de servicios públicos por parte del MEH.
- Parece adecuado que todos los trabajos de Administración electrónica del MEH se articulen y coordinen a través de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica, con participación activa de todas las áreas del Ministerio, incluida la AEAT.
- A través de la CMAE puede articularse asimismo la relación con el Ministerio de Administraciones Públicas en materia de Administración electrónica, permitiendo la coordinación de los representantes del MEH en el Consejo Superior de Administración Electrónica y en la multiplicidad de grupos de trabajo existentes sobre materias muy diversas relacionadas con la Administración electrónica.
- Debe resaltarse la necesidad de una adecuada política de comunicación tanto interna como externa del Ministerio en materia de Administración electrónica, que permita salvar la falta de consciencia actualmente existente sobre el alcance real que tiene la LAECSP. Dicha política de comunicación debe contribuir a lograr la implicación de todos los niveles de la organización en el desarrollo de la Administración electrónica

y a favorecer el uso de los servicios públicos tecnológicos por parte de sus destinatarios.

- Debe resaltarse la importancia que, para el desarrollo de la Administración electrónica, tiene el proceso de planificación, entendido en un sentido amplio que incluye tanto la elaboración de los planes como su ejecución, seguimiento y control. La CMAE ha tenido y, sin duda, debe tener en el futuro, un papel destacado en este proceso.
- Aunque no viene, estrictamente, exigido por la LAECSP, debe prestarse mayor atención al desarrollo de la Administración electrónica interna, dado que sin un adecuado desarrollo de la misma resultará enormemente difícil alcanzar los objetivos planteados por la Ley.
- Debe prestarse cada vez mayor atención a los resultados de las acciones emprendidas en materia de Administración electrónica, acudiendo a estos efectos, entre otros, al uso de indicadores que permitan medir el grado de avance en el desarrollo de la Administración electrónica, la introducción de planteamientos de calidad en Administración electrónica y la realización de análisis coste-beneficio, que deben llevar a una reducción de costes. Desde esta perspectiva, parece conveniente realizar una referencia al Plan de reducción de cargas administrativas que obliga a la cuantificación del resultado de las acciones incluidas en el mismo.

LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

José Aurelio García Martín. *Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. El Plan Director.— 3. El Plan de Impulso.— 4. El Plan de adaptación del MEH a la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.— 5. Conclusión.

65

1. Introducción

El desarrollo de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), destacado en muchos aspectos, no ha afectado uniformemente en el pasado a todo el Departamento y ha respondido más a iniciativas de áreas o centros concretos que a esfuerzos compartidos y a fines asumidos por la totalidad del Ministerio. Esta situación era la lógica consecuencia de la existencia de áreas muy diversas de actividad en un Ministerio particularmente complejo, con modelos dispares de desarrollo informático y culturas y prioridades en las relaciones con los ciudadanos y empresas netamente diferenciadas. Por otra parte, solo recientemente se ha implantado en España la Administración electrónica como un fenómeno de comprensión unitaria, estando ligada en el pasado más al desarrollo de la informática que a la implantación de un nuevo modelo de organizar los servicios y enfocar las relaciones con los ciudadanos.

Es cierto que la ausencia de una política global departamental no ha sido óbice para que, en determinadas áreas, el desarrollo de la Administración electrónica haya alcanzado niveles perfectamente comparables con las mejores experiencias internacionales, pero también es verdad que este impulso, hasta hace muy poco tiempo, no alcanzaba a la totalidad del Ministerio, con el riesgo de la existencia de desequilibrios y de un cierto desencuentro entre las prioridades asumidas en cada caso.

Aunque existió antes algún plan muy parcial de desarrollo de la Administración electrónica en el MEH, puede afirmarse que su planificación efectiva e integral, con un planteamiento nuevo del

concepto de Administración electrónica, no se produce hasta la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y de Economía, y de la Subsecretaría, de 10 de mayo de 2006, que creó un Grupo de Trabajo para el Impulso de la Administración Electrónica (GTIAE) en el MEH. Esta Resolución determinó en su apartado cuarto que el Grupo debería someter a la aprobación del Comité de Dirección del Departamento:

- a) Un *Plan Director de Administración Electrónica* (PDAE), cuyo objetivo ha sido detectar los principales obstáculos que condicionan, con carácter horizontal, el desarrollo de la Administración electrónica en el Departamento, determinando en consecuencia las acciones a acometer así como el calendario indicativo de las mismas. El PDAE asumió que el desarrollo de la Administración electrónica estaba comprometido por no pocas incógnitas y carencias de partida, por lo que persiguió crear unas bases más sólidas y facilitar el desarrollo de proyectos futuros. Los proyectos derivados directamente del PDAE son, por lo tanto, prioritariamente instrumentales y con vocación de horizontalidad.
- b) Un *Plan de Impulso de la Administración Electrónica* (PIAE) en el MEH, respecto al que se determinó en la Resolución un contenido mínimo tal como más adelante se aclara, que es un conjunto de proyectos específicos de Administración electrónica que determina las áreas inmediatas de atención preferente de los centros y organismos del Departamento.

En términos generales, ambos planes persiguen un conjunto de objetivos, entre los que destacan:

- El establecimiento de un marco operativo que haga más sencilla y eficaz la aplicación en el MEH de los planes generales aprobados por el Gobierno (Plan Avanza, Plan Conecta, Plan de ejecución de la Ley 11/2007, etc.).
- El desarrollo de un auténtico marco de coordinación interna y de interoperabilidad dentro del Departamento, que conecte con el que se desarrolle para el conjunto de la Administración General del Estado.
- Acelerar la entrada en la cultura de la Administración electrónica, con especial atención hacia los centros de menor dimensión o con menor tradición en esta materia, que podrían contar con dificultades para seguir el ritmo marcado por los grandes centros gestores del Departamento.
- La identificación y remoción de los obstáculos que pudieran dificultar el desarrollo de la Administración electrónica en el Ministerio y la identificación de los elementos facilitadores de dicho desarrollo (organizativos, técnicos, normativos, formativos, etc.) y promover su implementación.
- El impulso del desarrollo de un conjunto amplio de proyectos específicos de Administración electrónica, tanto con proyección interna, destinados a aportar agilidad y seguridad a los procedimientos administrativos y a la sustitución de documentos en papel por documentos electrónicos, como externa, con la atención puesta en la mejora de la calidad y de las prestaciones a los ciudadanos.

Interesa destacar el hecho de que, para dar viabilidad a estos planes, las facultades del GTIAE fueron más allá de su simple elaboración, pues se otorgaron al mismo funciones de dirección y coordinación de la política del Departamento en relación con los planes generales; las de análisis previo de las propuestas sometidas a acuerdo de los órganos colegiados de naturaleza interministerial que

cuenten con representantes del MEH; así como de informe previo de los proyectos normativos en materia de Administración electrónica. Ello es coherente con el hecho de que, en el momento de la creación del Grupo, la Comisión Ministerial de Administración Electrónica (CMAE) del MEH no pasaba de ser un proyecto, ejerciendo transitoriamente las funciones de la misma la anterior Comisión Ministerial de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, que tenía un sesgo más tecnológico y cuyas prioridades, heredadas de la etapa anterior, estaban centradas en los procesos de contratación informática. Actualmente, las funciones del GTIAE, intensas en su primera etapa de trabajo, han sido asumidas por la Comisión Permanente de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica (CPAE), en su nueva configuración derivada de la Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, configuración que resultó precisamente de una de las propuestas del PDAE.

Un enfoque diferencial de estos Planes respecto a otros anteriores es la atención prestada al seguimiento de su ejecución. Así, trimestralmente al inicio y ahora cuatrimestralmente, la Inspección General, que preside la CPAE, somete a la aprobación de la misma un informe de ejecución, el último de los cuales, en el momento de redacción de este texto, tiene fecha del mes de septiembre de 2008, informe que se traslada a las autoridades del Ministerio. Este seguimiento se refiere tanto a un conjunto de acciones del PDAE que no pudieron ser ejecutadas directamente por el GTIAE o que no se han traducido en proyectos concretos del Plan de Impulso, como a la totalidad de los proyectos del propio PIAE.

2. El Plan Director

Como se ha dicho, el PDAE pretende consolidar las bases sobre las que se asienta la Administración electrónica del Ministerio. Como ahora veremos, los trabajos a realizar, agrupados en 33 «acciones», son de muy variada naturaleza. La situación de definición y ejecución de las «acciones» del PDAE es distinta según los casos:

- Algunas de estas «acciones» han sido ya ejecutadas por el GTIAE o por el impulso del mismo.
- Otras motivarán trabajos que deberán prolongarse durante cierto tiempo y que el GTIAE ha dejado en mayor o menor medida definidos y enfocados, en ocasiones con el apoyo de estudios o realización de proyectos y borradores, acuerdos con determinados Centros, etc. La mayor parte de estos trabajos están en proceso de ejecución con el respaldo, aprobación e impulso de la CPAE.
- Por último, determinadas «acciones» se han traducido en la enunciación de proyectos concretos a desarrollar en el marco del PIAE.

La presentación del PIAE contiene un resumen de las acciones del PDAE agrupándolas bajo ciertas rúbricas que seguiremos a continuación de forma todavía más resumida, con el fin de dar una idea de los contenidos de dicho Plan Director. Estas rúbricas son:

- a) La inserción del MEH en la política general de desarrollo de la Administración electrónica.

La acción 1 del PDAE tiene por objetivo el establecimiento de soluciones comunes y objetivos e iniciativas de refuerzo en relación con los proyectos generales de de-

sarrollo de la Administración electrónica en la Administración Pública, con el fin de insertar las políticas ministeriales en las aprobadas por el Gobierno en esta misma materia. En el ejercicio de esta acción, se ha mantenido un contacto permanente con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y se han sentado posiciones en relación con dichos Planes Generales, ya expuestos con anterioridad.

En relación con la Acción 1 del PDAE existen líneas de trabajo abiertas, que son objeto de seguimiento, en materias tales como la factura electrónica, la coordinación del MEH con el Portal 060, el mantenimiento de la información sobre procedimientos administrativos en el Portal de Internet, el desarrollo por el MAP de una plataforma general de intercambio de datos y documentos entre las diversas administraciones, etc.

b) La organización de soporte de las políticas de Administración electrónica en el MEH.

La acción 2 del PDAE, que tiene por objeto el refuerzo de la base organizativa para la elaboración de las políticas del MEH relativas al desarrollo de la Administración electrónica, ha desembocado en la elaboración y aprobación de la Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la CMAE, cuyo enfoque tiene como principal objetivo garantizar la coordinación futura en materia de Administración electrónica en el MEH, aparte dar continuidad a los trabajos realizados por el GTIAE.

c) La financiación de los planes y proyectos de Administración electrónica.

La acción 3 del PDAE se refiere al estudio de las repercusiones financieras de los planes. Los proyectos derivados de los planes, salvo en casos excepcionales, están siendo financiados con los recursos previsibles de las unidades que deben llevarlos a cabo, lo que, de alguna manera ha reconducido las prioridades previamente asumidas de forma más o menos dispersa. Se determinó, no obstante, un conjunto de proyectos necesitados de financiación adicional, justificada mediante un estudio en profundidad llevado a cabo por un grupo especial creado al efecto, habiendo sido incluida financiación adicional para una gran parte de estos proyectos en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

d) La actuación de la FNMT en la Administración electrónica.

La actuación de la FNMT a través del programa CERES ha sido un factor decisivo en el desarrollo de la Administración electrónica en España. Sin embargo, la creación del DNle ha introducido una importante modificación en el modelo de negocio mantenido por la FNMT en estos últimos años. El PDAE ha impulsado una revisión de la estrategia de la FNMT desde la hipótesis del interés público del mantenimiento de estas actividades, con atención particular a las relativas al desarrollo de una plataforma de validación multiPKI (validación de DNle y de los restantes certificados admitidos a la gestión pública); al desarrollo de una autoridad de certificación para empleados públicos, sedes electrónicas y órganos administrativos; la certificación de personas jurídicas; y la generalización del uso del certificado CERES con el fin de cubrir las lagunas del DNle (carencias en el proceso de implantación, certificación de extranjeros, etc.).

e) Los indicadores de progreso de la Administración electrónica.

La acción 5 del PDAE ha centrado su atención en la elaboración de un conjunto de indicadores que permitan seguir el desarrollo de la Administración electrónica en el MEH con la necesaria continuidad, herramienta de la que se ha carecido hasta el momento. Tras un laborioso proceso de elaboración, aprobación por la CPAE y generación de los instrumentos informáticos para la captura de la información, se está ahora en la fase de depuración de los primeros datos, cuya utilidad deriva ya de las primeras valoraciones de los mismos.

f) La resolución de los obstáculos normativos.

Uno de los ámbitos donde más obstáculos se han encontrado para avanzar en la Administración electrónica es el normativo. Las disposiciones que hasta hace poco regulaban la acción administrativa en esta ámbito o eran anticuadas o, simplemente, ignoraban la problemática especial que deriva de la utilización de las modernas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Para avanzar en esta materia, el GTIAE, en cumplimiento de las acciones 6 y 7 del PDAE, se hizo presente en el proceso de redacción del proyecto de Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), elaborando un conjunto de propuestas y participando activamente, a través de diversas reuniones e informes, en su redacción. Las propuestas se refieren a muy diversas cuestiones: la regulación del concepto de sede electrónica; la nueva definición del «documento electrónico» y del «expediente electrónico»; las condiciones generales para la admisión de las autoridades de certificación en la gestión pública; los sistemas de autenticación en la Administración y tipos de certificados electrónicos que se pueden/deben aceptar en la Administración y las condiciones de su uso y aceptación; la regulación de la automatización de la actividad administrativa; la regulación de la conversión de los documentos en papel en documentos electrónicos y de los cambios de formato de los documentos electrónicos por razones de obsolescencia; la concepción de los registros electrónicos; etc.

En el momento presente, el Departamento colabora activamente con el MAP en diversos Grupos de trabajo para el desarrollo y aplicación de las previsiones de la LAECSP, así como en la redacción del proyecto de reglamento de la Ley, coordinándose estos trabajos desde la CPAE.

g) La resolución de los problemas organizativos y de medios.

El desarrollo de la Administración electrónica en los últimos años no se ha visto siempre acompañado de las necesarias adaptaciones organizativas y de medios de los servicios que deben desarrollarlos y mantenerlos y, en algunos casos, la saturación de dichos servicios es una realidad innegable, tanto por un crecimiento desacompañado de la carga de trabajo, como por otros factores nuevos, cuales son la inadecuación de los diseños de los puestos de trabajo a unas tecnologías en permanente evolución, la movilidad del personal informático, el requerimiento de la prestación de servicios en régimen de 24 x 7, etc.

Respecto a esta materia se realizó un estudio horizontal en profundidad, que se espera inicie una evolución de estos servicios, dentro de las posibilidades y de la prudencia con que debe enfocarse este tipo de adaptaciones.

h) La coordinación de la política territorial en el uso de las nuevas tecnologías.

Se ha observado que las Delegaciones de Economía y Hacienda han mantenido importantes diferencias en el uso dado a las nuevas tecnologías y en los criterios establecidos para su utilización. De acuerdo con la acción 9 del Plan Director, se ha afrontado inicialmente este problema mediante la aprobación de un manual de buenas prácticas, concordado entre las diversas áreas funcionales presentes en las Delegaciones. Estos criterios y políticas continuarán siendo debatidos en la CPAE y motivarán, en su caso, las oportunas instrucciones a los servicios territoriales.

i) La adaptación cultural a la Administración electrónica.

Algunos de los obstáculos para el desarrollo de la Administración electrónica provienen de factores culturales que condicionan a amplias capas del personal al servicio de la Administración. En unos casos por razones de edad, en otros por la insuficiente formación, no pocas veces por una resignación que tiende al conservadurismo y otras muchas porque la evolución exige asumir riesgos, lo cierto es que la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión pública no siempre se ve acompañada del esfuerzo, de la iniciativa y del entusiasmo precisos para romper los moldes sobre los que ha discurrido durante muchos años la burocracia más tradicional.

Por estas causas, el PDAE ha propuesto la creación de instrumentos de comunicación interna destinados a promover el conocimiento, utilización e iniciativas en materia de uso de las nuevas tecnologías (acción 10); la realización de encuestas periódicas para la medición de los conocimientos, actitudes y formación de los funcionarios en relación con las nuevas tecnologías (acción 31); el establecimiento de ayudas para la utilización particular de las nuevas tecnologías por los funcionarios del Departamento (acción 32); y la realización de esfuerzos formativos sobre el uso de las nuevas tecnologías (acción 33).

En relación con estas iniciativas del PDAE hay varias líneas de trabajo abiertas. Es el caso de la realización de una encuesta sobre Administración electrónica en el MEH, sobre un cuestionario propuesto por el GTIAE, en la que trabajan conjuntamente la Subsecretaría, la Inspección General, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Esta encuesta ha tenido lugar en el mes de mayo de 2008 y se pretende su reiteración posterior. Mención especial debe realizarse de los esfuerzos en materia de formación sobre Administración electrónica, que se han coordinado entre la Subsecretaría, la AEAT y la Escuela de la Hacienda Pública, que han desembocado en la implantación de una línea permanente de formación para varios niveles que ha operado ya en los años 2007 y 2008.

j) La calidad y la seguridad de la Administración electrónica.

En la Administración electrónica, calidad y seguridad van asociadas. La primera está condicionada por la apertura de múltiples canales de comunicación, ágiles y sencillos, y ello es sólo posible si se diseñan potentes sistemas de seguridad. El PDIA ha abordado ambas cuestiones de forma relacionada.

En la acción 11, el PDAE incluye recomendaciones sobre el desarrollo de determinadas políticas de calidad en la Administración electrónica, como es mejorar la simplicidad e inmediatez de los sistemas que soportan la gestión telemática y la asunción de un mayor grado de compromiso respecto a los servicios e informaciones ofrecidos por la Administración. En relación con esta Acción 11 hay varias líneas de trabajo abiertas, que se refieren a la elaboración de cartas de servicios electrónicos; la elaboración de un marco de calidad de la Administración electrónica, cuyo primer proyecto ha sido aprobado por la CPAE; la anticipación del suministro de información sobre el estado de tramitación de los expedientes; y la organización y realización de auditorías de calidad en la Administración electrónica.

En la acción 12 sobre definición del marco de seguridad básico de la Administración electrónica del Departamento se profundiza en estas cuestiones, habiéndose ya aprobado por la CPAE un documento de recomendaciones en materia de seguridad.

Un elemento complementario tanto de la calidad como de la seguridad en la nueva administración es el contemplado en la acción 25 sobre creación de un Centro de Atención a Usuarios (CAU), asociado a la prestación de servicios de 24x7 horas.

Por último, la acción 26 del PDAE, relacionada directamente con la seguridad y la continuidad de los servicios, es la relativa a la creación de un Centro de respaldo para aquellas unidades del MEH que no cuentan con recursos suficientes para organizar el mismo de forma separada.

k) El perfeccionamiento de los instrumentos de la Administración electrónica.

Uno de los mejores servicios prestados por el PDAE ha sido el de promover soluciones viables y de uso común en relación con un conjunto de instrumentos que son precisos para el desarrollo de la Administración electrónica, con el objetivo de evitar a los diferentes centros la reiteración del esfuerzo de definir y desarrollar estos instrumentos, consiguiéndose con ello la aceleración de los trabajos y economías de escala evidentes. Además, se ha pretendido garantizar que, convenidas las mejores alternativas en relación con estos instrumentos, se asegure la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los diversos sistemas que soportan la Administración electrónica en el Departamento.

El PDAE contiene hasta doce acciones relacionadas con estas necesidades, que de forma muy resumida se mencionan a continuación:

La acción 13 se refiere a la redefinición de las funciones, requisitos, ámbito y ubicación de los documentos electrónicos, cuestiones que van a condicionar su gestión futura, incluyéndose aquí materias tales como la interoperabilidad y accesibilidad a los documentos, el mantenimiento de los formatos, la integración de los expedientes electrónicos, la seguridad e integridad de los archivos, etc.

La acción 16 se ocupa de los problemas de la adaptación del registro electrónico del MEH, al que era preciso incorporar nuevos servicios de seguridad y plena responsabilidad en los procesos de acuse de recibo. Esta Acción del PDAE ha dado lugar a la aprobación de la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, que adicionalmente permite la creación de registros especiales potestativos para las comunicaciones con

órganos administrativos externos al departamento, el registro de las comunicaciones internas, y el registro de las comunicaciones con el personal del Ministerio.

La acción 17 se ocupa de la creación de una plataforma de pagos para ingresos no tributarios, materia que ha sido resuelta mediante una Orden Ministerial reguladora del nuevo procedimiento.

La acción 18 se ocupa del establecimiento de criterios estables respecto a la validación de certificados de autenticación y firma electrónica, que, por razones de seguridad, deberá conducir a corto plazo a la existencia de dos plataformas de validación intercambiables para la AGE: @firma (MAP) y FNMT, esta última sobre tecnología propia.

La acción 19 se refiere a la clarificación en el uso y desarrollo de los sistemas de notificación telemática, previéndose la utilización de los procedimientos que posteriormente han sido admitidos por la LAECSP.

La acción 20 ha analizado las necesidades de la Administración electrónica en relación con los sistemas de datación o sellado de tiempo.

La acción 21 ha investigado las necesidades y posibilidades del establecimiento de un registro de apoderamientos que resuelva de forma automatizada los accesos y gestiones en la Administración electrónica realizada mediante representación y permita la utilización fluida de los certificados de personas jurídicas.

La acción 22 del PDAE se refiere a la puesta en explotación de herramientas, estándares, componentes e información para la gestión electrónica de propósito general. La idea subyacente es la de generar economías mediante el desarrollo de servicios y aplicaciones reutilizables dentro del MEH. Las reflexiones realizadas en el PDAE se han traducido en una serie de propuestas que fundamentan un conjunto amplio de proyectos a desarrollar en el PIAE.

La acción 24 se refiere a la revisión de la Intranet ministerial, cuyos criterios de ordenación, utilización y gestión deben ser mejorados, materia en la que se trabaja actualmente una vez que la CPAE ha dado su conformidad a un plan estratégico de adaptación de dicha Intranet.

La acción 27 se ocupa de la distribución generalizada de las tarjetas soporte de firma a los empleados del Departamento, actualmente en ejecución en aplicación de las previsiones de la LAECSP en materia de identificación y firma de los empleados públicos.

La acción 28 persigue la disponibilidad generalizada de los equipos adaptados al uso de las nuevas tecnologías, como condición para el desarrollo de la Administración electrónica dentro del Departamento.

Por último, la acción 29 se ha ocupado de la definición del mapa de necesidades para el trabajo a distancia y el trabajo en movilidad.

l) La implantación del DNle en el MEH.

En el PDAE hay dos acciones tendentes a apoyar la implantación del DNle en el MEH: la acción 23, sobre generalización de la admisión del DNle en el departamento, y

la acción 30, de dotación de DNle a las personas de todos los ámbitos del Departamento con responsabilidades de desarrollo de aplicaciones que admitan dicho instrumento de autenticación o firma.

m) El aseguramiento de la interoperabilidad.

El aseguramiento de la interoperabilidad ha sido una preocupación permanente del trabajo del GTIAE y subyace en muchas de sus acciones. No obstante, existen dos que de forma muy clara se enfocan hacia este objetivo:

La acción 14, sobre adopción de estándares, protocolos o formatos, se ha centrado sobre todo en el establecimiento de criterios compartidos en relación con los estándares de firma electrónica. El trabajo se ha impulsado mediante la creación de un Grupo de trabajo específico en el seno de la Comisión Ejecutiva del Consejo Superior de Administración Electrónica, coordinado por un representante del MEH, que finalizó sus trabajos y formuló sus recomendaciones, de aplicación general en la Administración General del Estado.

La acción 15 del PDAE, sobre establecimiento de criterios relativos a los formatos admisibles para los distintos tipos de documentos destinados a garantizar su lectura e interoperabilidad futuras, se ha traducido en una serie de recomendaciones respecto al marco máximo de admisibilidad en materia de formatos de los documentos electrónicos, en espera de la aprobación del Esquema Nacional de Interoperabilidad previsto en la LAECSP. Estos criterios han sido ratificados por la CPAE.

Aunque no incluidos como acciones específicas del PDAE, deben mencionarse, por relacionarse directamente con las propuestas del mismo, los trabajos de estandarización relativos a la configuración del expediente electrónico.

3. El Plan de Impulso

La Resolución de 10 de mayo de 2006 determinó que el Plan de Impulso debería contener como mínimo:

- a) Un informe de evaluación de la situación actual de la Administración electrónica en el Ministerio.
- b) Un estudio sistemático de las necesidades e insuficiencias (normativas, instrumentales, procedimentales, financieras, de formación, etc.) cuya resolución fuera precisa para el desarrollo general de la Administración electrónica del Departamento.
- c) Las propuestas normativas que se entendiesen necesarias para el desarrollo de la Administración electrónica.
- d) Un conjunto de recomendaciones en relación con acciones de apoyo, adopción de estándares, criterios de organización, política de personal, dotación de equipos, etc., que debieran ser trasladadas a los Centros.

- e) La determinación de áreas de trabajo susceptibles de acciones inmediatas o planes parciales, con repercusión importante en la sustitución de los documentos en papel por documentos electrónicos.
- f) Un sistema de indicadores que facilitara el seguimiento de los avances en la ejecución de las acciones.
- g) Un estudio financiero sobre los costes previsibles para alcanzar estos objetivos.
- h) Los calendarios relativos a las acciones y medidas contenidas en el Plan.

En su mayor parte, los anteriores requerimientos fueron ya satisfechos dentro del PDAE, cuya información se anexó al PIAE.

El PIAE contiene en total 141 proyectos pertenecientes a los siguientes Centros y organismos (organización del MEH en el momento de la aprobación del Plan):

- a) En la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos: Intervención General de la Administración del Estado, Dirección General de Tributos, Dirección General del Catastro, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, D.G. de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, Tribunal Económico Administrativo Central, Dirección General de Presupuestos, Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, Dirección General de Fondos Comunitarios, Instituto de Estudios Fiscales, Loterías y Apuestas del Estado, y Agencia Estatal de Administración Tributaria
- b) En la Secretaría de Estado de Economía: Dirección General del Tesoro y Política Financiera, Dirección General de Defensa de la Competencia, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Instituto Nacional de Estadística, e Instituto de Crédito Oficial.
- c) En la Subsecretaría: Secretaría General Técnica, Dirección General del Patrimonio del Estado, Inspección General, Comisionado para el Mercado de Tabacos, Parque Móvil, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, así como otros órganos dependientes de la Subsecretaría.

Los proyectos se clasifican por centros, si bien el PIAE contiene asimismo un conjunto de proyectos de carácter horizontal o de ejecución simultánea por diversos Centros.

En principio, se ha pretendido incluir en el PIAE proyectos que respondieran a alguno de los siguientes perfiles:

- Proyectos de Administración electrónica externa de uso general (personas físicas y empresas) que puedan resultar relevantes, bien por referirse a colectivos amplios, bien por su significación en cuanto a la mejora de la calidad de los servicios.
- Proyectos de Administración electrónica externa dirigidos específicamente a las empresas, destinados a mejorar, agilizar y automatizar la comunicación con las mismas.
- Proyectos de Administración electrónica interna referidos a servicios en los que el MEH tiene competencias horizontales que afectan al resto de la Administración Ge-

neral del Estado o a las restantes Administraciones Públicas, con el fin de que, una vez impulsados dentro del propio Ministerio, puedan servir de estímulo al desarrollo de la Administración electrónica en otras áreas externas al mismo.

- Proyectos de Administración electrónica interna con repercusión importante en la sustitución de los documentos en papel por documentos electrónicos.

Los proyectos que se han incluido en el PIAE son muy diversos, tanto en objetivos, naturaleza, recursos requeridos y repercusión interna o externa. Ello es lógico, pues esta misma variedad de contenidos y objetivos existe en un Ministerio que se caracteriza por tener un campo muy amplio de actividad. Por ello excede con mucho a la finalidad de este capítulo la exposición detallada de los 141 proyectos. No obstante, pueden conocerse los mismos a través del portal de Internet del MEH, que incluye un resumen del Plan.

4. El Plan de adaptación del MEH a la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos

Aunque el PDAE, que se acaba de analizar, había anticipado diversos trabajos necesarios para aplicar la LAECSP, la aprobación de ésta suscitó la necesidad de ordenar y coordinar el cumplimiento de la parte de la misma que, por estar sujeta a un calendario explícito, merecía una atención prioritaria en el desarrollo de la Administración electrónica del Departamento. Estas prioridades no son otras que las derivadas del artículo 6 de la Ley, que establece determinados derechos de los ciudadanos que deberán poder ejercitarse antes del 31 de diciembre de 2009. A los efectos indicados, la CPAE dio su aprobación a un Plan específico para la adaptación del MEH a la LAECSP.

El Plan se fundamenta en dos documentos:

- a) El documento denominado «Notas para el análisis de la adaptación del MEH para el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 6 de la LAECSP, fechado el 17/10/2007. Este documento contiene un análisis de la Ley para concretar, a falta de su desarrollo reglamentario, el alcance de los mencionados derechos.
- b) El documento «Adaptación del MEH para el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 6 de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Medidas y ámbitos de actuación», fechado el 8/11/2007. Este documento concreta las acciones a desarrollar para el cumplimiento de la Ley y especifica los responsables de la misma.

Con posterioridad, la CMAE aprobó el calendario para el desarrollo de las diversas acciones, cuya última adaptación ha tenido lugar en el mes de mayo de 2008.

El Plan se concreta en un conjunto complejo de acciones agrupadas en 20 apartados, referido cada uno de ellos a los diversos derechos cuyo ejercicio ha de posibilitarse. La complejidad

de las tareas a desarrollar excede del espacio de que aquí se dispone, si bien puede dar idea clara de su contenido y dificultad la mera lectura del precepto mencionado.

5. Conclusión

El MEH ha acometido en los últimos años diversos procesos planificación, destinados a asegurar un avance coordinado del desarrollo de la Administración electrónica en el departamento. Los procesos se han caracterizado por la participación cooperativa de los diversos Centros y Organismos y por su anticipación en planteamientos que, con posterioridad, se han materializado en la LAECSP y se incluirán en la reglamentación de dicha Ley. Con ello, a pesar de las dificultades importantes que supone dar cumplimiento a la Ley, puede afirmarse que el MEH ha anticipado ya gran parte de este trabajo, lo que le permite encarar con optimismo este importante reto, con el convencimiento de que cumplirá, de forma plenamente satisfactoria y en la fecha tope señalada, los mandatos legales.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y ACTUACIÓN JURISDICCIONAL

Alberto Palomar Olmeda. *Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.*

SUMARIO: **1.** La transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas.— **2.** El acto electrónico y su revisión jurisdiccional.— **3.** Algunos elementos centrales de la constatación de la actuación procedimental electrónica.— **4.** Referencias en las normas procesales a la actuación electrónica interna.— **5.** Recapitulación y planteamiento de la situación.

1. La transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas

La publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) supuso el primer impulso real a la transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas que se ha visto sistematizada y confirmada con la publicación de la Ley 11/2007, de 22 junio (RCL 007\1222 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)).⁽¹⁾

A partir de aquí los análisis deben centrarse en un escenario —más o menos próximo— en el que se ejecute aquella norma y, en consecuencia, en una Administración que actúa conforme a unas pautas diferentes. Los tiempos en los que se ejecute este cambio y su propia gradualidad trasciende del objetivo del presente trabajo aunque, eso sí, condicionan un principio central de la migración: el reconocimiento y la viabilidad real de la actuación ante la Administración por vía electrónica y por la que no lo es.⁽²⁾

⁽¹⁾ Gómez Puente.J. La Administración electrónica. Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Navarra 2007; Guillen Carames. J. La Administración electrónica. En «Principios de Derecho de Internet».Dir. García Mexía. Valencia 2002.

⁽²⁾ Ochoa Monzó J. y Martínez Gutierrez.L. La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento

Pero, en todo caso lo que podemos afirmar es que este cambio de formas de actuación no tiene únicamente un reflejo meramente interno sino que se proyecta, claramente, sobre el conjunto del sistema administrativo y, dentro del mismo, en la actividad jurisdiccional.

En este punto cabe plantearse cómo puede afectar la Administración electrónica a la actividad jurisdiccional. A nuestro juicio puede hacerse la siguiente delimitación:

- En la intensidad y en la forma de revisión de los actos administrativos dictados electrónicamente.
- En los aspectos puramente relacionales con la Administración de Justicia y en cumplimiento de los trámites procesales entre la Administración y los Tribunales.

Esta delimitación nos permite, por tanto, diferenciar entre una incidencia sustantiva, centrada en el propio acto administrativo y en las reglas de producción y validez, junto con una parte, relacional que en realidad lo que pone de manifiesto es la necesidad de encajar la normativa procesal para aceptar las nuevas pautas de actuación de las Administraciones Públicas.

En los apartados siguientes analizaremos la problemática correspondiente a ambas cuestiones que, claro está, se sitúan en un plano netamente diferente ya que mientras la primera se sitúa en un entorno claramente sustantivo el segundo implica un cambio de las reglas de relación. Sus efectos y su propia consideración se presentan así con perfiles netamente diferenciados. Desde una perspectiva metodológica debemos simplemente indicar que al margen de las consideraciones que se van a indicar deben completarse con las determinaciones que proceden de la aplicación de la normativa de protección de datos que no se abordan en este trabajo porque exceden de la propia configuración del mismo pero que no deben de olvidarse en el cúmulo de legislaciones aplicables a una misma realidad.

2. El acto electrónico y su revisión jurisdiccional

Como se acaba de indicar una de las características centrales de la regulación actual del procedimiento administrativo es la admisión de la tramitación de los procedimientos administrativos y de las relaciones con la Administración mediante medios electrónicos.⁽³⁾

Así podemos indicar que la LAECSP contiene, dentro de su ámbito de aplicación, dos partes perfectamente diferenciables: primera, la de acceso de los ciudadanos a los servicios electrónicos por medios electrónicos y, segundo, la que regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.

administrativo electrónico. En «La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro». Dir. Fabra Valls. M, y Blasco Díaz. J.L. Castellón 2007.

⁽³⁾ Con carácter general, el trabajo más completo en el que se trata esta cuestión es de Valero Torrijos. J. El régimen jurídico de la e-administración. Granada 2007.

Esta segunda es la perspectiva que nos corresponde analizar en este apartado que, por otro lado, se completa con alguna determinación accesoría que se contiene en otros apartados de la propia LAECSP cuando señala, por ejemplo, en el artículo 1º que «...2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias...».⁽⁴⁾

Situados en este plano de la utilización de la tecnología en el ámbito de la actuación formalizada de las Administraciones Públicas podemos indicar que su proyección sobre el acto administrativo está en función de la finalidad que cumpla la utilización de la tecnología.⁽⁵⁾ A este respecto venimos proponiendo para centrar el análisis una diferenciación de la actuación tecnológica en el ámbito administrativo centrada en tres grandes capítulos:⁽⁶⁾

- A) Aspectos puramente relacionales.
- B) Aspectos de documentación y acumulación informativa.
- C) Tecnología en las decisiones administrativas.

La problemática, desde una perspectiva procedimental, de cada uno de los apartados indicados es notablemente diferente. En este sentido podemos indicar que en lo que denominamos «aspectos relacionales» (publicaciones, notificaciones, registros, etc.,) lo que realmente se produce es una adición entre dos legalidades. La legalidad procedimental común se ve así completada con la normativa correspondiente a la actuación tecnológica que se inserta dentro de aquella y que, por tanto, se configura como elemento común en la válida actuación administrativa. A partir de esta afirmación la traducción a los motivos de invalidez del acto administrativo están en función del propio trámite y, sobre todo, de los efectos que hayan producido sobre el interesado y, específicamente, si con la infracción procedimental (en su aspecto tecnológico) se produce una situación de indefensión al propio interesado.

Por su parte cuando la tecnología se utiliza para conseguir un mejor almacenamiento de datos y, por tanto, de expedientes la cuestión tiene una índole más interna y organizativa en la que la proyección frente al interesado se materializa en el cumplimiento de los requisitos que prevé la propia LAECSP, esto es, «...asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios

⁽⁴⁾ Agirrezkuenaga.I y Chinchilla.C.El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas. Revista Española de Derecho Administrativo. Núm. 109. Madrid 2001.

⁽⁵⁾ Sobre el tema, en el ámbito procedimental, Bauza Martorell F.Procedimiento administrativo electrónico. Granada 2003.

⁽⁶⁾ En relación con esta propuesta pueden verse nuestros trabajos:
 – La actividad actuación administrativa realizada por medios electrónicos. Navarra 2007.
 – Gestión electrónica de los procedimientos. En la Obra colectiva, coordinada por Gamero Casado E. y Valero Torrijos. J. «La Ley de Administración Electrónica». Navarra 2007.

que gestionen en el ejercicio de sus competencias...». El resultado final y, sobre todo, las consecuencias de las infracciones vendrán, esencialmente, de la mano de los efectos causados y, sobre todo, de si se han producido situaciones de indefensión dignas de ser solventadas mediante los mecanismos de la invalidez.

Finalmente cuando la tecnología se utiliza para sustituir juicios intelectivos que, hasta ese momento, correspondían a los funcionarios y autoridades la cuestión es netamente diferente.⁽⁷⁾ Aquí ya no hay una legalidad procedente de la regulación tecnológica que se solape a la legalidad administrativa sino que la perspectiva es otra: se trata de un conjunto de instrumentos y programas que suplen —sustituyen— al funcionario en la adopción de las decisiones que, hasta ese momento, le correspondían a él.

En este punto, surgen, a su vez, dos cuestiones diferentes que podemos resumir indicando que, por un lado, se produce un efecto formal: el conocimiento de que en un determinado procedimiento el resultado final, la decisión se adopta de forma automática y por un proceso tecnológico. Por otro, y al margen de los aspectos puramente formales, la cuestión es la propia legalidad del programa y la aseveración frente al exterior de que el mismo cumple con los requisitos necesarios para producir una correcta aplicación de la ley y del Ordenamiento Jurídico. Ambos aspectos resultan claves para la validez final del acto administrativo. A nuestro juicio de la correcta resolución de estas dos cuestiones afecta decididamente a la intensidad de la revisión jurisdiccional y, por ende, al derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales.

Sobre el último aspecto de los indicados podemos indicar que, desde luego, no es una de las cuestiones que la LAECSP haya cuidado especialmente. Así, el artículo 39, sin la condición de norma básica indica que «...En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación...». Esta determinación ha sustituido la que contenía en el artículo 45.4 de la LRJAP⁽⁸⁾ que se refería expresamente a la aprobación de la aplicación. Ahora no se alude a la aprobación de aplicación sino únicamente a «establecer» las especificaciones, programación, mantenimiento y supervisión y las de la auditoría del sistema y el código fuente.

La extensión de la obligación merece el mayor elogio, la elusión del sistema y de la forma en la que se establece previamente y la obligación de publicar dicho establecimiento deberían haberse realizado con mayor precisión así como la conformación de este precepto como

⁽⁷⁾ Hernández González.FL. Consideraciones jurídicas sobre la informatización de los procedimientos administrativos. La iniciación y terminación del procedimiento por vía telemática. VII Jornadas de Tecnimap. A Coruña 2002.

⁽⁸⁾ El citado apartado indicaba que «...4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características...».

básico para conseguir que el conjunto de las Administraciones Públicas ejerzan esta práctica como parte del procedimiento administrativo común.

En este punto podemos indicar, por tanto, que el conocimiento de la existencia de una aplicación decisional, las características de ésta y la adveración formal por el acto de aprobación que realiza el órgano con competencia sustantiva en el seno del procedimiento administrativo convencional, constituyen elementos de garantía formal que evitarán que en cada procedimiento y cada vez que se aplique un programa informático se tenga que demostrar judicialmente sus características y su ajuste al mismo esquema procedimental y sustantivo que el procedimiento manual al que viene a sustituir.

El papel que este requisito formal cumple en el proceso es crucial y no ha sido suficientemente valorado. El acto administrativo dictado sin tener en cuenta o sin existir la aprobación o la puesta en conocimiento general de las características de la aplicación utilizada entra en una crisis de validez radical que solo puede solventarse con la demostración puntual del cumplimiento de los trámites y del acierto – en términos jurídicos- de la decisión adoptada. En gran parte podríamos indicar que se invierte la presunción de legalidad del mismo y que la Administración se ve compelida a realizar una actividad probatoria de los extremos indicados que no ocurre cuando la aplicación es conocida públicamente.

Es cierto que sin esta inversión de las posiciones procesales podríamos llegar a indicar que lo que está en juego, finalmente, es la intensidad de la revisión jurisdiccional y de la propia tutela efectiva de los jueces y tribunales.

3. Algunos elementos centrales de la constatación de la actuación procedimental electrónica

Las consideraciones generales sobre la utilización de la tecnología en el ámbito procedimental nos permite ahora centrarnos en otros aspectos más tangibles y concretos: los documentos administrativos, los expedientes y su archivo. Tres cuestiones que tienen mucho que ver con lo que hemos denominado los aspectos «relacionales» con los órganos jurisdiccionales que, en su función revisora, necesitan, precisamente, conocer el conjunto de actuaciones administrativas realizadas.

Desde una perspectiva legal podemos comenzar por indicar las características que la LAECSP predica de cada uno de los elementos enunciados:

A) Documento electrónico⁽⁹⁾.

Se refiere a él el artículo 29 de la LAECSP cuando admite el mismo siempre que «...que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección

⁽⁹⁾ Bonet Company J. El documento electrónico en el procedimiento administrativo español. Informática y Derecho. núm. 30. 1999. De Asís Roig, A. Documento electrónico en la Administración Pública. En la Obra colectiva «Ámbito jurídico de las tecnologías de la información». Dir, Gallardo Ortíz. M.A. Madrid 1996.

3ª del Capítulo II de la presente Ley...».⁽¹⁰⁾ Es claro, por tanto, que no existe más restricción para la producción de documentos electrónicos que la de la incorporación de una o varias de las firmas electrónicas en la forma que se contiene en la propia LAECSP. Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza sí nos conviene indicar que el concepto de documento electrónico se plantea aquí de forma autónoma al del propio procedimiento de forma que podrá existir documentos electrónicos tanto en procedimientos decisionales como en procedimientos no electrónicos en los que el resultado final de relación frente a terceros- el propio documentos- es el que sí se realiza por medios electrónicos.

Esta regulación se completa en el artículo 30 con la referencia a las copias electrónicas que tendrán la consideración de copias auténticas «...siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento...».

A esta determinación se añaden dos efectos adicionales:

- Las copias realizadas por las Administraciones Públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel tendrán la consideración de copias auténticas siempre que se cumplan los requerimientos y actuaciones previstas en el artículo 46 de la LRJAP.
- Las Administraciones Públicas podrán obtener imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.

Finalmente el apartado 5 del artículo 30 establece que «...5. Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora...».

Este conjunto de prescripciones nos permiten corroborar la afirmación inicial en relación con la independencia del concepto documento electrónico respecto del

⁽¹⁰⁾ Esta regulación se completa indicando que «...2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.3. La Administración General del Estado, en su relación de prestadores de servicios de certificación electrónica, especificará aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo...».

propio procedimiento en el que se produce o en el que debe surtir efectos. Se trata, por tanto, de un concepto, el de documento electrónico, que tiene entidad propia y que no puede predicarse exclusivamente de aquellos procedimientos iniciados y tramitados electrónicamente. En todo caso la regulación conforma un entorno ciertamente flexible que procede tanto de la propia generación electrónica como de la incorporación a formatos electrónicos de documentos convencionales realizados en otro soporte distinto.

B) Los archivos electrónicos⁽¹¹⁾.

Al tema del archivo electrónico de documentos se refiere el artículo 31 de la LAECSP cuando habilita que «...Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas...». Este precepto debe ponerse, por tanto, en directa relación con lo que se ha indicado en el apartado anterior y, en concreto, con la desvinculación entre el concepto de documento y el procedimiento administrativo por la sencilla razón de que se pueden conformar como documentos electrónicos los que, mediante la correspondiente firma o sello, se obtengan de soportes que no sean electrónicos. Lo que nos interesa, en este punto, recordar es que la LAECSP habilita para convertir el conjunto de los ficheros administrativos en ficheros electrónicos.

Para ello deben cumplirse algunos requisitos que aparecen consignados en el apartado 2 del mismo artículo cuando indica que «...2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones...».

Desde una perspectiva instrumental el precepto concluye indicando que «...3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos...». Aunque esta referencia es genérica es evidente que el régimen jurídico aplicable es el previsto en el artículo 38 de la LRJAP y que las indicaciones que se contienen en el precepto deben considerarse meramente instrumentales respecto de la normativa general de aplicación que es la prevista en la LRJAP.

⁽¹¹⁾ Fernández Salmerón. El acceso a los registros y archivos administrativos: perspectiva telemática de un derecho contemporáneo. En «Quince años de encuentros sobre Informática y Derecho (1987-2002)». Tomo II. Madrid 2002.

C) Finalmente, el expediente electrónico.

Su regulación se contiene en el artículo 32 de la LAECSP que comienza por indicar que «...1. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan...».

Al lado de esta determinación definitiva se contienen, en el mismo artículo, otras conforme al cual «...- El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos... »

La consecuencia práctica de cuanto acaba de indicarse es relativamente sencilla: estamos abocados a un panorama de expedientes electrónicos, archivos electrónicos y documentos electrónicos como elementos reales de la actuación administrativa. Siendo esto así surge el problema relacional con los Tribunales que requieren de la Administración la remisión de aquellos como parte ineludible del proceso revisor. A esta cuestión dedicamos los apartados siguientes.

4. Referencias en las normas procesales a la actuación electrónica interna

En el plano que nos hemos movido hasta ahora se puede admitir sin más condiciones que las señaladas legalmente la utilización de medios electrónicos e informáticos en la actuación administrativa. Lo que nos resta por analizar es cómo conseguir que esta actuación, en estos mismos términos, sea válida en el ámbito jurisdiccional sin necesidad de acudir a la transformación de soportes como única salida.

En este punto comencemos por señalar que a lo largo de la LOPJ existen algunas referencias a la utilización de elementos tecnológicos en la actuación judicial. De esta forma podemos comenzar por reseñar el artículo 229 de la LOPJ cuando señala que «...3. Estas actuaciones podrán realizarse a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupos de personas geográficamente distantes, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa, cuando así lo acuerde el juez o tribunal. En estos casos, el secretario judicial del juzgado o tribunal que haya acordado la medida acreditará desde la propia sede judicial la identidad de las personas que intervengan a través de la videoconferencia mediante la previa remisión o la exhibición directa de documentación, por conocimiento personal o por cualquier otro medio procesal idóneo...». Se trata de un encaje ciertamente parcial y, en todo caso, de carácter interno, pensado en la lógica del proceso y de los trámites que deben cumplirse en el mismo.

No obstante, es el artículo 230 de la LOPJ el que, tras la modificación realizada por el Art. 8.2 de Ley Orgánica núm. 16/1994, de 8 noviembre (RCL 1994, 3130) se refiere a la utiliza-

ción de medios electrónicos en la actividad judicial. Podemos resumir su regulación en los siguientes hitos:

- Admisión.

El apartado 1 del citado artículo se refiere a esta autorización genérica cuando señala que «...1. Los Juzgados y Tribunales podrán utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus funciones, con las limitaciones que a la utilización de tales medios establece la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, y demás leyes que resulten de aplicación...».

- Consecuencias de la utilización.

Se refiere a ellas el apartado 2 cuando señala que «...2. Los documentos emitidos por los medios anteriores, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales...».

- Requisitos esenciales.

El apartado 3 señala que «...3. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la Ley.

- Alcance de la utilización.

Es la prevista en el apartado 4 del artículo cuando señala que «...4. Las personas que demanden la tutela judicial de sus derechos e intereses podrán relacionarse con la Administración de Justicia a través de los medios técnicos a que se refiere el apartado primero cuando sean compatibles con los que dispongan los Juzgados y Tribunales y se respeten las garantías y requisitos previstos en el procedimiento que se trate...».

- Interoperabilidad.

Se contiene en el apartado final del artículo cuando señala que «...Los sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia deberán ser compatibles entre sí para facilitar su comunicación e integración, en los términos que determine el Consejo General del Poder Judicial...».

La lectura del artículo 230 de la LOPJ nos permite indicar que la norma central de la actuación judicial ha previsto un marco de actuación que incorpora la tecnología a la actuación interna sin limitaciones e incluyendo, por tanto, los aspectos relacionales (los más trabajados como inmediatamente se verá), los de organización interna, los de archivo y los de tramitación de los procesos. No será fácil, sin embargo, por la propia lógica del sistema la introducción de sistemas auténticamente decisoriales porque aun en los procesos más rutinarios el sistema esta concebido para la resolución judicial.

No obstante lo anterior podemos indicar que el análisis de esta regulación nos permite señalar que la regulación de la LOPJ está pensada en un clave estrictamente interna, del propio proce-

so y sin pensar en procesos de intercomunicación con las partes salvo la inconcreta referencia del apartado 4 del artículo 320 LOPJ que además se refiere únicamente a «las personas que demanden la tutela efectiva». Este mismo precepto con una concepción más amplia referida a las partes podría ser la cobertura suficiente de la utilización de las tecnologías en el proceso con una configuración relacional de carácter global y que incluyese los aspectos centrales del auxilio a la función procesal que es la que analizamos en este momento.

Reconociendo, en consecuencia, que el marco legal está pensado muy en clave de modernización interna y poco en clave de interconexión y funcionamiento basado en medios electrónicos que es el aspecto que nos interesa en este punto y que, desde luego, es más perceptible en unas jurisdicciones que en otras. Es evidente, en este punto, que la interconexión a la que nos vamos a referir es más apreciable en la jurisdicción contencioso-administrativa y, eventualmente, en la social que en el resto de jurisdicciones aunque, obviamente, nada impide que —más allá de su número o la frecuencia de la utilización— el fenómeno pueda ser tratado con carácter general.

Para efectuar este análisis podemos intentar una nueva sistematización de los objetivos de la interconexión o lo que es lo mismo de la relación tecnológica entre los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública en cuando colaborador o demandado —según los distintos casos— en un proceso.

Esta sistematización nos permite diferenciar:

- Funciones de apoyo y documentación de la actividad administrativa a efectos de la remisión al correspondiente órgano jurisdiccional: la remisión del expediente.

Uno de los aspectos centrales de la actuación de las Administraciones Públicas en el proceso viene de la mano de la obligación de remitir al órgano jurisdiccional el conjunto de actuaciones realizadas en el procedimiento administrativo que le han permitido la adopción del correspondiente acto administrativo. Partimos en este punto de entender superados los condicionamientos técnicos de compatibilidad entre sistemas que, desde luego, deben ser asegurados antes que cualquier otra referencia pero que se sitúan en un entorno técnico que trasciende del análisis que realizamos en este punto aunque, eso sí, debemos llamar la atención de que no están previstos ni como medida proyectiva en el artículo 230 de la LOPJ que se refiere únicamente a la interoperabilidad de los sistemas procesales.

En el ámbito, por ejemplo, de la jurisdicción contencioso-administrativa nos estaríamos refiriendo a lo previsto en el artículo 48 de la LRJCA cuando señala que «... El órgano jurisdiccional, al acordar lo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, o mediante resolución si la publicación no fuere necesaria, requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49. El expediente se reclamará al órgano autor de la disposición o acto impugnado o a aquel al que se impute la inactividad o vía de hecho. Se hará siempre una copia autenticada de los expedientes tramitados en grados o fases anteriores, antes de devolverlos a su oficina de procedencia...».

Las características del expediente a remitir se incluyen en el apartado 4 del mismo artículo cuando señala que «...4. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de

los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve...».

Desde el punto de los requerimientos técnicos es lo cierto que lo que prevé la LRJCA, en este caso, puede ser cumplido con la remisión de un expediente convencional en papel o mediante la remisión de un expediente electrónico.

En este punto y aunque sin gran precisión porque no alude expresamente a los órganos jurisdiccionales debemos recordar que la LAECSP indica en el artículo 32 establece «...3. La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo...».

Esta «puesta a disposición» electrónica no deja de plantear algunas dudas operativas que probablemente no lo son para los técnicos sino únicamente para los juristas ya que:

Si la Administración remite un expediente electrónico al órgano jurisdiccional y este tiene la obligación de entregarlo en papel a los usuarios del proceso es claro que no habremos ganado nada.

La redacción del artículo 32 permitiría, incluso, entender (sin gran lógica) que el expediente en papel se recibe con carácter previo a la remisión. Si esto es así y puede serlo de conformidad con el artículo 35 de la LRJAP es evidente que no enerva los efectos procesales del expediente y que, en consecuencia, hay que resolver como se le pone de manifiesto en el curso del proceso.

No se aclara ni se precisa que el expediente en cuestión debería entregarse en condiciones técnicas que le permitan al órgano jurisdiccional, a su vez, poder realizar el conjunto de actuaciones que se prevén en la norma procesal sin necesidad de transformar el formato y, específicamente, su impresión. En concreto se trataría de habilitar que las partes puedan utilizar el expediente electrónico para la formulación de los escritos procesales que así se prevea.

La denominada puesta a disposición debería cumplir los requisitos específicos que para el expediente prevé la LRJCA y que hemos transcrito y entre los cuales se encuentra la confección del expediente, su índice, etc...Es claro, por tanto, que la puesta a disposición no puede consistir en una autorización para que el órgano jurisdiccional acceda a un fichero central de la Administración salvo que, claro está, esta simbólica puesta a disposición lo sea en condiciones que cumplan los requisitos indicados en los dos apartados anteriores.

En este punto podemos indicar que en desarrollo del citado precepto de la LOPJ se ha dictado el Real Decreto 84/2007, de 26 enero (RCL 2007\264) que, en su artículo 1º establece que «...1. El presente Real Decreto tiene por objeto regular la implantación en la Administración de Justicia del sistema telemático denominado Lexnet, para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal, así como establecer las condiciones generales para su utilización y funcionamiento...». Como puede verse la perspectiva del Real Decreto es, esencialmente, relacional aunque el inciso final a la fijación de las condiciones generales de utilización y funcionamiento pueda hacer pensar otra cosa y dar una cierta cobertura a las cuestiones que aquí estamos analizando. Sin embargo, el contenido esencial y único del Real Decreto es, en estos momentos, puramente relacional en la materia contemplada en el Anexo V del mismo que abarca «... a) La presen-

tación, transporte de escritos procesales y documentos que con los mismos se acompañen, así como su distribución y remisión a la Oficina Judicial encargada de su tramitación...».

Desde esta perspectiva podríamos ir extrayendo algunas conclusiones:

- 1ª Las referencias que contiene la LAECSP en relación con la puesta a disposición de los expedientes electrónicos de la Administración a los Tribunales (aunque la LAECSP no se refiere explícitamente a éstos en su redacción) carece de desarrollo y concreción en las leyes procesales salvo en el aspecto puramente relacional que podría tener encaje en lo indicado en el Anexo V del Real Decreto 84/2007, de 26 de enero. En todo caso lo que no está resuelto es la doble condición de la Administración que, en una primera instancia, es únicamente un colaborador a los efectos de la remisión del expediente y, cuando utiliza el Lexnet, es ya una parte procesal. Para entender mejor esta disociación cabe indicar que no es práctica frecuente en los tribunales que los expedientes se remitan por los letrados de las Administraciones Públicas sino por éstas directamente. Este es el punto de disociación que plantea los problemas aplicativos del sistema indicado.
- 2º La remisión de un expediente electrónico en formato electrónico, claro está, no tiene una regulación propia que nos permita entender que se cumplen los requisitos previstos en las normas sustantivas y, por tanto, la funcionalidad esencial del expediente en el propio proceso.

Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que uno de los derechos que contiene la LAECSP es el de la elección de la fórmula relacional. La LOPJ no prevé una mención semejante probablemente porque no ha previsto un escenario en el que se abdique del papel y, por tanto, no ha previsto el efecto que la norma de acceso sí tenía en consideración y que no es otro que el eventual aislamiento en el ejercicio de los derechos por parte del usuario como consecuencia de la utilización de sistemas tecnológicos.⁽¹²⁾
- 3º La denominada puesta a disposición del órgano jurisdiccional del expediente electrónico por vía de la comunicación relacional a que se refiere el apartado anterior debería ir acompañada de un conjunto de prescripciones técnicas que permitan que el órgano jurisdiccional —sin transformar el formato— pueda realizar los trámites procesales correspondientes del expediente en cuestión.
- 4º En concreto y si el expediente no es objeto de una transmisión real y tangible sino que es únicamente la habilitación para su extracción desde un fichero electrónico

⁽¹²⁾ Debe tenerse en cuenta, en este punto, lo dispuesto en el artículo 4º del Real Decreto cuando señala que «...1. La utilización del sistema Lexnet será obligatoria para los Secretarios judiciales y para los funcionarios de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, relacionados como usuarios en el anexo II de este Real Decreto, destinados en aquellas Oficinas Judiciales que dispongan del sistema y estén dotadas de los medios técnicos necesarios. También será obligatorio el uso del sistema Lexnet para los Colegios de Procuradores que cuenten con los medios técnicos necesarios.2. Se entenderá preferente la vía telemática de comunicación con quienes figuren dados de alta como usuarios en el sistema...».

es preciso resolver el acceso posterior de todas las partes al mismo teniendo en cuenta, además, que no es solo el interesado el que tiene que tener tal derecho sino, específicamente, sus abogados y procuradores.

Desde esta perspectiva podemos indicar que la lectura del marco jurídico al que nos acabamos de referir plantea, sin duda, algunos problemas y, esencialmente, su estanqueidad. Las normas administrativas y las procesales prevén, respectivamente, que su actuación administrativa pueda realizarse y documentarse en formatos electrónicos. Es más, en las normas reguladoras de ambas se contienen un conjunto de mandatos programáticos para que la actuación se realice en este ámbito. No están previstos los efectos relacionales entre la Administración —en su consideración no estricta de parte procesal que entraría en el ámbito del LEXNET— sino de colaborador de la Administración de Justicia para la realización de su función.

- Funciones de facilitación de la actividad jurisdiccional mediante el acceso a bases de datos administrativas.

Esta posibilidad tiene, a su vez, dos posibilidades procesales evidentes. La primera sería la correspondiente al acceso a las bases de datos de las Administraciones Públicas con el objetivo de la facilitación de la actuación procesal en lo que se refiere a elementos instrumentales como la averiguación de los domicilios o las condiciones de determinadas autorizaciones administrativas. En esencia esta posibilidad no plantea ningún problema en la actualidad ya que es la función que se realiza mediante el denominado Punto Neutro Judicial organizado por el Consejo General del Poder Judicial⁽¹³⁾ para la relación entre todos los actores de la política pública de Justicia pero al que mediante los correspondientes convenios se han incorporado los accesos a una serie de bases de datos de la Administración General que permiten cumplir adecuadamente esta función.

En este sentido, lo que significa esta utilización no es sino un avance evidente en la facilitación de la labor del órgano jurisdiccional pero su consideración se sitúa en un plano instrumental que solo se convierte en sustantivo y procesal con la realización del trámite en cuestión.

Pero junto a lo anterior el acceso a estas bases documentales puede tener como base la realización directa mediante el citado acceso de un trámite procesal, esencialmente, de prueba bien sea ésta consecuencia de la impugnación de los documentos aportados o bien de la admisión por el órgano

En este punto debe tenerse presente que el artículo 267 de la LEC establece que «...Cuando sean públicos los documentos que hayan de aportarse conforme a lo dispuesto en el artículo 265, podrán presentarse por copia simple, ya sea en soporte papel o, en su caso, en soporte electrónico a través de imagen digitalizada incorporada como anexo que habrá de ir firmado mediante firma electrónica reconocida y, si se impugnara su autenticidad, podrá llevarse a

⁽¹³⁾ El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su sesión de 20 de febrero de 2002, acordó: 1.— Autorizar la constitución del «Punto Neutro Judicial». 2.— Encomendar expresamente a la Comisión de Informática Judicial su desarrollo. 3.— Interesar de las entidades y organismos que hubiesen suscrito convenios con el Consejo General del Poder Judicial, la progresiva migración de los actuales enlaces hacia el «Punto Neutro Judicial».

los autos original, copia o certificación del documento con los requisitos necesarios para que surta sus efectos probatorios...». Esta prescripción puede compatibilizarse con la prevista en el artículo 268 de la misma ley que permite que «...3. En el caso de que el original del documento privado se encuentre en un expediente, protocolo, archivo o registro público, se presentará copia auténtica o se designará el archivo, protocolo o registro, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 265...».

En consecuencia sea por la impugnación de un original, por el señalamiento de un archivo público a los efectos de documentar o de justificar la veracidad de un documento aportado o bien porque el órgano jurisdiccional decide la práctica de una prueba que puede realizarse mediante la consulta y expedición o transmisión del correspondiente documento y su incorporación a los Autos.⁽¹⁴⁾

Es cierto que algunos preceptos de las leyes rituales no tienen mucho sentido en este ámbito. Por ejemplo, lo previsto en el artículo 291 de la LEC cuando dispone que «...Aunque no sean sujetos u objetos de la prueba, las partes serán citadas con antelación suficiente, que será de al menos cuarenta y ocho horas, para la práctica de todas las pruebas que hayan de practicarse fuera del juicio o vista. Las partes y sus abogados tendrán en las actuaciones de prueba la intervención que autorice la Ley según el medio de prueba de que se trate...». Tiene poco sentido citar a las partes para la práctica de una prueba que consiste en la consulta de una base de datos y la expedición o transmisión de un dato o documento al proceso. Sin embargo, cobra todo el sentido la posibilidad de formular las alegaciones que correspondan en relación con el dato o el documento aportado conforme a las reglas del respetivo proceso.

Para que estas transmisiones produzcan efecto en el proceso debe cumplirse lo previsto en el artículo 317 6º de la LEC conforme a la cual «... Los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones Públicas o de otras entidades de Derecho público, sean expedidos por funcionarios facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de aquellos órganos, Administraciones o entidades...». En consecuencia la transmisión del dato o el documento deberá acreditar que ha sido realizado por quien, conforme a las respectivas reglas de competencia del órgano administrativo en cuestión tiene atribuidas las funciones de dar fe de las actuaciones de los órganos públicos.⁽¹⁵⁾

⁽¹⁴⁾ Debe recordarse que se trata de una actuación obligatoria como señala el artículo 332 de la LEC cuando señala que «...1. Las dependencias del Estado, Comunidades Autónomas, provincias, Entidades locales y demás entidades de Derecho público no podrán negarse a expedir las certificaciones y testimonios que sean solicitados por los tribunales ni oponerse a exhibir los documentos que obren en sus dependencias y archivos, excepto cuando se trate de documentación legalmente declarada o clasificada como de carácter reservado o secreto. En este caso, se dirigirá al tribunal exposición razonada sobre dicho carácter. 2. Salvo que exista un especial deber legal de secreto o reserva, las entidades y empresas que realicen servicios públicos o estén encargadas de actividades del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las provincias, de los municipios y demás Entidades locales, estarán también sujetas a la obligación de exhibición, así como a expedir certificaciones y testimonios, en los términos del apartado anterior...».

⁽¹⁵⁾ En este punto debe tenerse en cuenta que el artículo 318 de la LEC señala que «...Los documentos públicos tendrán la fuerza probatoria establecida en el artículo 319 si se aportaren al proceso en original o por copia o certificación fehaciente, ya sean presentados éstos en soporte papel o mediante documento

En este estado de cosas parece claro que el único condicionamiento para la utilización de la conexión directa entre el órgano jurisdiccional y las bases administrativas es que se identifique por parte de esta última el órgano que tiene la competencia para efectuar las transmisiones y dar fe de la mismas⁽¹⁶⁾ y que, en el seno del proceso, se documente adecuadamente la incorporación del documento o del input informático correspondiente y se le dé al mismo la tramitación procesal correspondiente.

5. Recapitulación y planteamiento de la situación

El conjunto de consideraciones que acaban de realizarse nos sitúan qué duda cabe en lo que podríamos denominar un conjunto desordenado de normas y prescripciones en el que es preciso profundizar para avanzar en la conformación de un sistema de administración de justicia de base esencialmente tecnológica. Desde muchas perspectivas y por lejos que pueda pensarse que esta ese momento podría decirse que su implantación sería la gran revolución del presente siglo.

En este punto debemos comenzar por indicar que tanto en el ámbito de la Administración Pública como en el de la Administración de Justicia existe una cobertura legal suficiente para la utilización de medios electrónicos en la respectiva actuación administrativa de cada uno. Los límites de dicha actuación están ahora, tras la LAECSP, mucho más claros en el ámbito de la Administración Pública que en la actuación judicial aunque nada impide considerar plenamente vigentes las determinaciones en ambos ámbitos de actuación.

En este sentido podría aceptarse la existencia de expedientes judiciales electrónicos y de archivos electrónicos con un sentido similar al que hemos analizado en relación con las Administraciones Públicas aunque, es evidente, que en el plano interno y organizativo deberían producirse algunos ajustes e indicaciones para asegurar que la utilización de la tecnológica no trasmuta el régimen competencial y de funcionamiento del órgano jurisdiccional.

Una vez clara la admisión de esta forma de funcionamiento es claro que la interoperatividad a la que anteriormente nos hemos referido y la vinculación esencialmente relacional que

electrónico, o si, habiendo sido aportado por copia simple, en soporte papel o imagen digitalizada, conforme a lo previsto en el artículo 267, no se hubiere impugnado su autenticidad...».

⁽¹⁶⁾ El Convenio entre el CGPJ y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contiene una cláusula del siguiente tenor:

SEXTA. Expedición de certificaciones acreditativas de la información contenida en la Base de Datos Nacional de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Las certificaciones expedidas por las oficinas o unidades que el Consejo General del Poder Judicial designe y autorice para el acceso a la Base de Datos Nacional de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con fines de cumplimentación de los requerimientos de información de Juzgados y Tribunales, de conformidad con los requisitos que se establezcan, tendrán la misma validez y se considerarán, a todos los efectos, como si fueran emitidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin necesidad de ratificación ni compulsas posteriores, salvo que la autoridad judicial lo considere oportuno por las exigencias procesales o constitucionales.

en estos momentos preside los avances en materia de e-justicia debe dar un paso más: la de los colaboradores de la misma y, en concreto, la de las Administraciones Públicas cuyos actos y resoluciones son fiscalizados por los Tribunales y a las que corresponde una función instrumental en la ejecución de las sentencias y resoluciones judiciales.

La interoperatividad con la Administración Pública se centra, esencialmente, en los expedientes administrativos electrónicos (expresión en la que incluimos la remisión de los digitalizados desde papel) y en la realización de las pruebas admitidas y que puedan practicarse por esta vía.

Este aspecto se completará, desde una perspectiva instrumental aunque no menos operativa, con el sistema de comunicación que cada Administración establezca y que el caso de la AGE hemos identificado con la referencia a LEXNET.

El que aun quede mucho camino por recorrer no debe ser, sin embargo, el obstáculo para los análisis prospectivos –como el que mínimamente se intenta aquí– que no tienen otro objetivo que evitar que la utilización de medios electrónicos no responda a la propia lógica de las instituciones y los procesos en los que intenta introducirse.

LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN EL MEH

Urbana Sánchez Quintanilla. *Vocal asesor de la Inspección General. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. Tecnología, marco jurídico y buenas prácticas.— 3. Iniciativas internacionales.— 4. Conclusiones.

1. Introducción

Los medios electrónicos y las telecomunicaciones configuran una plataforma de relaciones que alcanza a todos los miembros de la sociedad, individuos, asociaciones e instituciones públicas.

El alcance potencial de esta plataforma tiene un carácter dual; por un lado, trasciende fronteras físicas y marcos normativos nacionales y, por otro, permite un acercamiento a la esfera íntima e individual del individuo, dualidad que lleva a las Administraciones a plantear una estrategia de desarrollo de soluciones que permita el mejor cumplimiento de sus funciones, desde esta doble perspectiva de prestación servicios públicos.

Como consecuencia de su carácter transfronterizo, gran parte de las iniciativas en materia de administración electrónica han venido teniendo un planteamiento internacional y global.

En una primera fase, nacieron como respuesta a la necesidad de cubrir desafíos no resueltos en el marco legal e internacional y a la demanda de defensa de derechos individuales y nacionales.

En el momento actual, sin perder de vista tales objetivos, esta perspectiva empieza a estar superada, como consecuencia de la percepción real de los beneficios que el uso de los medios tecnológicos genera para la economía, la competencia, la difusión del conocimiento y el progreso social. En esta línea, las Administraciones Públicas desempeñan una importante labor catalizadora en el uso de tales medios, a través de la adaptación del marco normativo, la aplicación de recursos, el acercamiento a buenas prácticas y la contribución a la difusión de éstas, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

2. Tecnología, marco jurídico y buenas prácticas

El acomodo del marco jurídico al entorno tecnológico ha hecho preciso recurrir a soluciones igualmente técnicas que aporten una seguridad y validez equivalente a la de los sistemas tradicionales, soluciones que, a su vez, han impulsado las subsiguientes adaptaciones jurídicas. Diríamos, por tanto, que el avance tecnológico y los cauces de funcionamiento que abre impulsan una revisión paralela y continuada del marco legal, de modo que estamos ante un doble proceso de avance que se retroalimenta mutuamente.

La importancia de esta interrelación ha sido destacada en varios estudios; entre otros, el realizado en el año 2008⁽¹⁾ en revisión de la iniciativa europea «i2010», a la que nos referiremos más adelante:

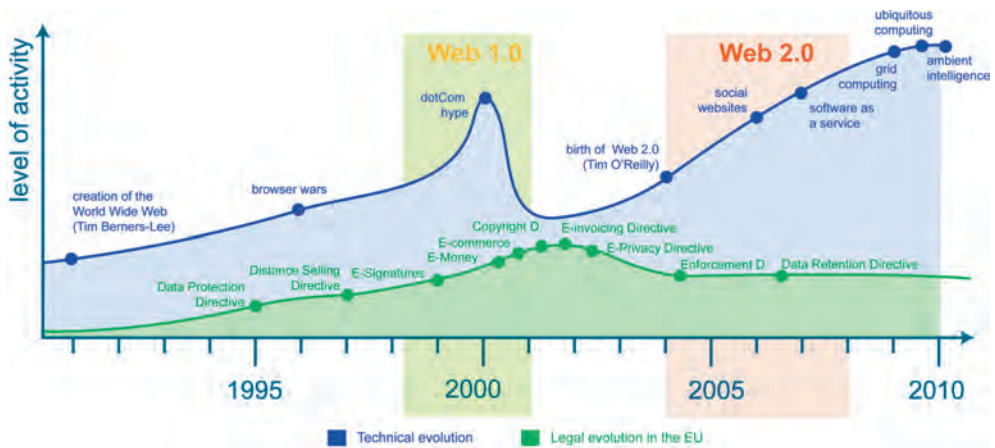


Figura 1.

Al mismo tiempo, el alcance supranacional y global de relaciones trasciende ámbitos soberanos con distinta competencia regulatoria, por lo que las propuestas provenientes de organizaciones internacionales que superan estas esferas adoptan la forma de recomendaciones y acuerdos para ser asumidos por los Estados, configurándose un marco, más amplio que el normativo, que viene denominándose «de buenas prácticas» y que complementa el marco legal existente.

Nos encontramos pues, con que los tres elementos, tecnología, marco jurídico y convergencia en acuerdos sobre usos de estándares y buenas prácticas, constituyen los puntales de base para que las transacciones, usos y relaciones por vía electrónica no sólo adquieran seguridad y recuperen validez jurídica sino que se conviertan en una solución de mejora en la eficiencia, la calidad y el intercambio mutuo.

(1) COM(2008) 199 final.

Estas tres vías de progreso alcanzan su sentido y verdadera utilidad sólo si se implementan en coordinación con tendencias globales, como consecuencia de que estamos ante tal plataforma que, por esencia, es abierta y supranacional. Su aplicación por los órganos administrativos deriva tanto del desempeño de su función política como del ejercicio de su función administrativa.

En este sentido, el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) puede verse afectado por propuestas internacionales que o bien le vinculan de forma directa, por tratarse de iniciativas que devienen normas comunitarias, o bien suponen orientaciones enriquecedoras para su tarea administrativa o para el impulso a la competitividad y el crecimiento económico. En este capítulo, revisaremos algunas de tales iniciativas provenientes de fuera de nuestras fronteras que abren perspectivas de interés para el Departamento.

3. Iniciativas internacionales

Gran parte de los estudios sobre Administración electrónica realizados a nivel internacional resaltan la importancia del sector público y de sus actuaciones para el progreso social y la economía en su conjunto y, muy concretamente, la del desempeño de su función administrativa.

El Banco Mundial define Administración electrónica o «e-government» como «el uso por los órganos administrativos de las tecnologías de la información que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras áreas de la Administración, haciéndolas más cercanas, transparentes y a un coste más reducido».

Esta capacidad viene siendo reconocida por el MEH desde hace décadas y se ha plasmado en la incorporación continua de medios tecnológicos en sus actuaciones y en sus procedimientos.

En el momento actual estamos en un periodo de gran actividad de impulso normativo pero también de desarrollo de soluciones prácticas de carácter técnico y de aproximación a la estandarización y la interoperabilidad que abren interesantes perspectivas para el MEH.

La distinta vinculación que se deriva para nuestro país de las iniciativas comunitarias aconseja diferenciar entre éstas y las que proceden de otras organizaciones, entre las que está la OCDE, foro que difunde sus planteamientos en las correspondientes *guías* de buenas prácticas, que son objeto de elaboración y aprobación en su seno.

3.1. FOROS NO COMUNITARIOS

En el acercamiento a objetivos globales de desarrollo y de colaboración mutua entre los países, organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuentan con la participación directa de sus miembros y, además, en general, con la de otras organizaciones internacionales y sectoriales, públicas y privadas, entre las que está la Unión Europea que actúa con voz propia, representada a través de sus instituciones.

Dentro de los trabajos orientados a los fines para los que fueron creadas, tales organizaciones internacionales llevan a cabo una tarea de consolidación de información estadística, de realización y difusión de estudios e informes que definen recomendaciones de carácter general, a las que debe prestarse la debida atención.

3.1.1. OCDE

Desde hace tiempo, la OCDE viene resaltando, en las conclusiones que hace públicas, la importancia que tiene, para el desarrollo económico y la calidad de vida de los ciudadanos, la mejora de los servicios públicos y, en particular, la incorporación de la tecnología en la prestación de los mismos. Trabaja en dos grandes líneas:

- Tecnologías de la comunicación y de la información (Information and Communication Technologies).
- Administración y Gestión Pública (Public Governance and Management).

Bajo sus auspicios, se reunió en Brasil, en octubre de 2007 el Foro Global sobre Administración («Global Forum on Governance»), con el lema «Modernizar la Administración: estrategias y herramientas de cambio». Las conclusiones del mismo fueron que el sector público está en el centro de la transformación de la sociedad; sus nuevas formas de gestión y de prestación del servicio a través de las modernas tecnologías están cambiando el modo de funcionar de la Administración

Entre las estrategias políticas que se señalaron, están la reforma normativa, la simplificación administrativa, la descentralización y Administración en «multi-nivel» y una Administración abierta y electrónica. Dedicó una parte de su trabajo a estudiar la manera de abordar las reformas y la influencia que tiene el marco cultural y económico en lograr un diseño y una implementación adecuados.

Dentro de la OCDE el «Public Governance and Territorial Development Directorate» (GOV) trabaja para identificar las necesidades cambiantes de la sociedad y del mercado y ayuda a los países a adaptar su sistema administrativo y su política territorial, lo que implica mejorar la eficiencia administrativa, en todos los órdenes. Agrupa varios foros, entre los que están el «Public Governance Comité» (PGC) y el «Territorial Development Policy Comité» (TDPC); sus conclusiones y propuestas nacen de la realización de estudios comparativos y la celebración de reuniones internacionales que ofrecen oportunidades de debate y de intercambio de soluciones.

Las publicadas el año 2008 recogen aspectos positivos y negativos. Por un lado, se acepta la evidencia de que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) ofrecen herramientas de Administración electrónica que, en general, mejoran la Administración Pública y, por otro, que queda mucho camino por andar hacia este objetivo de mejora de la Administración. Se aprecia que, hasta el momento, la Administración electrónica ha venido marcada por los avances de las soluciones TIC más que por la demanda de los usuarios lo que ha conducido a que haya una gran proliferación de páginas Web, portales y servicios electrónicos que son incompatibles, que se solapan y que son confusos, además de caros.

Por ello, se concluye que ha de haber un nuevo planteamiento, centrado en:

- Impulso a procesos horizontales y comunes, a fin de lograr economías de escala, reducir la duplicación de recursos y proporcionar mejores servicios.
- La Administración electrónica debe estar enfocada al usuario, acomodando los servicios electrónicos a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas.

Para ello, debe medirse los costes y beneficios de las inversiones en TICs a fin de priorizar y manejar mejor los proyectos de Administración electrónica y buscar una amplia coordinación, de modo que la gestión de las iniciativas sobre Administración electrónica se hagan bajo una perspectiva de conjunto, teniendo en cuenta las estructuras existentes y las culturas de las instituciones administrativas.

Es importante el cambio de planteamiento que se destaca en estos y en otros foros y que, en España, recoge la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), en cuanto a que la incorporación de las tecnologías en los procedimientos y actuaciones administrativas debe enfocarse no sólo como instrumento que utiliza la Administración para un mejor ejercicio de sus funciones sino para cubrir las necesidades y demandas de los ciudadanos y de las empresas⁽²⁾.

El desarrollo de la LAECSP y la ejecución de acciones previstas en los Planes Director y de Impulso de la Administración Electrónica en el MEH se orientan, entre otros objetivos, a la implantación de medidas horizontales comunes, de forma coordinada con otras Administraciones y organizaciones.

En materia de Administración tributaria, el MEH se ve directamente afectado por las iniciativas emanadas desde el Comité de Asuntos Fiscales (CAF) de la OCDE. En su seno, se inició hace tiempo el estudio de las implicaciones que para la fiscalidad y su gestión pudiera tener el «comercio electrónico» que llevó a la creación, en el año 2002, del Foro de Administración Fiscal (Forum on Tax Administration o FTA).⁽³⁾ Con ello, se puso de manifiesto la importancia que adquirirían los planteamientos sobre gestión tributaria en un entorno global y ante transacciones realizadas por vía electrónica y telemática, en los que los interlocutores pueden ser ciudadanos, empresarios u órganos administrativos. Se abrió así una vía de trabajo distinta en el área de la fiscalidad que, hasta entonces, venía orientándose, casi en exclusiva, al estudio de cuestiones de doble imposición internacional y de estructura impositiva.

Dado que la OCDE no tiene capacidad de imponer soluciones a los países, las conclusiones emanadas desde el FTA han venido plasmándose en guías⁽⁴⁾ y recomendaciones aprobadas por el CAF, cuya difusión en cada país queda a cargo de los gobiernos, versando tales guías sobre cuestiones de *identificación, conservación*⁽⁵⁾ y *acceso a la información electrónica y pagos por vía electrónica*, siendo las más recientes las publicadas en 2008⁽⁶⁾.

⁽²⁾ «Building the Public Services of Tomorrow with, for and around Customers». OCDE octubre 2008.

⁽³⁾ «Proposal to modify the structure of the work on Tax Administration» (DAFFE/CFA(2002)28/REV1).

⁽⁴⁾ «Tax Administration Guidance Series».

⁽⁵⁾ «Tax Guidance Series: Record Keeping». 2004.

⁽⁶⁾ «Tax Administration Guidance & Information Series». FTA. Enero 2008.

Cuando se creó el FTA y se reafirmó el importante papel que tienen las Administraciones en alentar el cumplimiento fiscal, a través de prestaciones de servicios que lo facilitarían, quedaron marcadas dos líneas de trabajo generales, la prestación de tales servicios por vía electrónica y la de posibilitar el ejercicio del control fiscal, garantizando el acceso a la documentación y la información por vía electrónica, concluyendo que, también, en esta tarea es necesario incorporar herramientas de auditoría informática. Así, en 2005, se creó en el seno del FTA, el "Tax e-audit Task Group", con el fin de avanzar en la aplicación de dichas herramientas; la programación de sus tareas se extiende hasta el año 2009 y en ellas participa el MEH, representado por la Agencia Tributaria.

Las conclusiones de este grupo vienen plasmándose igualmente en Guías referidas a especificaciones a seguir por el software contable, a efectos del control, normas sobre conservación y garantía de acceso a la información, formatos estándares de intercambio, aprovechamiento de herramientas de búsqueda de información en Internet y otras⁽⁷⁾.

El carácter transnacional que tiene el comercio y la prestación de servicios condiciona e impulsa iniciativas gubernamentales que tienen por objeto no entorpecer la actividad económica por vía electrónica, al tiempo que se defienden las bases fiscales de los países; de ahí, la importancia que tiene la difusión de guías y recomendaciones de buenas prácticas consensuadas y aprobadas en el seno del CAF y, en particular, para el MEH, participar en estas iniciativas, conocer e incorporar metodologías comunes de control, aumentar la colaboración a distancia y por vía electrónica, facilitar el cumplimiento y proteger y defender nuestros intereses económicos y fiscales.

3.1.2. Otros foros no comunitarios

La mayor parte de organizaciones internacionales vienen dedicando atención preferente al papel que sobre el desarrollo, la economía y la sociedad civil tiene la extensión en el uso de los medios electrónicos y las telecomunicaciones y, dentro de ello, del papel que juegan las iniciativas públicas, en diálogo con los entes y sectores afectados. Entre otras, la OMC y las Naciones Unidas; esta última, en particular, a través de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

La OMC celebra cada dos años, al menos, una Conferencia Ministerial. La Declaración oficial de su Sexta Conferencia, celebrada en diciembre de 2005 en Hong Kong, recoge las siguientes conclusiones:

- *Capacidad digital.* Importancia de adquirir una cultura y competencia digital, en cuyo logro la informatización de los servicios públicos tiene una importancia estratégica.
- *Comercio electrónico.* Marco jurídico y regulador que lo promueva.

⁽⁷⁾ Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods. 2006.

- *Adquirir competencias digitales* como elemento dinamizador de las exportaciones.

El Consejo del Comercio de Servicios, en esta misma conferencia, propuso invitar al FMI, la OCDE y la UNCTAD para emprender esfuerzos conjuntos de impulso a la *transferencia de tecnología*, sobre la base de su importancia en relación con el comercio mundial.

En colaboración con las Naciones Unidas, se creó el «International Trade Centre»(ITC), agencia que patrocina encuentros relacionados con la promoción del comercio; entre ellas, las Conferencias mundiales de la Organizaciones de Promoción del Comercio (OPC's), en las que se reconocen y premian iniciativas de trabajo en red que facilitan la difusión de las «mejores prácticas» enfocadas a la promoción del comercio y las exportaciones.

La 3ª Conferencia, celebrada en Marrakech en el año 2000, se convocó bajo el título de los «desafíos de la economía digital, de la sociedad de la información y del impacto público-privado» y la 7ª, celebrada los días 13-14 de octubre de 2008 en La Haya, se ha dedicado al estudio de problemáticas claves relacionadas con la competitividad en el mercado internacional.

Por su parte, la UNCTAD, publica periódicamente la evolución estadística de las TIC's a nivel mundial y pone especial énfasis en el apoyo a las políticas gubernamentales a su utilización y difusión. Cuenta con el patrocinio de la OCDE, Eurostat y el Banco Mundial; este último, junto con la Organización Financiera Internacional, publicó en septiembre de 2008, un informe que mide el tiempo y coste que suponen las obligaciones administrativas; entre ellas, las necesarias para establecer e iniciar un negocio y para el cumplimiento de obligaciones fiscales y destaca la importancia de abordar su reducción y, en todo caso, de facilitar su observancia.

Tanto la OCDE como otras organizaciones, cuya enumeración excede de los objetivos de este Capítulo, señalan la difusión de las TIC's y el papel de la Administración como instrumentos de importancia estratégica en el crecimiento económico y los intercambios comerciales entre países, metas que, junto con las de reducción de cargas, simplificación y eficacia administrativas, entre otras, inciden en funciones y competencias de política económica del MEH.

3.2. INICIATIVAS EUROPEAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La construcción del espacio común europeo descansa, como es sabido, en el impulso de la armonización y el diálogo fluido entre las instituciones de los Estados Miembros (EEMM), diálogo que precisa de aproximación normativa entre los Estados y de cooperación e intercambio de información entre los sistemas de las distintas Administraciones, de una forma rápida y segura.

Para ello, se han puesto en marcha iniciativas encaminadas a lograr un alto grado de armonización, estandarización, simplificación y eficacia administrativas. Su importancia y alcance, el grado de concreción práctica alcanzado y el potencial integrador que encierran aconsejan hacer una sucinta exposición de su contenido.

Gran parte de ellas se han plasmado en programas específicos, siguiendo una sistemática que consiste en marcar objetivos, identificar las medidas a implementar para su logro y

evaluación de la eficacia de las medidas tomadas. Entre tales programas, destacan los siguientes:

3.2.1. e-Europe – Una sociedad de la información para todos

Este programa arranca en el año 2002 y se proyectó para periodos plurianuales. Persigue lograr lo que se ha dado en llamar «Administración Pública en línea», que haga posible la comunicación por medios electrónicos y telemáticos de los ciudadanos con sus Administraciones.

Consta de varias fases; en el momento actual, está en desarrollo la identificada como «i2010», si bien, gran parte de las metas que se propone se enunciaron en los programas de las fases anteriores, «eEurope 2002» y «eEurope 2005».

El informe de 2003 sobre el grado de avance de las propuestas de «eEurope 2002» ratificaba la importancia clave que tiene el logro de una Administración «en línea», para la reforma del sector público. Confirmaba que todos los países tenían planes y políticas nacionales centrados en la Administración electrónica⁽⁸⁾ y se destacaban los progresos en materia de servicios públicos interactivos, aumento de conexiones de banda ancha para la Administración, número de Puntos de Acceso Público a Internet (PAPI) y en la contratación por vía electrónica.

100

No obstante, se pone de manifiesto la necesidad de mejorar las herramientas TIC, la interoperabilidad y la integración entre las aplicaciones de atención al público y las de la administración interna.⁽⁹⁾

Este informe señala, en relación con el MEH, el sistema implantado en España de presentación y pago de la declaración del IRPF por vía electrónica, como ejemplo de buenas prácticas, y, por lo que se refiere a la contratación pública por vía electrónica, se trata de una realidad operativa, en el momento actual, a través de la Dirección General de Patrimonio.

De cara a 2005, se señaló la importancia de impulsar la demanda de servicios de Administración electrónica que requiere comprender los factores que la determinan, del intercambio de buenas prácticas y de la mejora de medios que dan confianza y seguridad, normalización (vocabulario de datos comunes, etc...), programas informáticos abiertos, accesibilidad para todos y multiplataforma.

Tanto las propuestas sobre interoperabilidad e integración de las aplicaciones de atención al público con las de administración interna, señaladas en el informe de 2003 como las que se recogían en el programa para 2005, en materia de mejora de la calidad de los servicios e implantación de múltiples vías de acceso, son áreas de trabajo coherentes con los que están

⁽⁸⁾ Web based Survey on Electronic Public Services. Cap Gemini Ernst & Young, diciembre 2003.

⁽⁹⁾ Reorganisation of government back offices for better electronic public services. European good practices. Danish Technological Institute, diciembre 2003.

en marcha en el Ministerio vinculados, particularmente, con el desarrollo de la LAECSP y la ejecución de los Planes Director y de Impulso de la Administración Electrónica.

i2010 – «Sociedad europea de la información para 2010»

La denominada estrategia i2010 persigue estimular el desarrollo de la economía digital en Europa; se presentó en junio de 2005⁽¹⁰⁾ y está basada parcialmente en las iniciativas previas del programa *e-Europe*. Desde su presentación, ha sido objeto de sucesivas revisiones y actualizaciones a través de los correspondientes Informes Anuales.

Su plan de acción se aprobó en 2006⁽¹¹⁾; en él se recogen una serie de prioridades encomendadas a acelerar la implantación en Europa de la Administración electrónica. Define cinco grandes objetivos: e-accesibilidad para todos los ciudadanos, eficacia y eficiencia administrativa, servicios de alto impacto que sirvan para movilizar compromisos de alto nivel y tipificación de soluciones orientadas a facilitar el acceso a los servicios públicos, como son identificación electrónica, interoperabilidad entre sistemas de identificación, autenticación de documentos electrónicos administrativos, archivo electrónico y participación ciudadana por vía electrónica en la toma de decisiones, en los distintos niveles desde el municipal al europeo.

Tras el informe de 2007, se revisó la iniciativa i2010⁽¹²⁾ señalando, entre otras, las siguientes cuestiones: avanzar en la inversión I+D sobre las TIC, armonización del marco jurídico, servicios públicos paneuropeos, promover un marco común europeo para la facturación electrónica y potenciar la compras públicas en innovación y tecnología, además de realizar las adquisiciones públicas por vía electrónica.

La contratación pública por vía electrónica sirve tanto para potenciar las relaciones con proveedores más allá de las fronteras nacionales como en la generalización de la facturación electrónica, iniciativa que, en España, está recogida en la vigente normativa.

En relación con la factura electrónica, se creó, en el seno de la Comisión Europea el «Informal Task Force on e-Invoicing», encargado de impulsar un marco común para la facturación electrónica europea (EEI), en conjunción con el sistema único de pago Single Euro Payments Area (SEPA), proyecto que incide entre otros, en el que se propone como medida horizontal en este tema, en el Plan de impulso de Administración Electrónica del Ministerio.

⁽¹⁰⁾ «i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» [COM (2005) 229 final].

⁽¹¹⁾ «i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All».[COM (2006) 173].

⁽¹²⁾ «Preparar el futuro digital de Europa. Revisión intermedia de la iniciativa i2010» [COM(2008) 199 final].

3.2.2. Programa IDABC

En el año 2003, la Comisión presentó una Comunicación⁽¹³⁾ con el objeto de identificar los obstáculos que frenan la existencia de *servicios públicos en línea* en los EEMM y proponer las acciones correspondientes. Entre las propuestas que recoge está la de impulsar servicios paneuropeos⁽¹⁴⁾ iniciativa que se plasmó en una Decisión⁽¹⁵⁾ del Parlamento Europeo relativa al programa IDABC (Interoperable Delivery of pan-European eGovernment services to public Administrations, Business and Citizens).

Proyectado para el periodo 2005-2009, este programa persigue, aplicando el estado del arte de las tecnologías, el desarrollo de servicios y soluciones comunes y la implementación de una plataforma de intercambio de buenas prácticas entre las Administraciones Públicas de los EEMM.

Su prioridad no es la de «equipar» las organizaciones del sector público con TIC, sino la de utilizar la tecnología para mejorar la colaboración entre organizaciones y para facilitar la interacción, a distancia, con la sociedad civil.

Agrupar un catálogo de Proyectos de Interés Común (PIC) que son los que implementan los servicios de administración electrónica en áreas concretas y otro de Medidas Horizontales (HM's) que se refieren a servicios de infraestructura y de Administración electrónica, no específicamente ligados a las áreas de decisión política. También conforman, las HM, actividades de soporte y estratégicas.

Entre los Proyectos, destacan los referidos a Administración electrónica y seguridad, intercambio de datos entre Administraciones nacionales, prestación de servicios entre estados miembros, intercambio institucional de datos y la cooperación internacional.

Respecto de las HM, separa las que van orientadas a posibilitar la prestación de servicios paneuropeos de Administración electrónica (portal de acceso a servicios paneuropeos, punto de acceso único,...) de aquellas otras referidas a los servicios de infraestructura que proveen funcionalidades TIC específicas, entre las que están las enfocadas a la seguridad, la autenticación y los servicios de certificación en el ámbito europeo, el intercambio de información clasificada, los registros electrónicos, estandarización de formatos, definición de metadatos, normas abiertas de intercambio y de traducción y otras.

Estas medidas incluyen proyectos concretos que tienen enorme importancia en el impulso de la Administración electrónica en España y, en particular, en el MEH, por su carácter práctico y armonizador, cuya implementación interna deberá ir coordinada con el desarrollo de lo dispuesto en la LAECSP; particularmente, en relación con los esquemas de interoperabilidad y seguridad.

⁽¹³⁾ «El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa» [COM (2003) 567].

⁽¹⁴⁾ «European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services.»

⁽¹⁵⁾ Decisión 2004/387 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004.

3.2.3. Otras iniciativas europeas

Además de las iniciativas referenciadas, existen otras que interesa destacar, por tratarse de normativa y programas que, sin perder la relación con los que venimos mencionando, contienen mandatos taxativos de puesta en marcha de soluciones concretas en un plazo prefijado que afectan a la Administración española y al MEH, en particular. Entre ellas, tenemos el denominado Programa marco europeo de Competitividad e Innovación (CIP)⁽¹⁶⁾, proyectado para el periodo 2007- 2013, que participa de la estrategia i2010 e identifica, como objetivos destacados, la implementación y desarrollo de la Directiva de Servicios y la reducción de cargas administrativas en la Unión Europea.

3.2.3.1. Directiva de Servicios

La Directiva 2006/123/CE de 17 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (DS), tiene como fin lograr un auténtico mercado común europeo de los servicios en el año 2010. Su transposición al derecho interno, proceso coordinado por la Secretaría General de Política Económica, deberá estar finalizada antes de 28 de diciembre de 2009. En el momento de redactar este libro, el anteproyecto de Ley de transposición se encuentra en fase de audiencia pública, tras su elevación al Consejo de Ministros.

Este calendario de ejecución coincide con el que establece la LAECSP para la adaptación de los procedimientos y actuaciones de la Administración General del Estado y de sus organismos vinculados o dependientes a fin de posibilitar el ejercicio de derechos que la Ley reconoce a los ciudadanos; en particular, los que se refieren a las actividades de servicios.

La coincidencia en plazos y, parcialmente, en objetivos entre la DS y la LAECSP, supone una oportunidad de asegurar la adopción de medidas encaminadas al cumplimiento de lo dispuesto en ambas normas. Tanto la Directiva como la LAECSP contemplan la existencia de ventanillas únicas y ambas hacen referencia a la interoperabilidad entre Administraciones y sistemas, por lo que señalamos, a continuación, ambos aspectos desde una perspectiva comunitaria, en el entendimiento de que poner en marcha medidas para cumplir con lo dispuesto en la Directiva implica tener presente extremos comunes establecidos en la LAECSP y viceversa.

Ventanilla única

La Directiva de Servicios no define el término «ventanilla única» pero lo introduce como instrumento que los Estados deberán implementar de modo que, a través suyo, los prestadores comunitarios de servicios puedan realizar todos los trámites relacionados con el inicio y ejercicio de sus actividades y que, al tiempo, sirva para que tanto éstos como los destinatarios de los mismos puedan acceder a la información que precisen en relación con tales servicios.

Por su parte, la LAECSP hace referencia a puntos de acceso electrónico y un punto de acceso general y diferencia entre el acceso a la información y al área de tramitación, cuestión ligada, en la Ley, al concepto de sede electrónica y pendiente, como lo anterior, de desarrollo reglamentario.

⁽¹⁶⁾ Decisión n°1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006.

Sin duda la aprobación y publicación de la Ley de Transposición de la Directiva y de las normas de desarrollo de la LAECSP deberán ir en paralelo y, por lo que respecta al MEH, vinculados a la adaptación y simplificación de la normativa y de los procedimientos administrativos.

Sistema IMI (Internal Market Information system)

Se trata de un mecanismo que persigue hacer posible el intercambio de la información necesaria para asegurar la cooperación y la asistencia mutua de las Administraciones Públicas en el mercado interior, en aquellas Directivas que así lo prevean. Su finalidad está en línea con el programa IDABC y en particular con los de interoperabilidad e intercambio de información y de datos entre Administraciones de los EEMM.

Se articula a través de una red de intercambio, implementada por la Comisión Europea en colaboración con los EEMM, que permite la comunicación de las «autoridades competentes», en relación con las actividades de que se trate. En una primera fase se aplicará en relación al reconocimiento de cualificaciones profesionales y a partir de diciembre de 2009, a las disposiciones de cooperación administrativa contempladas en esta Directiva de Servicios.

El sistema proveerá a las Administraciones con una herramienta que posibilita una relación única con la red intracomunitaria, no siendo precisa la intercomunicación con el resto de los 26 EEMM. Se mantendrá y gestionará por la Comisión y su desarrollo se guiará por las recomendaciones de arquitectura IDABC.

El régimen de colaboración previsto por la DS, con apoyo en el sistema IMI persigue, mediante un intercambio fácil de información, ejercer el debido control sobre los prestadores de servicios y, al tiempo, velar por que los países no introduzcan requisitos que interfieran en el libre ejercicio de su actividad en el mercado interior.

3.2.3.2. Reducción de cargas administrativas

Los efectos que tiene el cumplimiento normativo sobre empresas y ciudadanos son un elemento de preocupación compartido por todos los EEMM de la UE, que condujo a diseñar una estrategia orientada a conseguir una *mejor regulación* en el ámbito europeo, propósito que arranca de la estrategia renovada de Lisboa. Coherente con este objetivo, el Consejo Europeo celebrado en marzo de 2007 acordó, dentro del programa de mejora de la legislación, reducir para el año 2012 las cargas administrativas derivadas de la legislación comunitaria en un 25%, sobre la base de que la reducción de cargas administrativas es una medida de impulso a la economía; en especial, por su impacto sobre las PYMES. Al tiempo, invita a los EEMM a que establezcan sus propias metas nacionales en el ámbito de sus competencias.

El Consejo de Ministros, mediante Acuerdos adoptados el 4 de mayo 2007 y el 20 de junio de 2008, trasladó al ámbito nacional las propuestas del Programa de Acción europeo y aprobó el Plan de Acción para la Reducción de Cargas, que tiene dos objetivos fundamentales: reducir las cargas administrativas en un 30% para el año 2012 e incorporar, en toda nueva normativa, a partir de enero de 2009, la medición de su impacto, en relación con las cargas administrativas que implica.

La vigencia del Plan aprobado alcanza hasta 2012 y en las medidas consideradas para alcanzar las metas propuestas están, además de las de colaboración interadministrativa y con organizaciones empresariales y sindicales, las de simplificación administrativa, la interconexión electrónica de los sistemas de información de las Administraciones Públicas y la ventanilla única, todas ellas recogidas igualmente en la Directiva de Servicios.

En agosto de 2008, el Consejo de Ministros señaló setenta actuaciones a poner en marcha a corto plazo para reducir las cargas administrativas, de las cuales, treinta y seis corresponden al MEH y también, de las áreas seleccionadas en la primera fase, derecho de sociedades, legislación fiscal, estadística, contratación pública, medio ambiente, seguridad social y salud laboral, las cuatro primeras afectan de manera directa o indirecta al Ministerio.

4. Conclusiones

A lo largo de la revisión realizada de las iniciativas provenientes de foros internacionales, puede percibirse la fuerte vinculación que tienen los objetivos marcados en ellas con los que orientan la función pública del MEH, como señalábamos, en su doble papel de impulsor de soluciones encaminadas al incremento de la competitividad, la productividad y el crecimiento económico y social y también como órgano administrativo y gestor que presta servicios a los ciudadanos. Mejorar esta prestación, hacerla más eficiente y enfocarla a la satisfacción del usuario de tales servicios es una tarea que sólo puede llevarse a cabo desde la convicción de que las herramientas electrónicas y telemáticas son medios necesarios aunque no suficientes en el logro de los fines perseguidos de mejora del servicio público, incremento de la calidad, la seguridad y la eficiencia de su prestación, desarrollando la concepción, ya asumida en el Departamento, de que una mejor Administración pasa por ser una Administración cada vez más electrónica.

Las características técnicas de desarrollo de la Administración electrónica, como tarea que se vale de redes y telecomunicaciones, conduce a que esta tarea no pueda llevarse a cabo si no es en línea y en colaboración con los países y organizaciones internacionales de nuestro entorno, sin perder de vista que este avance compromete otro tipo de diálogo fructífero que es el interno, entre las distintas Administraciones del Estado español y en conjunción con Europa primero y el resto de foros internacionales, después.

La incorporación de estándares, aceptación de soluciones comunes, el diálogo entre sistemas de información, el intercambio de información y el trabajo conjunto para implantar soluciones que nos vienen impuestas o propuestas desde fuera, en particular, desde el marco europeo, precisará de la colaboración entre órganos, organismos, Administraciones e instituciones a todos los niveles, lo que redundará en una mejora de la transparencia y de nuestra posición en el mundo como país, a lo que puede contribuir el MEH, desde su perspectiva de órgano comprometido con la incorporación de la tecnología en el sector público y a través del ejercicio de sus funciones administrativas y políticas.

En el ejercicio de estas funciones, precisa del conocimiento y análisis de iniciativas existentes fuera y dentro de nuestras fronteras, necesidad que explícitamente reconoce el Observatorio

de tendencias de Administración electrónica⁽¹⁷⁾ al señalar, como objetivos que persigue con sus estudios, los de «explorar la interacción existente entre la investigación, la política y las buenas prácticas para hacer frente a los cambios en el umbral del año 2020, reforzar la cooperación internacional en la investigación de la Administración electrónica y monitorizar sus tendencias socioeconómicas y tecnológicas».

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/trendswatch/index_en.htm

DE OFICINA VIRTUAL A SERVICIOS TRANSPARENTES. LA EXPERIENCIA DE LA AEAT EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 11/2007

Ignacio González García. *Director del Departamento de Informática de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Antecedentes.— **2.** El desarrollo de una relación basada en la voluntad de servicio.— **3.** De Oficina Virtual a Ciudad Virtual de Servicios.— **4.** La experiencia de la AEAT en la implantación de la Ley 11/2007.— **5.** Conclusiones.

107

1. Antecedentes

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) considera que el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es necesario para cumplir su misión, reducir las cargas administrativas, hacer transparentes y eficaces las relaciones con los contribuyentes e impulsar el desarrollo tecnológico de la sociedad.

Para lograr un nuevo tipo de relación soportada por la tecnología ha sido necesario desarrollar una compleja plataforma de servicios resolviendo con carácter previo tres cuestiones relativas a las transacciones con los ciudadanos:

- a) Autenticarlas para evitar supuestos de repudio o de suplantación de la personalidad.
- b) Garantizar su integridad.
- c) Garantizar su seguridad, de modo que ningún tercero pueda tener acceso no autorizado a la información.

El propósito del siguiente apartado es describir el camino recorrido hasta el momento actual, señalando a continuación cómo hoy surgen nuevas demandas y posibilidades.

2. El desarrollo de una relación basada en la voluntad de servicio

1.1. ORÍGENES DE LA EADMINISTRACIÓN

La primera experiencia de e-Administración en la AEAT es anterior a la difusión de Internet. El proyecto COMPAS (Comunicación de Manifiestos a Puertos y Aduanas) se inició en el año 1993 y se materializó con el intercambio de datos de exportación en formato EDIFACT en junio de 1994 con el puerto de Barcelona, utilizando redes de valor añadido (VAN).

Se suele afirmar que la primera página Web de la historia fue desarrollada por Berners Lee en 1991. La AEAT implanta su primer portal en el año 1996, pocos meses después de la implantación de esta tecnología en España, cuando el número de usuarios en nuestro país era cercano a los cincuenta mil. Desde aquel temprano inicio, en el que sólo el 0,4% de la población mundial estaba conectada a Internet, pueden señalarse numerosos hitos significativos que se muestran en la figura 1, jalonando el camino recorrido.

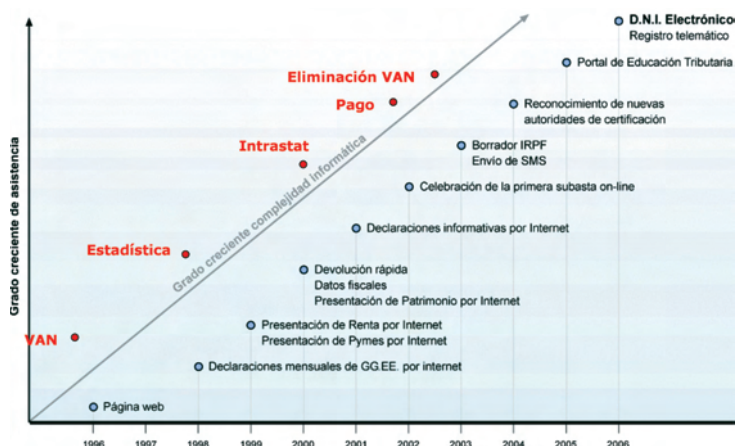


Figura 1. Hitos de la presencia en Internet de la AEAT.

1.2. CREACIÓN DE UNA OFICINA VIRTUAL

En 1999 se estableció, para las grandes empresas, la obligación de presentar declaraciones mensuales por Internet. Con ello se inicia la construcción de una plataforma cuya funcionalidad excedió con mucho la de un Portal de páginas estáticas. Dado que para poder presentarlas era necesario acreditar el ingreso correspondiente en una entidad colaboradora (prácticamente todos los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito) se creó un nuevo servicio, la posibilidad de que estas entidades asignaran un Número de Referencia Completo (NRC) asociado al ingreso efectuado. En resumen, este tipo de firma electrónica era una password empleada para verificar la integridad de la información transmitida y autenticar al declarante y a la declaración.

En una segunda fase se ampliaron los servicios, posibilitando la obtención del NRC sin desplazamiento a la oficina bancaria. En el año 2000 se recibieron las primeras declaraciones correspondientes a la renta de 1999 con firma electrónica avanzada (certificados de Sw) cuyo uso se extendió primero a las declaraciones trimestrales y luego a las informativas. Más adelante se reconocieron otras autoridades de certificación y se implantó el DNI electrónico. El servicio de reconocimiento de certificados se ha extendido y en la actualidad se reconocen y usan 21 tipos de certificados de los que se han empleado 770.214 en la presentación de declaraciones informativas y 2.494.850 en las de Renta.

Desde su creación el portal de la AEAT ha experimentado sucesivas transformaciones con sucesivos diseños. En el de 2005 ya aparecía el concepto de Oficina Virtual que se consolidó con el formato del portal utilizado desde el 30 de octubre de 2006. La primera subasta fue realizada en el año 2002 y el primer borrador de datos de Renta fue ofrecido en 2003. En la actualidad se prestan servicios de difusión estadística, pago electrónico, información de la tramitación, obtención de copias de documentos electrónicos, descarga de programas de ayuda, presentación por formularios, entrega de rutinas, simuladores y ficheros a desarrolladores de Sw, entre otros.

Esta creciente oferta ha sido acompañada durante los últimos diez años por un incremento radical del uso de Internet en España. En la actualidad un 50,1% de la población accede al menos una vez al mes y un 29,9% diariamente.

Las estadísticas de uso de la Oficina Virtual de la AEAT reflejan que desde mayo del año 2008 se han producido 528 millones de consultas y presentaciones de declaraciones y más de 11,7 millones de accesos en materia de subastas. Se trata de un incremento extraordinario del 67% acumulativo anual. Es notable la progresión pero más aún lo es la persistencia y continuidad. Mientras que en los primeros años de implantación de Internet el número de usuarios se duplicaba cada año, en un mercado más maduro se está estabilizando. Sirva de ejemplo que el porcentaje de usuarios de la población que accede a Internet ha subido en el último año desde el 37,2% hasta el 41,4%, lo que es una quinta parte del incremento experimentado por la AEAT.

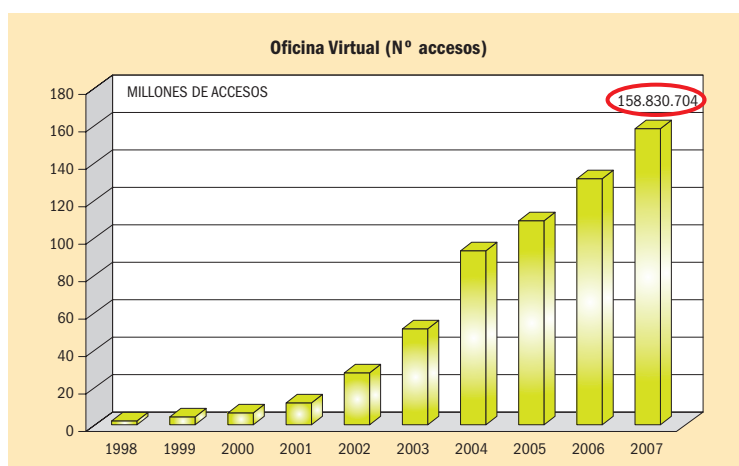


Figura 2. Evolución de accesos a la Oficina Virtual.

Debe reflexionarse sobre los factores que han impulsado este éxito de la e_Administración en un contexto donde por una parte se manifiestan los efectos de una industria cada vez más madura y por otra hay tales resistencias al cambio que han sido objeto de estudios sistemáticos. Se conoce, por una parte, que existe una tensión hacia el uso del papel y por otra la tendencia de la gran mayoría de los ciudadanos a la relación presencial y que sólo cuando se trata de obtener información las otras opciones como el teléfono o Internet adquieren importancia.

Es en este contexto de preferencia del usuario por la relación presencial en que los servicios se han difundido incluso en ámbitos especializados. En el área de Comercio Exterior, mientras que en el año 1995 el 85% de las declaraciones se realizaban en papel, en la actualidad suponen menos del 2% de las 10,86 millones de declaraciones. En el ámbito de los Impuestos Especiales el 96,31% de los 9,13 millones de declaraciones son electrónicas. Para el caso del IRPF, de los 16.212.232 declaraciones presentadas, solamente 58.503 han sido presentadas manualmente y 6.370.428 han utilizado los servicios de borrador.

El ritmo de progreso de la relación por Internet es mayor que el ritmo de difusión de esta tecnología en el mercado. Dado que el impulso derivado de la normativa no siempre es explicación suficiente, es posible que se deba a que el contenido de los servicios se adapte al usuario cada vez con mayor perfección. Lo analizaremos estudiando aquellos servicios en los que se emplea la voz.

Los servicios ofertados al ciudadano por Internet se complementan en ocasiones con la utilización de tecnologías de voz. Las Unidades de Reconocimiento de Voz (VRU) nacieron en 1993 con unidades en Madrid y Toledo y se extendieron progresivamente hasta que en 1997, 19 Delegaciones disponían de estos equipos. En aquel año se recibieron en el principal de los nodos (Madrid) 522.000 llamadas. Eran una alternativa a quien no disponía de Internet.

En el año 1999 comienza la era digital con la sustitución de los equipos analógicos. Se reciben 3,6 millones de llamadas de las que 2,34 millones solicitaron información sobre Renta, 240.000 contribuyentes solicitaron etiquetas y 535.000 preimputaciones. El servicio prestado creció progresivamente. En el año 2005 se entra en una nueva fase asociada a la presentación del borrador de declaración del que se recibieron 4,4 millones de llamadas. En el año 2006 se introduce la cita previa y se publicita un nuevo servicio, el de cita previa con el que el número de llamadas excede los seis millones.

En el año 2008 se han recibido 1,42 millones de llamadas para solicitud de información, 68.000 para solicitar etiquetas, 126.000 para solicitar certificados de Renta, 2,07 millones para solicitudes de borrador y 966.000 para confirmación de borrador.

Por otra parte la necesidad de atender adecuadamente al colectivo de no declarantes establecidos por la Ley 40/98 impulsó la creación de un **Centro de Atención Telefónica** que se ha convertido en pieza básica de los servicios prestados por la AEAT. Sólo durante el mes de enero de 2008 se atendieron 73.427 llamadas, lo que supuso 39.427 más que el año anterior.

En la actualidad el CAT supone una clara manifestación de integración de tecnologías y soporte avanzado en el que se presta atención a los contribuyentes sobre dudas jurídicas, tecnológicas y ello con tecnologías que se apoyan no sólo en Internet sino en conexión simultánea por el contribuyente y quien le da soporte.

3. De Oficina Virtual a Ciudad Virtual de Servicios

Jane Jacobs aportó ideas revolucionarias al urbanismo. Frente a ciudades construidas verticalmente con espacios aislados, defendió la idea de una ciudad en la que en cualquier lugar, *en cualquier momento hubiera alguien presente*. Temprano en la mañana los trabajadores que acuden a sus puestos, luego los niños al colegio; más tarde quienes se dirigen a los comercios hasta la noche en que circulan quienes se retiran de los espectáculos.

El concepto de Oficina con su connotación de concreta localización, horario limitado, atención secuencial, ya no es la metáfora adecuada para denominar el lugar de relación del contribuyente con la AEAT. Desde una perspectiva por el tamaño. Imaginemos una oficina tradicional en el que en cada uno de sus despachos se proporcionara un tipo distinto de información. Si asociamos página con despacho y pensamos que en el Portal de la AEAT existen más de 40.000 páginas con atención en cuatro lenguas cooficiales y pensamos que se prestan más de 3.600 servicios interactivos como pagos o registro o que existen áreas especializadas para colaboradores, para empresas y para usuarios sin duda es más exacto el término Ciudad que el de Oficina.

Esta Ciudad dispone de zonas industriales donde se atiende de forma robusta y continua a las operaciones. La Oficina Virtual proporciona servicios auditados que en la semana de elaboración de este documento han sido de un 100% del tiempo, con un índice de calidad de 100 y un tiempo de servicio de 0,485 segundos lo que supone una calidad superior a la mayoría de las empresas del IBEX y a la inmensa mayoría de la Banca Electrónica. Una tercera parte de sus servicios son prestados en horario de tarde y un 2% de los contribuyentes se relacionan con la AEAT durante la madrugada y el despacho de Aduanas se realiza 24h al día 365 días al año.

Esta Ciudad Virtual es cada vez más visitada por contribuyentes que demandan una nueva generación de servicios. El día de mayor acceso al Portal de la AEAT durante 2008 se accedieron a 9.913.492 páginas con un incremento del 8,8% sobre el año anterior.

Esta proliferación de accesos se produce en un escenario tecnológico sometido a un profundo cambio. El número de personas entre 16 y 74 años que accedió en España a Internet en los últimos tres meses ascendió a 17,5 millones de personas. De ellos el 85% lo hacen regularmente y un 67% desde casa. Sólo Telefónica espera vender 10 millones de terminales en el año 2008, pero con la importante novedad de que cada vez más son teléfonos de gama alta con acceso a Internet. Google anuncia que el número de acceso desde terminales móviles está creciendo a un 20% alentado por el incremento de la velocidad y que desde los más recientes como el iPhone el número de accesos es 50 veces mayor que desde los antiguos.

Esto supone que estamos llegando al punto en que el 50% de los ciudadanos estará a menos de 30 segundos de Internet y con ello de la AEAT y que cada vez serán usuarios más activos de Internet con terminales en que se integrarán múltiples tecnologías.

La Administración y la AEAT como caso particular, participan de este nuevo escenario donde el contribuyente demandará servicios a sus proveedores que cada vez incorporen más valor y cuya satisfacción implicará el empleo de tecnologías que den soporte a su estilo de vida

y a objetivos vitales y profesionales y por ello no seleccionables por la Administración sino por el consumidor.

Formamos parte de una sociedad conectada en los que nuevos dispositivos soportan la interacción humana y es preciso reflexionar desde la AEAT sobre el papel de una sociedad interconectada.

Entendemos que existen varios grados en la relación de un usuario con su proveedor de servicios. Más allá del rechazo, el más natural es la *desconfianza*. Es el propio de la relación con organizaciones aisladas, monolíticas y en las que la prioridad es la eficiencia traducida en reducciones del coste. Frente a estas compañías los clientes establecen relaciones desconfiadas pues no saben si el servicio que desean estará disponible. Saben que por ser de coste reducido no puede ser adaptado a sus necesidades y que si no es rentable será eliminado.

Un nivel más avanzado y deseable es el de *aceptación y respeto*. Cuando la empresa es visualizada como *prestadora de servicios* y se entiende que su preocupación es la calidad, incluso racionalizando los costes, el usuario acepta el precio e incluso las limitaciones del servicio percibiendo que existe una orientación al servicio contenida racionalmente. Una herramienta adecuada es la *carta de servicios* y en el ámbito de las tecnologías de la información muy especialmente la definición de los servicios, la implantación de acuerdos de nivel de servicio, el establecimiento de prácticas de ITIL y la concepción de servicios que incorporan cada vez mayor valor.

4. La experiencia de la AEAT en la implantación de la Ley 11/2007

Muchos de los trabajos realizados por la AEAT durante los últimos cinco años han generado resultados que confluyen con el mandato de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) y lo ya realizado facilitará su cumplimiento. Categorizaremos las tareas más importantes a realizar en cinco grupos y describiremos en qué medida los objetivos han sido ya alcanzados y en cual deben ser implementados todavía.

A todas ellas deben sumarse la tareas necesarias para cumplir el mandato del art 6.2.b de la LAECSP, que establece que no se podrán pedir datos de los que ya dispone la Administración lo que, más allá de la aplicación de reglas de interoperabilidad exigirá el desarrollo de numerosos servicios Web en coordinación con otros órganos de la Administración que han sido identificados y clasificados en 28 categorías.

a) Desarrollo de la sede

El art. 10 de la LAECSP define el concepto de sede concebida como una dirección electrónica única con determinados requisitos. En la actualidad la AEAT dispone de un portal www.aeat.es que contiene más de 40.000 páginas en el que se incluye su Oficina Virtual.

Ha sido necesario realizar un gran esfuerzo y será necesario en el futuro un trabajo intenso para normalizar su contenido, alcanzar los grados de accesibilidad y usabilidad deseables y proporcionar un servicio seguro y robusto. Una parte importante es la oferta normalizada, precisa y oportuna de información sobre los más de 250 procedimientos de la AEAT.

Su mantenimiento se realiza hoy de forma colaborativa por distintos Departamentos de la AEAT. Con carácter horizontal el Gabinete coordina la publicación de notas de prensa y el Departamento de Planificación y Relaciones Institucionales (DOPRI) atiende los aspectos lingüísticos, aprueba el libro de estilo y preside el Comité de Comunicación. El Departamento de RR.HH. aporta los contenidos en materia de recursos humanos y los referentes a concursos y subastas. Los Departamentos Verticales (Gestión, Inspección, Aduanas) coordinan los materiales que son incorporados mediante un Gestor de Contenidos.

La AEAT ha impulsado acciones en dos bloques para garantizar la calidad del servicio prestado. Robustecer la plataforma y mejorar la calidad y accesibilidad de los contenidos.

Desde la perspectiva de la primera de las perspectivas, en la actualidad se utiliza un sistema esquematizado en la figura 3. Los servicios de Oficina Virtual en los que se debe autenticar al contribuyente se prestan en el host de la AEAT. Existen otros servidores externalizados desde los que se sirve la información estática (40.000 páginas de información institucional y legislación) difundándose luego estos contenidos a través de AKAMAI.

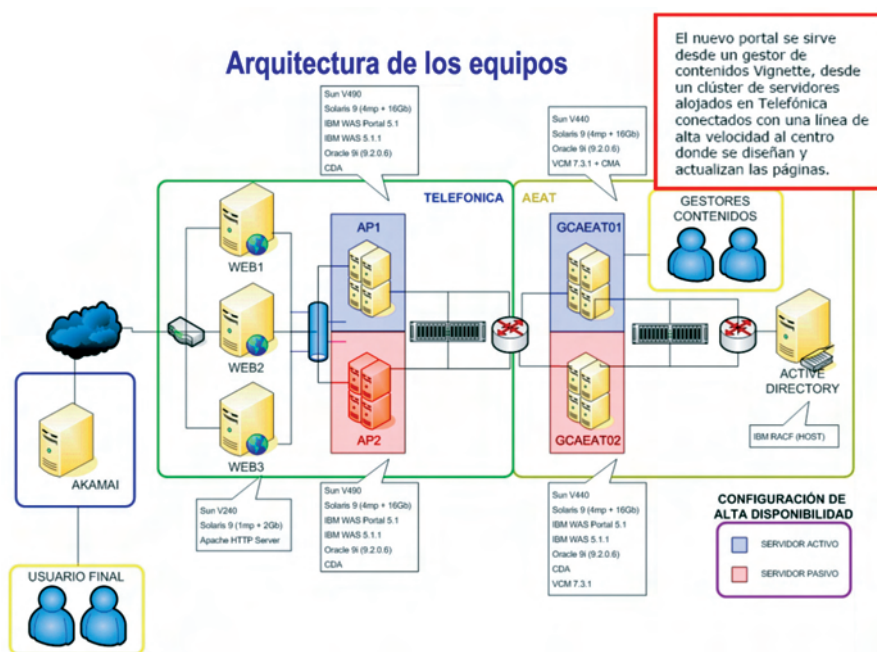


Figura 3. Arquitectura de los servicios a través de Internet de la AEAT.

Con objeto de mejorar la calidad de los contenidos, en enero de 2008 fueron evaluados, por un tercero, distintos parámetros de la calidad de la relación entre la AEAT y un contribuyente a través de la Oficina Virtual. Entre los conceptos analizados estaban: grado de cumplimiento de los objetivos del usuario que accede, tiempo empleado, número de reintentos, facilidad de interpretación de la interfaz, problemas de interacción, problemas de estética y problemas de comportamiento del sistema.

Para ello un colectivo formado por estudiantes, empresarios y profesionales de distintas especialidades y comerciales, entre otros, analizó distintos servicios (obtención de certificados, presentación de declaraciones, cambios de domicilio...) identificando áreas de mejora (calidad del buscador, texto de los botones, ayudas, etc.) y realizando una auditoría de usabilidad que ha conducido, tras centenares de horas de trabajo, a la modificación del Portal, que fue sometido a un nuevo test en junio de 2008 con funciones relacionadas con el borrador y la solicitud de cita previa. Como consecuencia se ha modificado el libro de estilo y en la actualidad dos equipos de desarrollo están reconfigurando los contenidos mediante la aplicación de un nuevo gestor de contenidos. Con ello se espera que la sede de la AEAT alcance los mejores niveles de accesibilidad y usabilidad posibles.

La información sobre los más de 250 procedimientos identificados será mantenida por los distintos Departamentos utilizando la tecnología implantada, que se apoya en un gestor de contenidos y en el empleo de 51 plantillas en las que se insertan 72 tipos de componentes.

b) Iniciación de los trámites telemáticos

Pueden diferenciarse dos tipos de procedimientos. Aquellos que se inician mediante el envío por el contribuyente de información estructurada y aquellos en los que la iniciación se produce utilizando el servicio de Registro. Hoy muchos de los procedimientos disponen de iniciación electrónica desde la propia aplicación gestora, siendo ejemplo aquellos por los que se solicita y acepta un borrador del Impuesto sobre la Renta o la presentación de una declaración sumaria o de importación. Otros procedimientos disponen de medios específicos para ser iniciados desde el Registro del Portal. Durante este año la oferta contenida en la página reseñada en la figura 4 se completará hasta hacer posible que la totalidad de los procedimientos identificados tengan iniciación electrónica.



Figura 4. Registro electrónico en el Portal de la AEAT.

c) Pago

En la actualidad y como ha sido descrito pagos electrónicos pueden realizarse bien a través de la pasarela de pago bien ingresando y luego remitiendo el NRC. Han sido identificados, en la revisión realizada, algunos procedimientos cuyo número en términos absolutos es reducido. Su pago será informatizado en 2009.

d) Notificaciones

Desde junio del año 1993 han sido realizadas 12.023.251 notificaciones electrónicas y desde junio de 2006 más de seis millones de comunicaciones siendo el propósito de la AEAT impulsar activamente en el futuro tanto el uso del DEU como la notificación por comparecencia.

e) Control de la tramitación

La LAECSP, en relación a los derechos de los ciudadanos, indica en su Art.5, apartado d) que son titulares del derecho «...A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados.»

En la actualidad existe la posibilidad de conocer a través de Internet algunos estados de tramitación en algunos procedimientos. Facilitar el acceso con carácter general y de una forma simple obliga en primer lugar a determinar cuales son esos estados y el formato y contenido de la información. A ello se une la dificultad de gestionar su ciclo de vida (a partir de cuando y durante cuanto tiempo), el acceso por asesores autorizados y apoderados y las formas de auditoría.

La carga de trabajo asociada es de enorme magnitud. Las aplicaciones de la AEAT están formadas por un conjunto de programas que en total suponen más de 160 millones de líneas de código y más de 400.000 programas de los que 280.000 corresponden a las aplicaciones de la Base de Datos Centralizada. La identificación y cambio de todos los módulos que es necesario modificar para informar con precisión, oportunidad y seguridad de los estados de tramitación de los cerca de 250 procedimientos *de forma normalizada* incorporando las adecuadas garantías de privacidad y auditabilidad supone un trabajo complejo que se desarrollará progresivamente comenzando con los procesos en los que el número de usuarios interesados es mayor.

f) Copia electrónica

Al DIT llega información en muy diversos formatos: algunos estructurados como EDI o XML, otros simples empleados en confirmaciones, ficheros con declaraciones información en registros planos, otros que son el resultado de escanear algo e introducirlo por registro y ficheros MP3 (conversaciones del CAT) entre otros.

La LAECSP define en su Artículo 25 las normas de funcionamiento de los registros electrónicos señalando que «...Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro.» y también que «...Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados.»

En base a lo anterior surge la obligación de generar una copia auténtica de todo lo presentado por el contribuyente. La aplicación de Registro soluciona esta cuestión para los documentos

que se presenten en la misma, sin embargo para el caso de presentación de formularios normalizados es preciso algo más pues el recibo al que hace referencia el artículo 25 debe incluir información adicional a la propia declaración (fecha, hora, número registro,...) por tanto se requiere crear nuevos documentos electrónicos “recibos acreditativos de entrega” para cada presentación/declaración recibida incluidos los centenares de millones de declaraciones telemáticas que figuran en las bases de datos de la AEAT.

Tendríamos para cada declaración normalizada dos documentos electrónicos, el enviado por el contribuyente con su firma electrónica y el recibo acreditativo de entrega que lo referencia. Dicho recibo acreditativo será un documento electrónico asociado a la declaración indicando la clave del documento admitido, fecha-hora y garantizando la integridad del mismo al incluir una huella del mismo y finalmente la validez del recibo se garantizará con un código seguro de verificación, en adelante CSV aplicando el artículo 30, apartado 5).

Hoy en día existe la posibilidad en la opción *Cotejo de documentos mediante Código Seguro de Verificación* de la Oficina Virtual. Durante el año 2009 se adaptarán las aplicaciones que reciben declaraciones para generar copia auténtica de lo gestionado por las mismas. Para ello se deberán establecer los enlaces oportunos a través de la aplicación de Expediente Electrónico.

5. Conclusión

El Preámbulo de la LAECSP indica que la generalización de los beneficios de la sociedad de la información depende de la confianza y seguridad que genere en los ciudadanos y depende también de los servicios que ofrezca y que todavía no se ha acabado de superar la barrera que sigue distanciando todavía al ciudadano de la Administración, de cualquier Administración, incluida la del Estado, y que, muchas veces, no es otra que la barrera que levanta el tiempo y el espacio.

Durante el último ejercicio han sido presentadas por Internet 46.904.455 declaraciones. Durante el año en curso la AEAT ha atendido más de 326.000 llamadas de los contribuyentes, enviado 241.891 mensajes a móviles, registrado más de 245.000 documentos en su registro electrónico. Las auditorías y las encuestas muestran el reconocimiento del ciudadano a la magnitud del trabajo realizado y el volumen de los servicios prestados. El trabajo realizado ha sido y es necesario para consolidar la confianza del ciudadano, mostrar la seguridad y eliminar las barreras del espacio y el tiempo. Pero no es suficiente.

En una sociedad en la que, como hemos expuesto, más del 50% de la población estará a menos de 30 segundos de la Administración, las barreras del tiempo y del espacio se habrán difuminado y nos encontraremos ante un nuevo paradigma de relación que ha sido descrito con la expresión *«Always on, never alone»* «Quien está siempre conectado nunca está solo». Es preciso conceptualizar y materializar la relación en este nuevo escenario. Es este nuestro objetivo.

La AEAT busca hoy la prestación *continua* de servicios de creciente *calidad* y complejidad mediante el uso de tecnologías que permitan la prestación de servicios de forma transparente a ciudadanos siempre presentes.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO VEHÍCULO DE COLABORACIÓN Y RENTABILIZACIÓN SOCIAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO

Ángel M. Álvarez Capón. *Director general del Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Fernando Serrano Martínez. *Subdirector general de Estudios y Sistemas de Información. Dirección General del Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Gestión cooperativa del Catastro.— **2.** La puesta a disposición de la información catastral y el incremento de la productividad.— **3.** La Oficina Virtual del Catastro.— **4.** Los Puntos de Información Catastral.— **5.** Caso especial de la cartografía catastral, como especialidad propia.— **6.** Normas catastrales sobre OVC-PIC e intercambio de información.— **7.** Datos estadísticos más significativos de la Oficina Virtual del Catastro.

117

El Catastro actual, como registro administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) en que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, es heredero de la gran reforma de la hacienda pública puesta en marcha en 1751 por el Marqués de la Ensenada. Fue en esa fecha cuando se percibió la necesidad de disponer de un inventario actualizado de toda la riqueza inmobiliaria del país, correctamente valorada. De aquí se deducen los dos primeros objetivos estratégicos, primordiales, que desde entonces han caracterizado a la actividad del Catastro: Conseguir que todos los inmuebles estén correctamente incorporados en la base de datos y que, además, estén homogéneamente valorados conforme a su valor de mercado. De esta forma, el Catastro contribuye a definir la capacidad económica y, por ello, condiciona y favorece la equidad del sistema tributario.

1. Gestión cooperativa del Catastro

Una característica fundamental del Catastro actual es su gestión cooperativa, por la que una gran cantidad de agentes contribuyen a la permanente actualización de los datos catastrales,

al mantenimiento diario de la base de datos, mediante distintas fórmulas de cooperación que van del suministro e intercambio de información a los convenios de colaboración. Entre estos agentes hay que destacar, en primer lugar, a las Administraciones Locales (Ayuntamientos, Consejos y Cabildos insulares, Diputaciones), a la Administración Autónoma y a la Administración General del Estado. Las entidades locales como gestores del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) necesitan de la información catastral y tributaria de la Dirección General del Catastro a la que, por otra parte y al mismo tiempo, aportan información tributaria, urbanística, censal, etc., que permite la actualización del Catastro. Igualmente, las Administraciones Autónoma y del Estado necesitan de la información catastral para el diseño y ejecución de las políticas públicas fiscales, urbanísticas, de infraestructuras, sociales (especialmente ayudas y subvenciones), y muchas otras que van de lo agrario y medio ambiental a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y la coordinación con el Registro de la Propiedad; y, simultáneamente, suministran información cartográfica, de expropiaciones, tributaria, etc., para la actualización catastral. Quizás un ejemplo paradigmático sea la obligación de consignar la Referencia Catastral de los inmuebles en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que ha permitido que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tenga un mayor control sobre las rentas derivadas del capital inmobiliario (declaración de alquileres, rentas de segundas residencias) y un aumento de los ingresos tributarios correspondientes, mientras la Dirección General del Catastro ha podido corregir y completar la información sobre titulares catastrales por las declaraciones de IRPF, de modo que, desde que se implantó la medida, ha incorporado más de 12 millones de titulares catastrales, básicamente cónyuges de los que ya figuraban como tales. Lo más interesante de este caso es que la colaboración e intercambio de información entre Agencia Tributaria y Catastro beneficia a millones de ciudadanos a los que no hay que requerirles datos. Esta colaboración es básica, por otra parte, en la lucha contra el fraude inmobiliario.

Otro ejemplo de colaboración interadministrativa de alto impacto es el de la colaboración con el actual Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y más concretamente con el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y las Comunidades Autónomas, para la creación y mantenimiento del Sistema de Información Geográfica de la Política Agraria Común, (SIGPAC) de gestión compartida entre el FEGA y las CCAA, al que el Catastro aporta básicamente la cartografía parcelaria, que permite la identificación de aquellas parcelas que reciben las distintas subvenciones comunitarias, y a cambio recibe información gráfica que, sobre la base común de las ortofotografías del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), permite la actualización catastral y la convergencia, la coincidencia, entre Catastro y SIGPAC.

Igualmente, es interesante señalar aquí la colaboración derivada de la obligación legal de constancia documental de la Referencia Catastral por la que notarios y registradores de la propiedad han de consignar la Referencia Catastral de los Bienes Inmuebles afectados en las escrituras públicas y en las inscripciones registrales, y simultáneamente han de suministrar esta información mensualmente a la Dirección General del Catastro. Este intercambio o suministro de información ha permitido que millones de ciudadanos, del orden de 900.000 al año desde hace más de 10 años, no hayan tenido que hacer declaraciones de cambio de dominio al Catastro, quien ha podido efectuarlos y así, actualizar la base de datos del catastro, en base a este suministro de información.

2. La puesta a disposición de la información catastral y el incremento de la productividad

El suministro e intercambio de información entre el Catastro y las distintas Administraciones, notarios y registradores, y demás colaboradores se basa en la interoperabilidad de los sistemas de información, es decir, en la definición de aplicaciones informáticas, formatos de intercambio, ficheros que sean compatibles y comunes, que constituyan estándares en el intercambio. Hay que tener en cuenta, además, que el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario señala que éste estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio, y que, por tanto, existe un mandato legal de puesta a disposición de Administraciones, ciudadanos y sociedad en general de toda la información catastral. Esta puesta a disposición, básicamente a través de la Oficina Virtual del Catastro (OVC) o ventanilla telemática del Catastro en Internet, que se describirá más adelante, tiene alto impacto en la sociedad ya que la información catastral es de acceso libre y gratuito para Administraciones, empresas, ciudadanos, etc. Este impacto se puede medir tanto en términos económicos, puesto que la información que ha costado elaborar millones de euros es gratuita, a diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea; como en términos de facilidad y agilidad del acceso, lo que, por ejemplo, ha permitido reducir a un tercio el tiempo necesario para realizar determinadas expropiaciones. La ausencia de costes y la reducción de plazos o inmediatez en la obtención de la información, tienen una incidencia directa e importante en la productividad económica, y está totalmente en línea con lo establecido en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que traspone la Directiva 2003/98/CE, de 17 noviembre a la legislación nacional, y la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), aún pendiente de trasposición, y que ha dado origen a la Infraestructura de Datos Espaciales de España, gestionada por el Consejo Superior Geográfico, en la que la aportación de la cartografía catastral es una parte esencial. La incidencia en la productividad tiene múltiples aspectos. Así podemos considerar un incremento de la productividad externa en la medida en que otras Administraciones, organismos, instituciones, empresas, etc. pueden utilizar libre y gratuitamente la información catastral que de haber tenido que obtener por su cuenta, habría conllevado un alto coste (por ejemplo, nueva cartografía para el planeamiento urbanístico, para la instalación de redes de suministro o servicio y otras similares; cálculo de superficie y del valor de un inmueble para una tasación, expropiación, compraventa, etc.; selección y localización de inmuebles que tengan determinadas características, e identificación de sus titulares, etc.). Pero también hay un incremento de la productividad interna, de la propia organización catastral derivada del retorno de información por parte de los usuarios del dato catastral, que permite actualizar datos, completar información, corregir errores, aumentar la calidad del sistema de información. Y esto, considerando tanto los costes directos (de obtención, de producción, de adquisición, incluso de pago de tasas o precios públicos), como los costes indirectos (de desplazamientos, de trámites, de plazos, de oportunidad, de tiempo dedicado a la realización de trámites y gestiones, etc.).

En consecuencia, la colaboración con otras Administraciones, entidades y corporaciones que requieren o necesitan de la información catastral, el intercambio y suministro de información

catastral para la gestión cooperativa del Catastro, y la puesta a disposición de Administraciones, usuarios, ciudadanos, empresas y sociedad en general de toda la información catastral, de forma libre y gratuita, constituyen asimismo un objetivo estratégico y preferente de la Dirección General del Catastro. Objetivo estratégico que, sin duda ninguna, es el que está más relacionado con el desarrollo de la Administración electrónica y con la aplicación de la LAECSP, en el ámbito catastral, sin desdeñar la importancia e influencia que el desarrollo de la Administración electrónica pueda tener para el logro de los otros dos grandes objetivos de actualización permanente de la base de datos (función censal), y de asignación del valor catastral (función de valoración).

La OVC juega, pues un papel fundamental en la puesta a disposición de la información catastral, e igualmente será esencial en la adaptación de los servicios electrónicos del Catastro a la LAECSP, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En este sentido, conviene destacar que la OVC tiene características que luego han sido contempladas o incluidas en la LAECSP. Algunas de ellas, como el reconocimiento de distintas firmas digitales o identidades electrónicas de diferentes autoridades de certificación, o el propio acceso de ciudadanos y Administraciones Públicas a la información catastral, son bastante generales y están en línea con los principios establecidos en la Ley. Pero, hay otras bastante concretas o específicas. Así por ejemplo, los usuarios registrados en la OVC, y particularmente los usuarios de los Puntos de Información Catastral de los que se hablará más adelante, vienen a ser, *ante litteram*, los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación de los ciudadanos regulada en el artículo 22 de la LAECSP. Otro ejemplo puede ser el de establecimiento de la OVC para el suministro de información a otras Administraciones Públicas con la finalidad de evitar que éstas lo requieran a los ciudadanos, cuestiones que contempla la LAECSP en los artículos 6 (derecho a no aportar datos en poder de las Administraciones Públicas) y 9 (transmisión de datos entre Administraciones Públicas).

En todo caso, la aplicación plena de la LAECSP, exigirá un importante esfuerzo de adaptación de los sistemas de información de la Dirección General del Catastro, pero al mismo tiempo, constituyen un reto estratégico, una oportunidad de mejora de los servicios catastrales por Internet. Esta adaptación se refiere especialmente a los derechos de los ciudadanos definidos en el artículo 6 de la Ley, y a la gestión electrónica de los procedimientos a que se refiere el título tercero de la misma. En este sentido, además de los planes de actuación del Ministerio de Administraciones Públicas, y de los planes del MEH (como el Plan Director y el Plan de Impulso de la Administración Electrónica), el Catastro ha de hacer un esfuerzo adicional para la adaptación de todos sus procedimientos a la tramitación total o integralmente electrónica antes del 31 de diciembre de 2009, lo que en muchos casos significará una reingeniería de procesos o una redefinición de los propios procedimientos, y muy especialmente de la documentación que en estos momentos se exige acompañe a las declaraciones y solicitudes catastrales en papel, que dan origen al inicio del expediente, aunque el flujo interno de la información y la tramitación del expediente, internamente, sean electrónicos. No obstante, en estos momentos la OVC está empezando a dar información sobre estado de tramitación de los expedientes, con copia en formato electrónico de algunos documentos como notificaciones y acuses de recibo. Por tanto, los esfuerzos han de concentrarse en la tramitación electrónica de solicitudes y declaraciones y en la documentación que las acompaña; así como en la simplificación de los procedimientos y la reducción de trámites y plazos.

En lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos del artículo 6, hay que destacar que si bien algunos de ellos ya pueden ser ejercidos respecto a la Dirección General del Catastro (a la igualdad en el acceso electrónico; a la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos; a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas; a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las mismas), otros requieren de actuaciones específicas del Ministerio, fundamentalmente de normativa o regulación y de creación de las herramientas oportunas (derecho a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente; a obtener los medios de identificación electrónica; a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos), o del Catastro (derecho a elegir, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos; a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos; a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos).

Otras líneas de mejora o desafíos estratégicos de la Dirección General del Catastro están relacionados con el control de los accesos a los datos protegidos de carácter personal, y la mejora de la definición de las distintas posibilidades, métodos o escenarios de intercambio de información entre la Dirección General de Catastro y los organismos colaboradores. En cuanto al control de los accesos, hay que señalar que la OVC dispone de herramientas de seguimiento y control de la actividad de los usuarios, de modo que las consultas y certificaciones realizadas por los usuarios quedan grabadas en una base de datos y, por tanto, se puede saber qué usuario ha accedido a determinados datos, en qué momento y con qué finalidad. Incluso, la OVC dispone de mecanismos que permiten que el ciudadano dotado de firma electrónica pueda conocer qué administraciones u organismos han accedido a datos catastrales protegidos de los que el ciudadano sea titular. Esta herramienta o posibilidad es novedosa, innovadora, puesto que va un paso más allá de lo ordenado por la Ley 15/1999, ley orgánica de protección de datos, y se adelanta de alguna manera a los principios generales de la LAECSP. Sin embargo, en los aspectos organizativos y procedimentales, de forma de actuar, de cultura, de los usuarios queda mucho por hacer: es necesario imponer prácticas de comprobación periódica, sistemática y ordenada de los accesos de los distintos grupos de usuarios, y de las justificaciones de los mismos. No basta con que el ciudadano pueda tener control sobre accesos o cesión de datos protegidos, tampoco es suficiente que prácticamente no haya habido solicitudes de verificación de accesos y que en todos los casos estos accesos hayan sido justificados, es necesario verificar continuamente que todos los accesos están justificados y acreditarlo documentalmente.

El objetivo estratégico de definición de las distintas posibilidades, métodos o escenarios de intercambio de información entre la Dirección General de Catastro y los organismos colaboradores tiene que ver, en cambio, con la mejora de la eficiencia de la colaboración. En este momento existen tres modos de colaboración: el intercambio de ficheros normalizados, por el que el agente colaborador toma o deposita en la OVC un fichero con los datos a intercambiar. Es el caso de notarios y registradores y de muchos ayuntamientos, en especial los que tienen convenio más antiguo. La segunda posibilidad es la de que el agente colaborador utilice, normalmente vía servidor de aplicaciones, los sistemas de información propios de la Dirección General del Catastro y grabe en ellos la información

correspondiente. Es el caso de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, y algunas diputaciones provinciales. Finalmente, en fecha más reciente se han creado servicios Web que, basados en intercambios de ficheros normalizados en XML, permiten la sincronización de las bases de datos del Catastro y del agente colaborador. Hay varios organismos que utilizan los servicios Web de salida de información protegida y no protegida de la Dirección General del Catastro. Se están empezando a hacer pruebas piloto en sentido contrario, es decir, de suministro de información a la Dirección General del Catastro. El ajuste y perfeccionamiento de estas tres herramientas y la selección de las más adecuadas en cada caso, puede condicionar la efectividad de la colaboración y los resultados de la misma.

Finalmente, en referencia a los planes y objetivos de la Unión Europea en materia de Administración electrónica, hay que decir que, aunque los servicios electrónicos del Catastro no forman parte de los veinte servicios electrónicos básicos del Plan de Acción sobre Administración Electrónica (eGovernment) de 2006, que forma parte del marco estratégico i2010, sí están alineados con algunos de los cinco objetivos básicos establecidos en el plan en la medida en que desarrolla actuaciones específicas que coinciden en las metas señaladas para cada uno de estos objetivos. Así, podemos considerar los objetivos «Ningún ciudadano se queda atrás», cuyas metas son que los ciudadanos se beneficien y accedan a la Administración electrónica en 2010; «Hacer de la eficiencia y la eficacia una realidad», cuyas metas son la transparencia y responsabilidad, la disminución de la carga administrativa y ganancias de eficiencia, para lograr la satisfacción del ciudadano; y «Poner en servicio palancas clave», básicamente la identidad electrónica.

Antes de pasar a describir en detalle los avances en materia de Administración electrónica de la Dirección General del Catastro en los últimos cinco años, conviene recalcar, insistir en que la OVC ha sido el vehículo, el instrumento técnico que ha permitido poner la información catastral a disposición de Administraciones, ciudadanos y sociedad en general; y que esa puesta a disposición ha hecho que la información catastral haya sido profusamente utilizada, lo que, a su vez, ha hecho que el Catastro como institución sea mucho más conocido y valorado, social y administrativamente. Pero es que, además, la OVC juega un papel fundamental en la gestión colaborativa del Catastro que permite que éste sea diariamente actualizado con información procedente de notarios y registradores de la propiedad, Administraciones Públicas de todos los niveles, titulares catastrales y ciudadanos; y un papel fundamental también en la mayor y mejor atención al ciudadano con servicios electrónicos que pueden ser prestados no sólo por la Administración titular de los mismos, el Catastro, sino por aquella que el propio ciudadano elija. Por tanto, cabe concluir que la mayor visibilidad de la información catastral a través de la OVC y los PIC ha provocado una especie de círculo de mejora continua, es decir, la optimización de los servicios catastrales, el aumento de la colaboración entre Administraciones y la mayor satisfacción del ciudadano.

3. La Oficina Virtual del Catastro (OVC)

Aunque la OVC comenzó a funcionar en mayo de 2003, a partir de la publicación en el BOE de la Resolución de la Dirección General del Catastro que la regulaba, el despegue real de la misma no se produjo hasta octubre de 2004, en que se incluyó también la cartografía

catastral. La OVC, concebida como una plataforma de servicios electrónicos y no como una ventanilla de tramitación de expedientes, fue creada para facilitar el acceso a través de Internet de Administraciones Públicas y ciudadanos a la información catastral. La idea central era, por un lado, crear una plataforma electrónica por la que las Administraciones que exigían a los ciudadanos la presentación de certificados catastrales que éstos sólo podían solicitar mediante visita presencial a las oficinas del Catastro, obtuvieran directamente los certificados catastrales de Internet, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de poner a disposición de las Administraciones Públicas la información catastral necesaria para la tramitación de los procedimientos administrativos sin requerir al ciudadano la aportación de dicha información. Por otra parte, el otro gran objetivo de creación de la OVC, fue facilitar el acceso del propio ciudadano a la información catastral en general, y a aquella de la que es titular, y que contiene datos protegidos de carácter personal, en particular. Por ello la OVC permite un triple acceso: el libre, universal, abierto, a los datos catastrales no protegidos de todos los bienes inmuebles y la cartografía catastral; el acceso mediante identificación electrónica de cada ciudadano a sus propios datos catastrales protegidos; y el acceso mediante usuario previamente registrado en la OVC, de las Administraciones, organismos y entidades de carácter público que tengan atribuida por ley una competencia para cuyo ejercicio necesiten acceder a datos catastrales protegidos, con las limitaciones derivadas de su ámbito de su competencia y las necesarias para asegurar los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad.

En su inicio la OVC ofrecía los siguientes servicios básicos: consulta (visualización en pantalla) y certificación de un bien inmueble (documento en pdf con código de verificación, de varios tipos: literal; descriptiva y gráfica, es decir con cartografía; sin valor catastral; sólo de referencia catastral), a los que se accedía de varias formas: por Referencia Catastral, por localización (municipio, calle y número; o municipio, polígono y parcela; dependiendo de si era urbano o rústico), por cartografía, y por el NIF o CIF de su titular catastral, ya que también era posible acceder a los bienes inmuebles de un titular de esta forma, y obtener un certificado del bien inmueble del modo indicado, o un certificado de todos los bienes inmuebles del titular. Los ciudadanos que posean firma electrónica de cualquiera de las autoridades de certificación reconocidas por la Dirección General del Catastro, pueden hacer consultas y certificaciones de los bienes inmuebles de su titularidad. Además, la OVC permitía navegar por la cartografía del municipio; acceder a los datos no protegidos de los bienes inmuebles, que básicamente eran los mismos de la consulta protegida exceptuando valor catastral y datos del titular catastral (nombre y apellidos, NIF, domicilio fiscal); y comprobar los certificados catastrales emitidos por la OVC a partir del código de verificación que caracteriza a cada uno de ellos.

En estos cinco años, la OVC ha experimentado un gran crecimiento, tanto en cuanto al número de organizaciones y usuarios registrados, como al número de consultas y certificaciones que obtienen los usuarios registrados y los propios ciudadanos de la OVC y la demanda de servicios y productos catastrales (certificaciones, mapas, croquis, impresiones de todo tipo). Finalmente, la propia OVC ha evolucionado como aplicación informática, de modo que se ha producido la ampliación de productos y servicios ofrecidos y la implantación de utilidades y nuevas funcionalidades que van de la certificación múltiple a la consulta masiva, por fichero

en XML, o la creación de Servicios Web, para adaptarse a las necesidades de clientes y usuarios. Mención aparte merecen los Puntos de Información Catastral que serán descritos más adelante. Además, la OVC es también el lugar donde se produce el intercambio de ficheros normalizados con las entidades colaboradoras, quienes, en vez de remitir cintas, CDs o DVDs, simplemente depositan o retiran ficheros informáticos en el apartado correspondiente de la OVC. En resumen, la OVC viene a cumplir una triple función: 1º el acceso de los ciudadanos a los datos protegidos de carácter personal de los que son titulares 2º el acceso de las Administraciones, Entidades y Corporaciones Públicas a la información catastral necesaria para el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas por Ley; acceso que está regulado y sometido a control, conforme a la normativa de protección de datos de carácter personal; y 3º la OVC es el medio de intercambio de información entre el Catastro y sus numerosos colaboradores obligados, como las administraciones tributarias, o los notarios y registradores; y voluntarios, acogidos a convenios como las Entidades Locales.

4. Los Puntos de Información Catastral (PIC)

En 2005 la Dirección General del Catastro aprobó el régimen de establecimiento y funcionamiento de los Puntos de Información Catastral, como instrumento por el que un empleado de una Administración Pública distinta al Catastro accede a la OVC en nombre y representación del ciudadano interesado en obtener los productos y servicios que ofrece la OVC, para lo cual este ciudadano ha de otorgar la autorización o consentimiento expreso y por escrito para que el funcionario pueda acceder a los datos protegidos de carácter personal como si fuera el propio ciudadano. De este modo se logra que el ciudadano que no tiene conocimientos técnicos o los medios necesarios para acceder a la OVC, incluida la identidad digital o electrónica, pueda obtener los productos y servicios de la OVC, mediante la intermediación del empleado de la Administración, corporación o entidad interesada en ofrecerlos en colaboración con la Dirección General del Catastro, quien previamente habrá autorizado el establecimiento del PIC y registrado al empleado como usuario registrado de la OVC. Desde 2005 se han establecido más de 3.100 PIC que no distan uno de otro más de 40 kilómetros, para facilitar el acceso de los ciudadanos a cualquiera de ellos. Esta red de colaboración en beneficio del ciudadano, en ruptura de la brecha digital y en difusión de la información catastral es probablemente única y singular.

Aunque más adelante se detallan las estadísticas más significativas, conviene resumir aquí alguno de los principales resultados de la OVC y los PIC en cuanto a datos de usuarios, organizaciones, consultas y certificados realizados en de 1 de enero de 2008 a 31 de octubre de 2008 (ver tabla 1). Hay que destacar que la actividad de los diferentes grupos de usuarios no es homogénea: mientras los notarios emiten casi el 50% de las certificaciones, sólo hacen el 20 % de las consultas, que, son mayoritariamente hechas por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Además, el número de certificaciones emitidas durante el periodo ya citado por los propios ciudadanos y por los PIC, 130.000 y 440.000 respectivamente, contrasta con el número de certificados en papel emitidos por el conjunto de las Gerencias y subgerencias del Catastro, 204.000. Este hecho pone de manifiesto uno de los efectos más beneficiosos de la OVC y los PIC como es la disminución de los certificados en papel y,

en consecuencia, la reducción del número de visitas presenciales a las oficinas de catastro, que ha caído a la mitad.

	Nº Usuarios	Nº Organizaciones	Consultas	% Consultas	Certificaciones	% Certificaciones
AEAT	7.103	21	100.328	0,98	23.915	0,70
Ayuntamiento	13.838	5.084	4.078.647	39,84	499.256	14,67
Comunidad Autónoma	4.944	51	1.223.068	11,95	337.055	9,91
Diputación	1.560	40	542.647	5,30	43.491	1,28
Genérico	3.941	52	688.445	6,73	235.853	6,93
Justicia	351	32	16.692	0,16	9.600	0,28
Notario	16.349	2.949	2.001.375	19,55	1.612.281	47,38
PIC (*)	6.644	3.120	545.688	5,33	443.442	13,03
Registrador	3.003	1.024	313.086	3,06	54.209	1,59
Ciudadanos				0,00	130.915	3,85
DG Catastro	1.448	1	727.069	7,10	12.741	0,37
Totales	59.181	12.426	10.237.045	100,00	3.402.758	100,00

Tabla 1. Usuarios, organizaciones, consultas y certificaciones de 1 de enero a 31 de octubre 2008.

En noviembre de 2006, la Dirección General del Catastro realizó una encuesta sobre la OVC, en la propia página de ésta, para comprobar la percepción del servicio por los usuarios, conocer los aspectos más y menos valorados, y detectar áreas de mejora del servicio prestado. La encuesta, compuesta por 12 preguntas y un texto libre, fue cumplimentada por más de 1.300 usuarios, la mayoría de los cuales tenía experiencia en su uso de más de un año, y trabajaba en un Ayuntamiento o una notaría o un registro de la propiedad. Las respuestas indicaban que la OVC se utilizaba con tres finalidades principales: la tramitación de expedientes propios, escrituras o inscripciones; para la gestión tributaria y recaudatoria; y a petición del ciudadano o contribuyente. El servicio más utilizado era la obtención de la certificación descriptiva y gráfica, seguido de la consulta gráfica y de la consulta alfanumérica. Respecto a la calidad de prestación del servicio, el aspecto más valorado fue la facilidad de manejo (4,28 puntos de media en una escala de 1 a 5, es decir, 85 sobre 100) y el peor, la velocidad de descarga de la información (3,47 puntos de media, es decir, 69,4 sobre 100). Otros aspectos destacados eran el diseño adecuado de los documentos obtenidos y la calidad de la información. La disponibilidad del sistema se calificaba de buena o muy buena por más del 90% de las respuestas, y el 70 % de los encuestados apreció una mejora en la prestación del servicio desde la primera vez que lo usó. Finalmente, la propuesta de nuevos servicios que luego han sido o van a ser ofrecidos por la OVC, fue apoyada mayoritariamente (de mayor a menor): el suministro de información sobre fecha y origen de la información sobre un inmueble; la automatización en el intercambio de ficheros y su validación; la modificación de la línea de la titularidad de los inmuebles; y la obtención de referencias catastrales provisionales para inmuebles de nueva construcción.

De alguna manera, la opinión de los usuarios corresponde con la intención y las actuaciones de la Dirección General del Catastro que en estos cuatro o cinco años de funcionamiento de la OVC, ha perseguido la mejora continua del servicio, básicamente de dos formas: incluyendo más información, más datos catastrales; y añadiendo nuevas funcionalidades y utilidades que se adapten a las necesidades de clientes y usuarios. Todas las mejoras propuestas en el párrafo anterior han sido adoptadas, menos la obtención de referencia catastral provisional que lo será en el próximo año 2009. Pero, además, se han incluido otras, como toda la información relativa a los expedientes catastrales, que incluye estado de tramitación y copia de los documentos emitidos (como notificaciones y acuses de recibo en pdf); la información de croquis catastrales por plantas significativas (FXCC) y fotografía de fachada, e incluso modelos de edificios en tres dimensiones; un nuevo servidor de mapas que incluye información propia de la Dirección General de Catastro como los mapas de zonas de valor de las ponencias de valoración colectiva de carácter general, y la llamada a los servidores de mapas de otras instituciones (Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, etc.) lo que permite ver ortofotografías, planeamiento urbanístico, el SIGPAC y otros mapas junto con la cartografía catastral; o la herramienta de selección gráfica masiva que permite descargar la cartografía de hasta 1.000 parcelas y la consulta masiva de los datos alfanuméricos correspondientes. También se han incluido nuevos servicios de grabación de expedientes, utilidades para el cambio de titularidad, la citada consulta masiva y, sobre todo, los servicios Web de datos protegidos y no protegidos. Estos servicios Web, en tanto conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones (que pueden ser muy distintas, desarrolladas en lenguajes de programación diferentes, y ejecutadas sobre cualquier plataforma), son una herramienta fundamental para una organización que, como el Catastro, basa gran parte de su actividad en el intercambio de información con múltiples agentes, y en que la interoperabilidad es una premisa esencial. Los servicios Web son el futuro de los intercambios de información.

5. Caso especial de la cartografía catastral, como especialidad propia

La Dirección General del Catastro tiene una particularidad que la distingue del resto de centros directivos del MEH, y de otras Administraciones como es el hecho de disponer de la cartografía digital rústica y urbana de mayor escala, con más detalle, de ámbito nacional, salvo la de los territorios aforados; y por decirlo así, es una potencia, un líder de referencia en materia de cartografía, tanto por la cantidad y calidad de información de que dispone, como por su forma de gestionarla, y sobre todo, su manera de ponerla a disposición de otras Administraciones y la sociedad en general. En estos momentos, la cartografía catastral, obtenida en colaboración, como otros muchos datos catastrales, está disponible en Internet tanto en la OVC, como por medio de servicios Web de mapas, estándares e interoperables, tipo WMS (acrónimo en inglés) que permiten su uso en la Infraestructura de Datos Espaciales de España y las infraestructuras de Ministerios, Comunidades Autónomas, municipios, etc., en plataformas cartográficas de Internet como

Google maps, Google Earth o Microsoft live Earth, o incluso, en los sistemas de información o página de cualquier empresa o ciudadano que quiera utilizarlos. Además, el Catastro dispone de otros servicios Web de mapas en formato vectorial, WFS, y suministra otro tipo de información cartográfica en la OVC como son los croquis de las parcelas catastrales (FXCC), incluso por plantas significativas en caso de existir, en formato DXF, o la herramienta de selección espacial de hasta 1.000 parcelas que permite descargar la definición geométrica de las mismas en formato estándar, GML. Por último, hay que señalar el plan de convergencia de la cartografía catastral con la cartografía del SIGPAC, gestionada entre el FEGA y las Comunidades Autónomas, y que se basa en el parcelario catastral. Por todo ello, se puede considerar que la cartografía catastral es un caso de éxito, documentado y escrito en otros artículos y libros, y que es difícil resumir aquí, pero obligado mencionar.

6. Normas catastrales sobre OVC-PIC e intercambio de información

Aunque la OVC se creó por Resolución de 28 de abril de 2003, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los programas y aplicaciones informáticas para la consulta de datos catastrales y la obtención de certificados catastrales telemáticos.- Regulación de la OVC; y el régimen de establecimiento y funcionamiento de los Puntos de Información Catastral se aprobó por la Resolución de 29 de marzo de 2005, de la Dirección General del Catastro, en realidad la propia normativa catastral regula aspectos fundamentales del acceso a la información catastral.

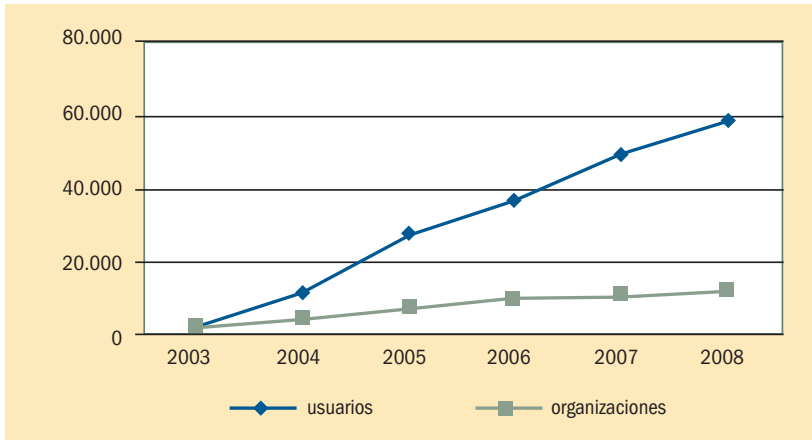
Así, el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo dedica su Título VI a regular el acceso a la información catastral, define los datos protegidos y las condiciones generales de acceso y regula el acceso a la información catastral protegida. Además, el Reglamento de desarrollo de esta norma, el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, dedica el título V a la colaboración y el intercambio de información, en el que tres capítulos definen los convenios de colaboración, el intercambio y suministro de información y la colaboración en la difusión de información. Dentro de este último hay un artículo, el 72, dedicado específicamente a Los Puntos de Información catastral. Además, este Real Decreto dedica el título VI a la información catastral y su difusión.

Por ello, con la finalidad de adaptar las disposiciones específicas que regulan OVC y PIC al Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario y su reglamento de desarrollo ya citados, así como a otras normas más generales entre las que cabe destacar la LAECSP, o el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, recientemente se ha dictado una nueva resolución de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba el régimen de funcionamiento de la OVC y de los puntos de información catastral.

Finalmente, hay que señalar que Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario y su reglamento de desarrollo regulan muchos otros temas de la actividad catastral que tiene influencia en la OVC y los PIC, como todo lo relativo a los convenios de colaboración, el régimen de comunicaciones, la constancia documental de la Referencia Catastral y el suministro de información por Notarios y Registradores de la Propiedad, usos no fiscales de la información catastral, y otros. Además, numerosas resoluciones, que no hay espacio para detallar, regulan estos temas; en especial todo lo que tiene que ver con los formatos de intercambio de información y su contenido, y la obligatoriedad del uso de la OVC como vehículo de intercambio. De todas ellas, resulta pertinente destacar la Resolución de 21 de julio de 2006, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la carta de servicios electrónicos correspondiente a la Dirección General del Catastro, como muestra del compromiso del Catastro con sus usuarios y la sociedad en general.

7. Datos estadísticos más significativos de la Oficina Virtual del Catastro

En primer lugar conviene destacar la evolución del número de usuarios registrados en la OVC y organizaciones distintas a las que pertenecen, lo que se refleja en la figura 1. También hay que señalar la creciente actividad de estos usuarios en cuanto al número de consultas y certificaciones electrónicas que han obtenido y se refleja en la figura 2.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
usuarios	2.391	11.465	27.580	36.915	49.798	58.175
organizaciones	1.936	4.619	7.689	9.875	11.130	12.303

Figura 1. Usuarios / Organizaciones.

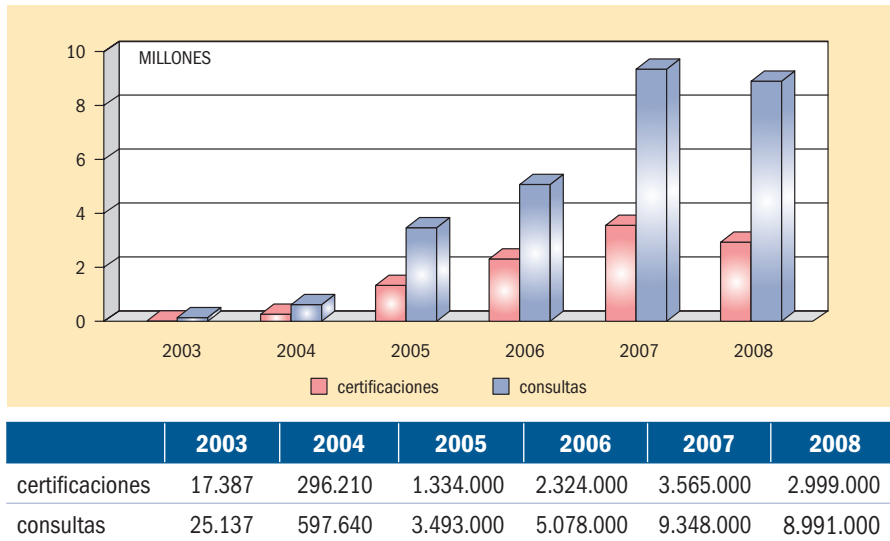


Figura 2. Certificaciones y consultas.

Además, es interesante señalar el efecto que produce la evolución de la OVC sobre los certificados en papel y las visitas de ciudadanos a las oficinas presenciales de catastro, de la figura 3 y la comparación entre certificados en papel y certificados digitales emitidos por los propios ciudadanos y por los PIC de la figura 4.

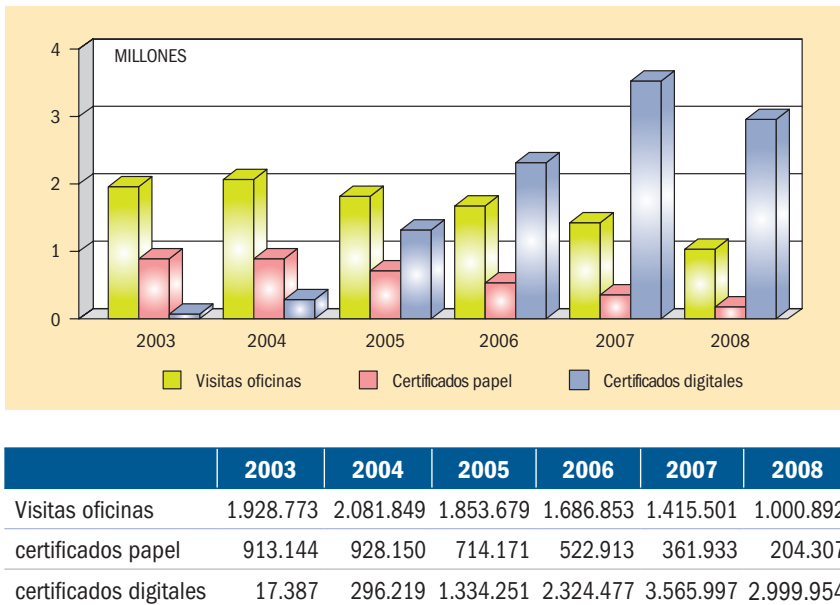
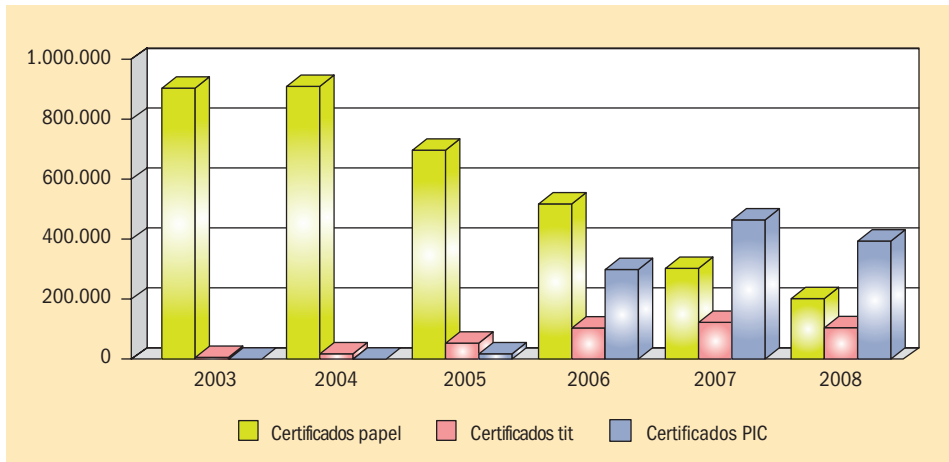


Figura 3. Evolución OVC.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Certificados papel	913.144	928.150	714.171	522.913	361.933	204.307
Certificados tit	2.823	21.562	68.079	110.359	133.515	114.682
Certificados PIC	0	0	24.611	305.972	472.226	395.668

Figura 4. Evolución Certificados.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA GESTIÓN Y EL CONTROL ECONÓMICO PRESUPUESTARIO

José María Sobrino Moreno. *Subdirector general de Aplicaciones de Contabilidad y Control. Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Introducción.— **2.** La tramitación electrónica de expedientes de gasto.— **3.** La rendición telemática de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal.— **4.** Conclusiones.

131

1. Introducción

Una de las prioridades previstas en los planes de acción eEurope 2005 e i2010 es la Administración electrónica. Se pretende, mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, prestar unos servicios públicos más eficaces, de mejor calidad y más accesibles, y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

La Administración electrónica puede reducir los costes, tanto de las empresas como de las Administraciones, y facilitar las transacciones entre Administración y administrados. Además, debe contribuir a que el sector público resulte más abierto, comprensible y transparente para los ciudadanos.

Cualquiera que sea el ámbito funcional en el que se despliega, la Administración electrónica está dirigida a:

- Potenciar la **eficacia** de los servicios y procedimientos administrativos, facilitando el acceso y utilización de los mismos por parte de sus clientes o destinatarios y acrecentando su **disponibilidad**;
- Mejorar su **eficiencia**, reduciendo los costes de las transacciones administrativas; y
- Preservar (si no fortalecer) su **seguridad**, proporcionando las garantías jurídicas necesarias sin merma de su eficacia.

En el marco de los planes de acción eEurope 2005 e i2010, **el programa IDABC** (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens) tiene por objeto prestar servicios paneuropeos de Administración electrónica a las Administraciones Públicas, las empresas y los ciudadanos. Pretende mejorar la eficacia de las Administraciones Públicas europeas y la colaboración entre ellas. Se trata de un programa de Administración electrónica establecido para el período 2005-2009, siendo uno de sus principales objetivos la aprobación de un marco europeo de interoperabilidad EIF, que actualmente está en fase de borrador.

En el ámbito nacional, siguiendo el mandato establecido por el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), y teniendo en cuenta los criterios del EIF, se está elaborando actualmente el esquema nacional de interoperabilidad.

Podría entenderse la interoperabilidad como la capacidad que tienen los sistemas de información de intercambiar datos y compartir la información y los conocimientos.

Si bien con frecuencia suele concentrarse el ámbito de actuación de la Administración electrónica en la interacción entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, sin embargo resulta relevante incluir dentro de dicho ámbito las **relaciones intra o interadministrativas**. Y ello por dos motivos: por el efecto directo o indirecto que tendrá sobre la eficacia, eficiencia y seguridad de los servicios proporcionados al ciudadano y por la modernización de las estructuras organizativas y procedimentales de estas Administraciones.

132

Conviene precisar que el término ciudadano utilizado en el párrafo anterior hay que entenderlo en el mismo sentido que el aplicado en la LAECSP, es decir, *cualesquiera personas físicas o jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas*.

Precisamente en este contexto de las relaciones intra o interadministrativas es en el que hay que entender este artículo dedicado a la Administración electrónica en la gestión y el control económico presupuestario, en el que se van a abordar dos cuestiones en las que la **interoperabilidad entre sistemas** de distintas entidades u organizaciones públicas desempeña un papel fundamental: la tramitación electrónica de expedientes de gasto y la rendición telemática de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal.

2. La tramitación electrónica de expedientes de gasto

El marco normativo específico para la tramitación electrónica de expedientes de gasto en las relaciones entre el órgano gestor y la intervención fue aprobado en 2005 mediante el Real Decreto 686/2005, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para facilitar el ejercicio de la fiscalización por medios Electrónicos, Informáticos y Telemáticos (EIT), y dos Resoluciones de la IGAE, ambas de 28 de noviembre de 2005, una de ellas para aprobar la aplicación IRIS (a la que se hará referencia pos-

teriormente), y la segunda por la que se regula la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

El mencionado **Real Decreto 686/2005** plantea las **condiciones básicas para el ejercicio de la fiscalización electrónica**:

- (Para el órgano gestor) Los documentos electrónicos que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquéllos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida de su autor (art. 13. 1 R.D. 2188/1995), basándose en lo dispuesto en el artículo 3.4 de la Ley 59/2003 de firma electrónica.
- (Para el interventor) Cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen en documento electrónico, el resultado de la fiscalización se formalizará igualmente en documento electrónico que incorporará la firma electrónica reconocida del interventor competente (art. 13 bis. 1 R.D. 2188/1995).
- (Para órgano gestor e interventor) La firma electrónica tendrá el carácter de reconocida, requiriéndose certificado electrónico reconocido en los términos de la Ley 59/2003, de firma electrónica. El formato de dicha firma se ajustará al estándar europeo ETSI 101 903 (formato XAdES).

Es decir, este Real Decreto atribuye la iniciativa para que un expediente pueda y deba ser objeto de fiscalización electrónica al propio órgano gestor dado que el interventor ejercerá la fiscalización por medios EIT cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen por el órgano gestor en documento electrónico. Admite, a efectos de la función interventora, la existencia de expedientes mixtos, es decir aquellos integrados por documentos electrónicos y en soporte papel, con el ánimo de favorecer la aplicación de estos procedimientos (art. 13. 2 R.D. 2188/1995).

Asimismo establece un precedente de enorme importancia para la interoperabilidad de documentos electrónicos entre diferentes sistemas al concertar un **formato común de firma electrónica** (para el órgano gestor y para el interventor), que posteriormente (2006 y 2007) sería adoptado por el grupo de trabajo sobre sistemas de identificación y autenticación, constituido en el seno de la comisión permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica. Este requisito surge de la necesidad de concertar el formato de firma cuando la aplicación de origen (la que firma) y la de destino (la que reconoce la firma) son diferentes.

Se establecen diversas vías en el Real Decreto 686/2005 para la puesta de los documentos electrónicos integrantes del expediente a disposición de la Intervención, para su fiscalización, de las cuales la que podría considerarse como normalizada o de carácter general fue posteriormente regulada mediante la mencionada **Resolución de la IGAE, de 28 de noviembre de 2005, por la que se aprueba la aplicación IRIS**. Se trata de aquella opción en la que el órgano gestor genera y tramita el expediente a través de su propia aplicación y lo pone a disposición de la Intervención a través de una aplicación informática específica de la IGAE, que es la denominada aplicación IRIS.

Como se ha indicado anteriormente hay una segunda **Resolución de la IGAE, de 28 de noviembre de 2005, por la que se regula la tramitación de documentos contables en soporte fichero**, en la que se prevén dos procedimientos alternativos, en ambos casos

sustituyendo a los documentos contables en papel, opción que sigue pudiendo utilizar el órgano gestor.

La primera alternativa se refiere a la utilización de documentos contables electrónicos, y la segunda al lote de documentos contables. En ambos casos el formato de los documentos contables debe responder a las especificaciones TELCON publicadas en la oficina virtual del Portal de la Administración presupuestaria⁽¹⁾ en Internet (www.pap.meh.es).



Figura 1. Documentos contables en soporte fichero

En el primer caso, el **documento contable electrónico** será remitido, junto con los justificantes electrónicos que lo acompañen, a través de la aplicación IRIS y deberá llevar la firma electrónica del responsable competente para la autorización de dicho documento contable. En el segundo caso, el **lote de documentos contables** remitido en un soporte físico (CD, DVD, ...) irá acompañado de una relación en papel con los datos esenciales de los documentos contables y un resumen electrónico del fichero, generado por la aplicación gestora remitente, con la firma manuscrita del responsable de la unidad remitente. La verificación de la coincidencia del resumen electrónico que figura en la relación con la del resumen electrónico del fichero (con el lote de documentos contables), generado por la aplicación destinataria (en este caso de la Intervención) con el mismo algoritmo aplicado en origen, garantiza la integridad de la información remitida.

El modelo informático diseñado por la IGAE para dar cobertura al marco normativo descrito anteriormente conlleva tres características esenciales:

⁽¹⁾ Se entiende por Administración presupuestaria a efectos de este artículo el ámbito conjunto de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos e Intervención General de la Administración del Estado.

- Convivencia de los procedimientos de tramitación electrónica y en papel, admitiendo incluso expedientes mixtos, es decir aquellos integrados por documentos electrónicos y otros en papel.
- Neutralidad tecnológica de la solución, entendida como la posibilidad que tiene el órgano gestor de utilizar su propio sistema de gestión de expedientes y su propio portafirmas electrónico o adoptar la solución que, a tales efectos, proporciona la IGAE.
- Interoperabilidad de los sistemas de gestión del órgano gestor con los sistemas específicos de la IGAE para sus funciones propias de fiscalización y contabilidad, para lo cual se han desarrollado y puesto los correspondientes servicios Web a disposición de los sistemas de gestión del órgano gestor.



Figura 2. Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables

Bajo este modelo informático, el expediente electrónico se remite desde el órgano gestor a la intervención delegada correspondiente mediante remisión telemática a través de IRIS o de los servicios Web asociados, mientras que la devolución del expediente por la intervención se efectúa por el procedimiento de puesta a disposición desde IRIS.

En el proceso de remisión telemática del expediente del órgano gestor para ponerlo a disposición de la intervención delegada correspondiente, la unidad remitente deberá cumplimentar una relación de la documentación constitutiva del expediente, indicando el soporte electrónico o papel de cada documento, y aportar los documentos electrónicos. Efectuado el envío, la aplicación IRIS de la IGAE asignará un número de expediente (que servirá para su identificación en las relaciones entre órgano gestor e intervención) y devolverá un acuse de recibo electrónico (con sello electrónico de la IGAE, que tiene el carácter de sello

electrónico de órgano para actuación administrativa automatizada, previsto en el art. 18.1 de la LAECSP). Este acuse de recibo incluye el índice electrónico del expediente remitido por el órgano gestor, y su firma electrónica se aplica sobre la concatenación del resumen electrónico y del localizador electrónico de cada uno de los documentos constitutivos del mismo. Se ha optado, en este caso, por la generación del índice electrónico del expediente por el destinatario del mismo y su puesta a disposición de la unidad remitente como acuse de recibo para, de este modo, descargar al órgano gestor de esta tarea, lo cual no impide que en un estadio de madurez más avanzado pueda exigirse al órgano gestor la aportación del índice electrónico.

Si el expediente remitido a la intervención reúne, de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto 686/2005, las condiciones para su fiscalización electrónica, la unidad fiscal de la intervención delegada procederá a su preparación y finalmente el interventor fiscalizará electrónicamente, cuya formalización se efectuará, bien con su firma electrónica sobre la propuesta formulada por el propio órgano gestor (que se añadirá a la firma del proponente competente del órgano gestor) o aportando al expediente un documento adicional con su firma electrónica, en el que se haga constar el carácter favorable o desfavorable de la fiscalización, y en este último caso, los correspondientes reparos.

Como ya se ha indicado, la devolución del expediente se efectuará por el procedimiento de puesta a disposición, para lo cual la unidad remitente del órgano gestor recibirá un correo electrónico anunciando que el expediente ha sido fiscalizado y está listo para su recepción, lo que podrá realizar accediendo a la aplicación IRIS o desde la propia aplicación gestora, a través de los servicios Web asociados a las funciones de IRIS.

La instrumentación de este modelo informático por parte de la IGAE se está realizando mediante un **proceso evolutivo en dos fases**.

La primera fase, que es la actualmente implantada y disponible, se basa, **en el ámbito de la gestión**, en la oferta para los órganos gestores de un sistema departamental de apoyo a la gestión económico-presupuestaria, denominado SOROLLA, y de un portafirmas electrónico local, denominado DOCEL.

El **sistema SOROLLA** está concebido como un sistema modular, complementario del sistema de información contable SIC'2, para la gestión económico presupuestaria de los centros gestores, que integra las funciones desarrolladas por un conjunto de módulos especializados, orientados a la tramitación de expedientes de gasto; la gestión y contabilidad de la caja pagadora; la generación de documentos contables; la información sobre la ejecución presupuestaria y la gestión del inventario de bienes muebles e inmuebles del centro gestor.

Sin duda se trata de un caso de éxito, y buena prueba es que más de 140 organismos y unidades administrativas estén utilizando este sistema. A ello ha contribuido el hecho de que, a lo largo de sus 10 años de existencia, haya ido evolucionando continuamente para adaptarse a los cambios normativos; a la realidad de la gestión que se realiza en los centros gestores; a las nuevas tecnologías; y a las nuevas versiones de los productos informáticos que utiliza. Especialmente significativo ha sido el proceso de **adecuación de**

SOROLLA en materia de Administración electrónica, llevado a cabo en los últimos años para facilitar:

- La tramitación electrónica de expedientes de pago directo y de las cuentas justificativas de anticipos de caja fija y de pagos a justificar.
- La integración con plataformas de tramitación administrativa de comisiones de servicio (por ejemplo con PRO@ del MITyC).
- El tratamiento de facturas electrónicas bajo el formato de facturae previsto en la Orden PRE/2971/2007.

Asimismo la IGAE pone a disposición de los órganos gestores una solución departamental de **portafirmas electrónico (DOCEL)**, para la firma electrónica, bajo la especificación ETSI 101 903 (formato XAdES), de los documentos constitutivos del expediente. Permite también la visualización de documentos contables y facturas electrónicas, la opción de firma electrónica masiva y otras prestaciones solicitadas por los usuarios interesados. Este portafirmas puede descargarse desde la oficina virtual del Portal en Internet de la Administración presupuestaria.

En el ámbito del control previo y de la contabilidad, el modelo informático se sustenta en esta primera fase sobre el **sistema IRIS**, como interfaz en las relaciones entre el órgano gestor y la intervención, y para el seguimiento de los expedientes de gasto y de apoyo a su fiscalización, y sobre el **sistema de información contable, SIC'2**, actualmente con un bajo nivel de integración entre ambos sistemas corporativos. Es en el propio sistema IRIS a través del que el interventor correspondiente fiscaliza electrónicamente el expediente, cuando, de acuerdo con lo indicado anteriormente, se producen las circunstancias para ello.

La escasa experiencia obtenida hasta ahora en cuanto a la tramitación electrónica de expedientes ha permitido, no obstante, realizar algunas **reflexiones**, entre ellas la resistencia al cambio desde procedimientos muy consolidados de tramitación en papel y la consideración de que aunque la tramitación electrónica hace más eficiente el proceso en su conjunto, sin embargo, exige mayor intensidad en la actuación de los agentes participantes. También ha permitido plantear propuestas y líneas de acción que permitan abordar para la segunda fase las oportunidades que el actual escenario proporciona, entre ellas las siguientes:

- Necesidad de una mayor eficacia de los procesos de firma electrónica.
- Normalización y estructuración de los principales documentos constitutivos de los expedientes para facilitar la realización de validaciones automáticas en lugar de comprobaciones manuales.
- Revisión de los procedimientos de intercambio de información entre órgano gestor e intervención desde la perspectiva de la eficacia administrativa, sin merma de las garantías de control.

La segunda fase de este modelo informático para la tramitación electrónica de expedientes de gasto (proyecto HERMES), actualmente en proceso de construcción para su implantación fundamentalmente en el periodo 2009-2010, responde a una arquitectura de servicios, debiendo diferenciar entre los dos polos de actuación: gestión e intervención.

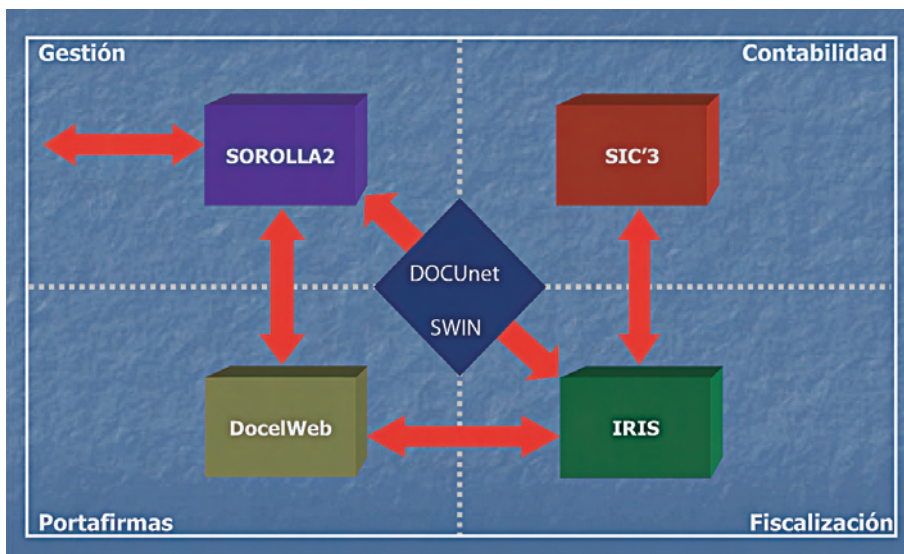


Figura 3. Esquema general de HERMES

En el ámbito de la gestión la solución diseñada se basa en **cuatro pilares**.

En primer término, los servicios que se ofrecerán a las entidades públicas administrativas para la generación de documentos contables y de documentación normalizada de los expedientes de gasto en formato fichero (**DOCUnet**).

En segundo término, el nuevo sistema para la gestión económico presupuestaria de las entidades públicas administrativas (**SOROLLA2**), en sustitución del actual SOROLLA. Los ejes principales de este nuevo sistema son los siguientes:

- Arquitectura Web con doble alternativa de instalación: servicio de hospedaje en la IGAE o instalación propia del órgano gestor o entidad pública.
- Sistema integrado orientado a la tramitación electrónica nativa de expedientes de gasto de pago directo, de pagos a justificar y de anticipos de caja fija.
- Compromiso con la herencia del actual sistema SOROLLA en cuanto a la simplicidad del modelo, sin perjuicio de asumir otras prestaciones funcionales adicionales como aquellas derivadas del nuevo sistema contable, el tratamiento de justificantes en divisas, la gestión básica de subvenciones, interfaz con plataformas de firma electrónica y de facturación electrónica, ...
- Interoperabilidad con el nuevo sistema de información contable SIC'3 y, a largo plazo, canalizador y facilitador de los recursos asociados a la gestión económico-presupuestaria de las entidades públicas administrativas.

En tercer lugar, el **portafirmas electrónico DocelWeb**, bajo arquitectura Web, concebido como herramienta corporativa a disposición de todos los usuarios internos de la Administración

presupuestaria y, también, de aquellos otros usuarios externos que lo requieran a efectos de la documentación tramitada por aplicaciones de la Administración presupuestaria.

Este portafirmas puede recibir solicitudes de firma procedentes de aplicaciones de la Administración presupuestaria o de usuarios del portafirmas. Cada solicitud de firma puede comprender uno o varios documentos, al menos uno de ellos objeto de firma.

Para la solicitud de firma desde una aplicación de la Administración presupuestaria se han desarrollado servicios Web para envío de las solicitudes de firma y descarga de dichas solicitudes, una vez revisados o firmados los documentos correspondientes a la solicitud, y han sido puestos a disposición de las aplicaciones.

Cuando es un usuario del portafirmas quien desea efectuar la solicitud de firma, DocelWeb dispone de una opción para que el usuario prepare la solicitud con los ficheros que corresponda.

El cuarto pilar está constituido por los **servicios Web de interoperabilidad (SWIN)** entre las aplicaciones de gestión y las de control y contabilidad, que estarán a disposición de los órganos gestores (algunos de ellos ya disponibles en la primera fase). A continuación se indican algunos ejemplos:

- Para órganos gestores de gastos: servicios para la tramitación telemática de expedientes de gasto y documentos contables.
- Para órganos gestores de ingresos: servicios para la expedición de justificantes de ingreso y la contracción de derechos por deudas de ingresos no tributarios.
- Para órganos gestores de inversiones: servicios para la solicitud de designación de interventor para los actos de comprobación material de la inversión, así como para las correspondientes comunicaciones telemáticas de designación.
- Para órganos gestores de subvenciones: servicios para la remisión de información a la base de datos nacional de subvenciones.
- Para la Dirección General de Patrimonio del Estado y unidades de patrimonio: servicios para la tramitación de expedientes patrimoniales, así como para la remisión telemática de información sobre bienes del inventario.

En el ámbito de la intervención, la plataforma corporativa central para soporte de las funciones de fiscalización y contabilidad que corresponden a la IGAE y sus intervenciones delegadas, y a las oficinas contables de OO.AA., estará integrada por dos sistemas: el mencionado **sistema IRIS**, ya disponible en la primera fase, y el **nuevo sistema de información contable (SIC'3)**.

Como sistema contable y de gestión de la tesorería, está previsto que SIC'3:

- Tenga carácter vinculante y centralizado para la Administración General del Estado y OO.AA.
- Integre información sobre las cuentas justificativas y las facturas de las cajas pagadoras del interior, los pagos masivos (a través de agentes mediadores en el pago) y los pagos al exterior dentro del propio sistema. Asimismo incorporará información sobre los justificantes de los pagos en firme.

- Posibilite la expedición electrónica de justificantes y el pago telemático de las deudas no tributarias.
- Facilite la integración con la Base de datos nacional de subvenciones públicas y el seguimiento de proyectos de gasto.
- Dé soporte al nuevo Plan General de Contabilidad Pública que incorpore la adecuación a las NIIF.
- Proporcione otras diversas prestaciones como: Adecuación a la zona única de pagos en euros (SEPA); contabilidad financiera por programas; adecuación a las reglas de vinculación presupuestaria de las Agencias públicas; presupuesto monetario para OO.AA.; mejor tratamiento de la distribución territorial del gasto; mayores facilidades de explotación de la información contable; ...

3. La rendición telemática de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal

Para la formación de las cuentas anuales en formato electrónico, la IGAE, en 2001, puso a disposición de los organismos autónomos un **programa de ayuda (GRECO-CD)**, mediante descarga desde el portal en Internet de la Administración presupuestaria (www.pap.meh.es).

Este programa de ayuda facilita la generación en local, por parte de los organismos autónomos implicados, de los ficheros informáticos comprensivos de las cuentas anuales, según la estructura y contenido establecidos por Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo (con la modificación introducida por Orden EHA 405/2006, de 10 de febrero), por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para las entidades estatales de derecho público a las que sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado. En el caso de los OO.AA. adheridos al sistema de información contable (SIC'2) la mayor parte de estos ficheros se generan y extraen del propio sistema contable.

Más recientemente se ha puesto a disposición de estos organismos un sistema para facilitar la rendición de sus cuentas anuales por medios telemáticos (**RED.coa**), de acuerdo con lo establecido en la mencionada Orden EHA/777/2005. Su aplicación ha sido opcional en 2005 y 2006, para la rendición de las cuentas de los ejercicios 2004 y 2005, respectivamente, pasando a ser obligatoria para las cuentas del ejercicio 2006 y posteriores.

Este nuevo sistema permite, para las cuentas anuales que se tramiten por esta vía: Depositar y acreditar las cuentas anuales mediante diligencia de firma (electrónica) del jefe de contabilidad; formular, primero, y aprobar, después, las cuentas, por el Cuentadante del organismo, mediante la correspondiente diligencia de firma (electrónica); anexar el informe de auditoría relativo a las cuentas anuales aprobadas; validar el formato e integridad de la información y la autenticación del remitente; visualizar el contenido de los ficheros en un formato simple; descargar los ficheros, para su posterior tratamiento en otros sistemas que permitan el análisis de la información por sus distintos destinatarios; y llevar un registro y control de fechas del proceso de rendición de cuentas anuales.

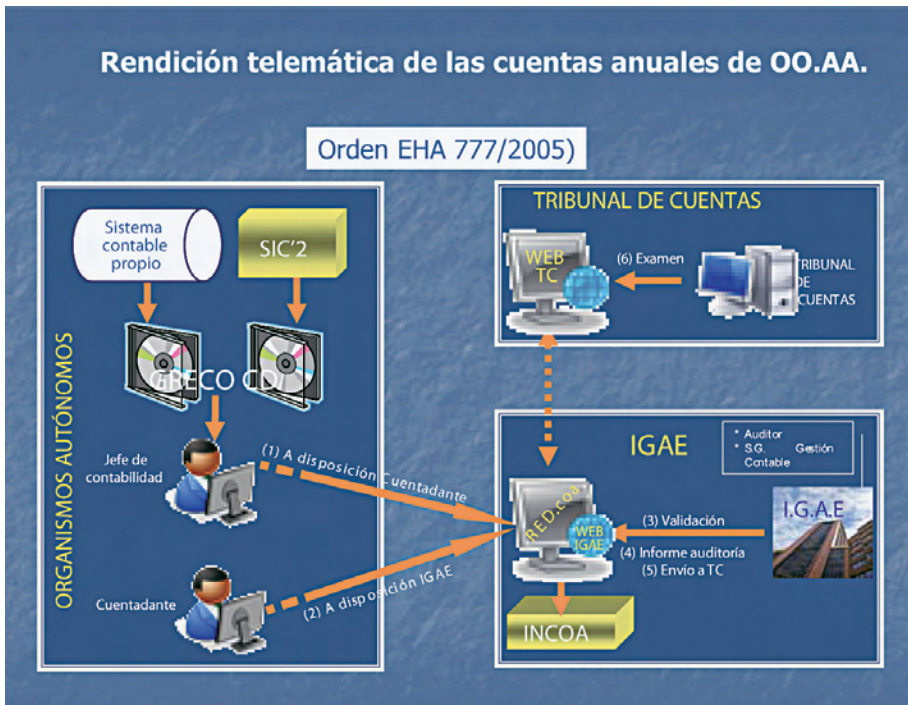


Figura 4. Rendición telemática de las cuentas anuales de OO.AA.

En la actualidad se está construyendo un sistema equivalente para la remisión telemática a la IGAE de la información económico financiera por las entidades del sector público estatal de naturaleza empresarial y fundacional. Este nuevo sistema (**CICEPred**) tendrá tres módulos funcionales diferenciados:

- Información de la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras de las Administraciones Públicas y las empresas.
- Información trimestral y anual para la central de información de entidades públicas de naturaleza empresarial y fundacional (CICEP).
- Cuenta anual e información del art. 129.3 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria.

4. Conclusiones

En este artículo se han presentado las realidades y proyectos de la IGAE en materia de Administración electrónica en la gestión y el control económico presupuestario.

Por una parte, la tramitación electrónica de expedientes de gastos y documentos contables ha de tener una contribución significativa en la eficacia y eficiencia de la gestión presupuestaria.

Su instrumentación tecnológica se está realizando en dos fases. La experiencia obtenida tras la implantación de la primera fase está siendo aprovechada en la construcción de la segunda fase, cuyos principales pilares serán, en el ámbito de la gestión, el nuevo sistema para la gestión económico presupuestaria de las entidades públicas administrativas (SOROLLA2), los servicios Web de interoperabilidad (SWIN) y el portafirmas electrónico corporativo (DocelWeb), a disposición de los órganos gestores. En el ámbito del control previo y de la contabilidad, además del actual sistema IRIS, como interfaz en las relaciones entre el órgano gestor y la intervención, y para el seguimiento de los expedientes de gasto y su fiscalización electrónica, se implantará el nuevo sistema de información contable (SIC'3).

Por otro lado, la rendición telemática de las cuentas anuales y de otra información económico financiera de las entidades públicas estatales, que facilitará la mejora en la transparencia de la información contable. Estando disponible desde el año 2005 el sistema para la rendición telemática de las cuentas anuales de las entidades públicas administrativas se ha iniciado ahora la construcción de un sistema equivalente para las entidades del sector público empresarial y fundacional.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS COMUNITARIOS

Bosco Montero Cabrera. Técnico de Gestión FEDER. Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda

David Azcárate Corcuera. Técnico de Gestión FEDER. Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda

Óliver Ortega Martín. Técnico de Gestión FEDER. Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda

Isabel Sierra Martínez. Consejera Técnica. FEDER. Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda

SUMARIO: **1.** Introducción: Ley 11/2007 y la Gestión de los Fondos Estructurales.— **2.** Evolución de gestión sobre el FEDER.— **3.** Gestión de usuarios (GEP, Dam@, certificado digital, Docel Web).— **4.** Gestión electrónica de procedimientos (Certificados y declaraciones).— **5.** Documentos y archivos electrónicos.— **6.** Conexión con la Comisión. Sistema SFC 2007.— **7.** Servicio Web.

143

1. Introducción: Ley 11/2007 y la Gestión de los Fondos Estructurales

Desde la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFFCC) se ha insistido desde el inicio de la gestión de los Fondos Estructurales en los sistemas informáticos como herramientas imprescindibles anticipándose, como veremos a lo largo de este artículo, a las obligaciones contraídas por las Administraciones Públicas a través de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

En este sentido a través del presente artículo, se describe el desarrollo y evolución de los sistemas electrónicos que han servido de soporte a la gestión a lo largo de los Fondos Estructurales en tres periodos de programación: 1994-1999, 2000-2006 y el presente 2007-2013. Concretamente, nos centraremos en el sistema de gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) por ser la Subdirección General⁽¹⁾ donde directamente

⁽¹⁾ Referente a la Subdirección General de Administración del FEDER perteneciente a la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda.

desempeñamos nuestras funciones y por disponer de información de primera mano relativa a los distintos sistemas utilizados en los tres periodos de programación a los que haremos referencia.

Por otro lado también se tratará el proceso de gestión del acceso a los sistemas de información desarrollados para la gestión de los usuarios que tienen que hacer uso de dichos sistemas, relacionado este punto con las secciones 2ª y 3ª del capítulo II del título segundo de la LAECSP. En este proceso, es necesaria la coordinación permanente entre distintos Organismos de la Administración General del Estado (AGE) y veremos también el desarrollo hacia la administración sin papeles que se ha producido a lo largo de estos periodos.

En el siguiente apartado se tratará de dar una pincelada a los sistemas y procedimientos requeridos para la gestión del FEDER y que lleva al cumplimiento del título tercero de la LAECSP, pudiendo verse como están evolucionando nuestros sistemas en lo referente al archivo y almacenamiento de la información en las aplicaciones según el capítulo IV del título segundo de la LAECSP.

Además se verá cómo el sistema informático para la gestión de los Fondos Estructurales de la Comisión Europea (Comisión), denominado SFC 2007, estará conectado con el sistema español Fondos 2007, lo que proporcionará que las bases de datos estén permanentemente actualizadas. Y por último veremos los últimos avances en intercambio de datos a través de los servicios Web desarrollados para que los usuarios puedan cargar de forma masiva la información en la aplicación Fondos 2007.

2. Evolución de gestión sobre el FEDER

Las dificultades que implica la gestión de los Fondos Estructurales, particularmente en el caso del FEDER, el volumen de información generada y los requerimientos que se deben cumplir de cara tanto a los beneficiarios de las ayudas como a las distintas instituciones involucradas (nacionales y europeas) han hecho que, desde un principio, fuese necesario un potente armazón informático que proporcionase cobertura y apoyo a la gestión. A lo largo de los años, y con el paso de distintos marcos comunitarios de programación presupuestaria, la filosofía de ese instrumento informático ha pasado de ser una herramienta más de apoyo en el trabajo diario a ser el nexo y punto central en torno al que pivota toda la gestión de las ayudas por parte de todos los organismos y administraciones implicados. De una manera esquemática, se pueden describir tres etapas claramente diferenciadas:

1. Marco 1994-1999: En esta ocasión la herramienta informática se denominaba FEDER94, y cumplía un papel instrumental, de apoyo al trabajo diario, pero su capacidad, accesibilidad y operatividad eran escasas. Servía como complemento al trabajo diario, pero se encontraba a un nivel de detalle muy inferior al que proporcionaba la información documental en soporte papel. A día de hoy el sistema FEDER94 permanece en un estado latente.

2. Marco 2000–2006: En este nuevo periodo la herramienta de trabajo es Fondos 2000, y supone una revolución respecto a la etapa anterior. A grandes rasgos, las novedades que presenta el nuevo sistema son:
 - Es ya un sistema de gestión integrado. Todas las tareas a realizar (certificación, declaración, pagos, transferencias, etc) deben quedar reflejadas en el sistema. El trabajo se organiza en torno a la herramienta, y obliga a «informatizar» procesos y procedimientos.
 - Es la única fuente de información oficial de cara a la Autoridad de Gestión y la Comisión. Los documentos a remitir a Bruselas deben ser generados por el sistema, y sólo la información recogida en ellos es la válida. En caso de discrepancia con lo reflejado en otros sistemas de otros organismos, la información de Fondos 2000 prevalece.
 - Los organismos encargados de la gestión y los beneficiarios de las ayudas deben acceder al sistema en condiciones seguras para reflejar y validar en él la información. Así, se empieza a crear un procedimiento profesionalizado de alta, gestión y seguimiento de usuarios, que se va sofisticando con el tiempo, y supone, entre otras cosas, el primer procedimiento en el que la DG FFCC ha implantado el uso del certificado digital en sus procedimientos de trabajo, y ha promovido su uso entre el resto de órganos participantes en la gestión del FEDER.

Pese a ello, debido a cuestiones principalmente de carácter tecnológico, Fondos 2000 no permite una «liberación» completa del papel. Los documentos oficiales generados por el sistema deben seguir siendo remitidos a las distintas autoridades y puntos del proceso de manera física, firmados manualmente, actuando en este caso la aplicación como repositorio y proporcionando un respaldo tecnológico a la información impresa. Fondos 2000 sigue plenamente vigente a día de hoy.

3. Marco 2007-2013: La aplicación de gestión se denomina Fondos 2007 y, contando con todas las ventajas y características que ya poseía Fondos 2000, supone el primer y mayor esfuerzo de la DG FFCC de dotarse con un sistema integral de «Administración electrónica». Para ello, Fondos 2007 está desarrollando las siguientes utilidades:
 - Implantación del proceso de firma electrónica durante todo el procedimiento de gestión, por lo que el sistema se libra del uso del papel y de la documentación oficial en dicho soporte.
 - Integración de las funciones de las tres autoridades definidas en el artículo 59 del Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo de 11 de Julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999, que define las competencias de las tres autoridades distintas, que serán las

encargadas de regir todo el procedimiento de trabajo asociado a la gestión, certificación y control de los fondos europeos.

- Extensión del sistema de gestión al área de control, llevado a cabo por la IGAE como Autoridad de Auditoría de los Programas Operativos, integrándolo plenamente en la aplicación. Esta parte del procedimiento es recogida por Fondos 2000 pero de manera incompleta y subsidiaria.
- Listado de todas las empresas beneficiarias de ayudas de Estado para su posterior publicación en la Web de la DG FFCC para el cumplimiento de la normativa de información y publicidad de la Comisión Europea.
- Conectividad entre aplicaciones: Este método de trabajo permite trasvasar información entre distintos sistemas informáticos de manera transparente al usuario mediante los denominados servicios Web. Se trata de extenderlos tanto hacia «abajo» en lo referente a la carga de datos de los beneficiarios de las ayudas en el sistema de gestión, como hacia «arriba» permitiendo así una fluidez y transparencia en el trasvase de datos entre la Autoridad de Gestión y la Comisión en la que no se hace necesario el envío de documentación en soporte físico.

146

Por lo tanto, puede afirmarse que a lo largo de los años, y con el permanente objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de la gestión, la DG FFCC está implantado de manera muy rápida, y en algunos casos pionera, las últimas tecnologías en el manejo y tratamiento de la información, culminando dicho esfuerzo con el desarrollo de un sistema de trabajo plenamente coherente con la filosofía que se esconde bajo la expresión de «Administración electrónica».

3. Gestión de usuarios (GEP, Dam@, certificado digital, Docel Web)

Según la LAECSP, las Administraciones Públicas podrán utilizar para su identificación y autenticación de documentos sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro. En este sentido Informática Presupuestaría, dependiente de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), organismo responsable del acceso a los sistemas de información del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), exige que el acceso a las aplicaciones se realice a través de un acceso por certificado digital válido.

Entre los organismos que expiden este tipo de certificados está la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) que, a través de su página Web⁽²⁾ permite a los ciudadanos solicitar on-line

⁽²⁾ http://www.cert.fnmt.es/index.php?cha=cit&sec=obtain_cert&lang=es

el certificado que una vez instalado en sus ordenadores les permitirán acceder al formulario on-line⁽³⁾ mediante el que se realiza la solicitud. Además de este formulario, y con objeto de conocer los permisos y perfiles específicos de cada uno de los usuarios, deben enviar un correo electrónico, directamente a la DG FFCC, que permita identificar al remitente en el que se solicite el acceso a la aplicación correspondiente.

En la actualidad las aplicaciones sujetas a este procedimiento de acceso son Fondos 2007 y DocelWeb. Los usuarios internos utilizarán otra herramienta informática llamada Dam@ para la solicitud de alta de los accesos y una vez aprobada por los responsables de las distintas unidades departamentales se procesarán dichas solicitudes por parte de los administradores de las aplicaciones a través del sistema GEP.⁽⁴⁾

Con todo este proceso, quedan olvidados viejos procedimientos escritos que se demoraban en el tiempo pasando a una plena administración sin papeles en las que a través de servicios telemáticos con los correspondientes sistemas de seguridad se logra el acceso a los sistemas de información proporcionados por la IGAE. Por lo tanto, se logran alcanzar algunos objetivos deseados tales como la accesibilidad, sin requerirse en ningún punto el uso de procedimientos escritos con la implantación de un sistema rápido, fiable, consistente y seguro; y la simplificación administrativa, reduciendo de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, mejorando la eficacia y eficiencia en la actividad, tanto para el usuario final como para el proveedor de los sistemas de información.

Además, se han establecido diversos cauces para hacer llegar a los usuarios de Fondos 2007 la información necesaria para el buen uso de la aplicación, así como para canalizar sus sugerencias y necesidades tales como reuniones de trabajo, la existencia de un foro, denominado Nuevo Sistema Informático, en el portal de la Administración Presupuestaria⁽⁵⁾, en el que pueden registrarse todos los usuarios dados de alta en la aplicación y la implantación dentro del menú de Fondos 2007 de un canal informativo que incluye documentos clave para el desarrollo de todo el proceso de gestión con información sobre el procedimiento de firma electrónica, certificaciones, realización de operaciones y transacciones, formato de cargas, etc... Todo ello agregado en distintos manuales para que el usuario disponga de los detalles necesarios cuando tenga que insertar datos y documentación en Fondos 2007. De esta manera, se ha evitado, en la medida de lo posible, el envío de papel a cada uno de los organismos que van a llevar a cabo operaciones cofinanciadas en el nuevo periodo de programación 2007-2013, suponiendo un ahorro de los recursos empleados al conseguir una mayor eficiencia en el procedimiento de comunicación.

⁽³⁾ <https://webpub2.igae.meh.es/frmExecAPP.aspx?code=2KIANUS&TA=ANO>

⁽⁴⁾ GESTOR DE ESCRITORIO PERSONALIZADO: Herramienta informática de gestión de usuarios dependientes de la IGAE.

⁽⁵⁾ <http://www.pap.meh.es/>

4. Gestión electrónica de procedimientos (Certificados y declaraciones)

En este apartado vamos a exponer de manera resumida el procedimiento de gestión del FEDER en este nuevo periodo de programación 2007-2013 donde se hace patente el avance a través de este innovador procedimiento, únicamente electrónico, donde las tradicionales firmas de documentos oficiales se convierten en firmas electrónicas de documentos virtuales, igualmente oficiales. A modo de esquema, el circuito financiero quedaría resumido en la *figura 1*.

Los beneficiarios/organismos intermedios serían los encargados de cargar la información en la aplicación informática referente tanto a la programación inicial como a la gestión de cada una de las operaciones que lleven a cabo y de las cuales se certificará el gasto a Bruselas. Pues bien, ya en estos primeros pasos, hay una serie de listas de comprobación, que deben ser validadas para poder proceder al avance a los siguientes estadios de la certificación. Adicionalmente, las operaciones deben ser aprobadas electrónicamente por los Organismos Intermedios designados por la Autoridad de Gestión. Tras esto, y una vez cargadas las transacciones relativas a los gastos efectivamente realizados, se procederá a generar un documento electrónico que recoge la certificación de los gastos y la consecuente solicitud de reembolso que deberá nuevamente ser firmada electrónicamente por el Organismo Intermedio. Posteriormente la Autoridad de Gestión revisará dicha certificación de gastos y deberá validarla a través también de firma electrónica, requisito imprescindible para que la Autoridad de Certificación pueda proceder a la declaración de gastos y consiguiente solicitud de pagos a Bruselas a través del sistema SFC 2007.

En todos estos pasos, el procedimiento de firma electrónica se llevará a cabo a través de la aplicación Docel Web que es uno de los sistemas de información desarrollados por Informática Presupuestaría de la IGAE con este fin específico.

Como podemos ver en la *figura 1*, los documentos que se van a firmar por parte de los organismos intermedios son los siguientes:

- Aprobación de operaciones de acuerdo con los criterios de selección aprobados por el Comité de Seguimiento.
- Solicitudes de reembolso (válidas y firmadas electrónicamente en última instancia por la Autoridad de gestión).
- Informe de verificación del artículo 13 del Reglamento 1828/2006.

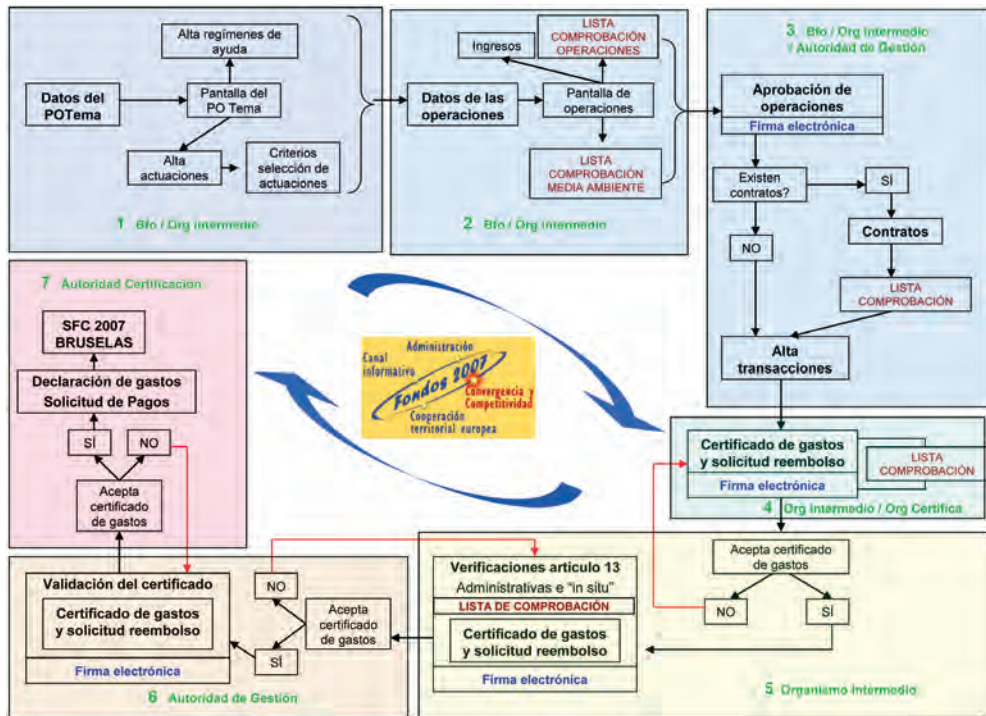


Figura 1. Circuito Financiero FEDER

En resumen, el proceso de firma electrónica, que va a estar presente a lo largo de los distintos pasos del procedimiento de certificación, suplanta al actual sistema de firma manuscrita de documentos y de envío postal de los mismos, aunque el conjunto de esta información tendrá las mismas máximas garantías jurídicas, siendo una de las diferentes autoridades los agentes responsables de las mismas.

5. Documentos y archivos electrónicos

En el nuevo sistema de gestión Fondos 2007 se ha diseñado un apartado de almacenamiento electrónico de información que hemos denominado archivo digital. En este espacio de almacenamiento, distribuido a través de distintas carpetas, se irán archivando todos los documentos necesarios para la gestión del FEDER y que en periodos anteriores se realizaban en papel. Podemos señalar que, entre otros, la documentación a las que nos estamos refiriendo sería la relativa a: todos los informes, ya sean de programación, de seguimiento de anualidades, informes finales, informes de verificaciones y de control. También se pretende que este repositorio recoja todas las comunicaciones, ya sea con los beneficiarios y/u organismos intermedios como con la Comisión, en sus distintos formatos, y toda la información relativa a las operaciones; los informes relacionados con los Grandes

Proyectos⁽⁶⁾; la información relativa a los comités de seguimiento; los certificados, etc... Cada una de las Autoridades (Gestión, Certificación y Auditoría) que intervienen en el Marco 2007-2013 contará con su propio archivo digital y su estructura estará determinada por sus necesidades específicas aunque funcionarán de una forma semejante cuando haya que establecer los permisos oportunos para garantizar la integridad, autenticidad y conservación de los documentos almacenados.

La necesidad de este repositorio digital surge del enorme volumen de información que se genera. Para hacerse una idea, en el sistema Fondos 2000 actualmente existen datos de alta un total de 893 usuarios, que en conjunto han generado un total de 12.515 certificados, siendo este el documento básico de gestión oficial, que luego es agrupado en diferentes agregados (declaraciones, solicitudes, etc). Si a ello sumamos numerosa documentación no generada por el sistema, pero necesaria en muchos casos para complementar la información en el recogida (facturas, comprobantes, etc) y el conjunto de informes creados a día de hoy por la Autoridad de Gestión basados en todos los datos existentes (anuales, de ejecución, etc) se hace evidente la necesidad de desarrollar una herramienta de estas características, creándose adicionalmente un punto en el que se integre toda la información relevante para la gestión, independientemente de su formato o de su forma de obtención y creación.

6. Conexión con la Comisión. Sistema SFC 2007

Como se ha comentado en el punto 4, la implantación de los servicios Web es una de las principales novedades de cara a la gestión de la información en el actual marco de programación FEDER 2007-2013. Así, en lo que se refiere a la transmisión de datos de la DG FFCC a la Comisión, esta va a ser la herramienta de trabajo que va a permitir implantar un procedimiento de Administración electrónica efectivo y transparente al usuario, gracias a la conectividad entre el sistema nacional Fondos 2007 y el sistema de la Comisión, denominado SFC 2007. Por lo tanto, la relación entre el Estado Miembro y la Comisión se intensifica. Para llevarlo a cabo, Fondos 2007 debe adaptarse a esta nueva herramienta para poder suministrar e intercambiar datos y documentos. Ambas aplicaciones deben contener la misma información y ser las únicas fuentes generadoras de información oficial (documentos, listados, formularios, etc). Además de los datos sobre programación y ejecución financiera, hay que transmitir a la SFC 2007 una serie de documentos establecidos en el Reglamento de aplicación 1828/2006. El flujo de información será en los dos sentidos, tanto de las autoridades nacionales a la Comisión como a la inversa y este proceso no llevará asociada ninguna firma electrónica ya que no es necesaria debido al establecimiento previo de las personas encargadas que van a realizar estas funciones. Cada una de las autoridades establecidas será la responsable de enviar y canalizar la información correspondiente a su ámbito de trabajo, y recibirá las observaciones pertinentes por parte de la Comisión. Adicionalmente, se producirá una simplificación en la gestión diaria de los trámites con la Comisión, eliminando documentación redundante, lo que a parte de minimizar los riesgos de errores y confusiones, inherentes a todo proceso de

⁽⁶⁾ Gran Proyecto es aquel cuya programación supera los 50 millones de euros.

trasvase de datos, redundará en un ahorro de recursos públicos mediante una reducción de gastos corrientes (papel, correo postal, mensajería, etc) y, no menos importante, un menor consumo de recursos físicos y energéticos, logrando por ello procedimiento de trabajo más respetuoso con el medio ambiente.

Con la misma filosofía de interconexión, transparencia y eficiencia, la DG FFCC ha extendido el mismo sistema de trabajo, en la medida de sus posibilidades, con aquellos organismos participantes en la gestión, y los beneficiarios receptores de las ayudas. Así, como organismo nuclear del proceso, la Autoridad de Gestión está realizando una labor de fomento y acicate de cara a la extensión de estas herramientas de gestión electrónica entre distintas administraciones y organismos. Es esta una labor muy compleja, dado que la enorme variedad de agentes participantes, dotados de diferentes niveles de competencias (Administración Central, Autonómica y Local) y un amplio rango de entes públicos y privados y sistemas informáticos (propietarios, comerciales, plataformas WIntel, UNIX-Linux, etc) hacen que sea muy laborioso el esfuerzo que se solita a los agentes. Sin embargo, es esa misma dificultad uno de los mayores alicientes de cara a poder lograr una implantación efectiva de estas herramientas, lo que sin duda redundará en la mejora de los procedimientos de gestión, la eficiencia de los mismos y, en definitiva, la prestación de unos servicios de mayor calidad para el ciudadano, destinatario último y exclusivo de los esfuerzos de las Administraciones Públicas.

7. Servicio Web

151

Por la evolución de los sistemas informáticos y el cada vez mayor ingente volumen de información tratada surge recientemente la demanda de que sean directamente aplicaciones de distintas Administraciones Públicas las que interactúen entre sí, sin intervención manual. Tal y como se recoge en el título cuarto, capítulo II de la LAECSP, la AGE, Administración Autonómica, Local y otras entidades de cooperación deben crear una red de comunicaciones que interconecte y permita el intercambio de información entre las mismas, del mismo modo que existe entre la Unión Europea y Estados Miembros.

La Administración Presupuestaria tiene una amplia relación con otros servicios de la AGE o de la Administración Autonómica y Local. En este sentido, los Servicios de Informática Presupuestaria de la IGAE han dispuesto de soluciones para la conexión de usuarios de otras administraciones a aplicaciones de gestión de distintos ámbitos funcionales de los Centros Directivos que componen la Administración Pública.

Los servicios Web se autenticarán mediante un certificado de sello de Administración, órgano o entidad de derecho público para actuación administrativa automatizada (*artículo 13.3.b y 18.1.a de la LAECSP*) emitido por alguno de los prestadores de servicios de certificación reconocidos por el servicio Web de @firma del MAP.

La principal ventaja del servicio Web es que permitirá intercambiar datos entre diferentes organismos ubicados en diferentes lugares geográficos que tengan distintas aplicaciones con contabilidades propias, dando lugar a la posibilidad de que puedan ser combinados fácilmente para proveer servicios integrados, ahorrando cada entidad en costes a largo plazo en un ámbito cada vez más globalizado. La independencia entre la aplicación que usa el

servicio Web y el propio servicio supone que cualquier cambio llevado a cabo a lo largo del tiempo en uno no debe afectar al otro.

La estructura del servicio Web se acogerá al Reglamento Comunitario para llevar a cabo todas las tareas encomendadas explicadas anteriormente, proporcionando documentos en formato PDF o HTML, para poder ser tratados con otras herramientas del paquete office, y en cuanto a las cargas desde ficheros externos se realizarán a través de ficheros normalizados de intercambio de datos en formato XML.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

Juan Antonio Marmaneu Huguet. *Vocal asesor de la Dirección General de Presupuestos.
Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. El Nuevo Sistema Presupuestario.— 3. Conclusiones.

1. Introducción

En el área presupuestaria, contemplando en ella tanto la fase de elaboración como la de ejecución del presupuesto, la preocupación por implantar un sistema de información se inició en la década de los ochenta. Inicialmente había varios sistemas de información independientes que tenían puntos débiles tales como la existencia de contabilidades separadas, discrepancias entre las mismas, duplicidad en la captura de datos y no informatización de las oficinas contables de las Delegaciones de Hacienda.

Posteriormente, como consecuencia de querer descentralizar procesos y responsabilidades en los Centros Gestores del gasto, de la existencia de un Plan de Contabilidad Pública y de disponer en el mercado informático de los instrumentos necesarios se tomó la decisión de implantar un sistema de información que además del aspecto contable incorporase el de elaboración del presupuesto. El resultado fue el Sistema de Información Contable Presupuestario (SICOP) que comenzó a funcionar el primero de enero de 1986.

El mencionado SICOP fue sustituido, a lo largo de la década de los noventa, por una segunda generación en donde la especialización dio lugar a dos sistemas de información diferenciados: presupuestario y contable debidamente coordinados.

En los últimos años hay que resaltar que dentro del marco estratégico i2010 se especifica que un reto esencial, que debe conseguirse, es que los servicios públicos sean mejores, más accesibles y más rentables. En ello juega un papel fundamental la Administración electrónica y muestra de ello es el despliegue legislativo que en los últimos años se ha producido, destacando la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

La citada ley, como se deduce de su propio nombre, afecta a las relaciones con los ciudadanos y su aprobación se ha producido en un contexto caracterizado por la inquietud de la Europa comunitaria (y nacional) por la mejora de la competitividad a través de la tecnología y por la

voluntad política de transparencia. Ha sido precisamente la intensiva aplicación de tecnología y la preocupación por la transparencia de la información presupuestaria las notas esenciales que han conformado el Nuevo Sistema Presupuestario (NSP) que se describe a continuación.

2. El Nuevo Sistema Presupuestario

El sistema actual de información para la elaboración y publicación de los Presupuestos Generales del Estado es el que recibe la denominación de Nuevo Sistema Presupuestario.

El NSP, que afecta solamente a la Administración Central o General del Estado pero no a la Administración Autónoma ni a la Local, es la tercera generación del sistema presupuestario.

El sector público estatal está constituido por una serie de entidades que se diferencian según el régimen de presupuestación, contabilidad y control, las cuales, a efectos de presentación de la documentación presupuestaria, se pueden agrupar en:

- Subsector público con presupuestos de carácter limitativo. Dentro de este subsector se encuentran el Estado, los Organismos autónomos del Estado, las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de la Seguridad Social, las Agencias Estatales y otros Organismos Públicos con presupuesto limitativo.

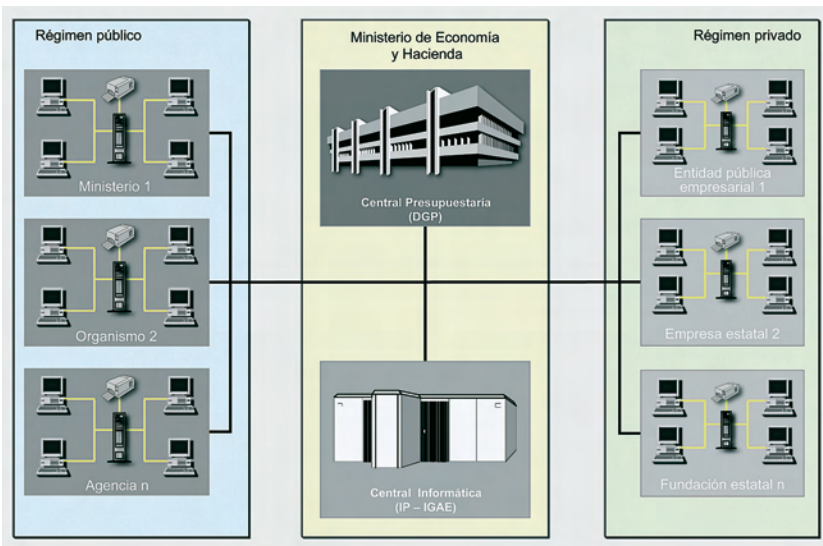


Figura 1. Sector público estatal

- Subsector público con presupuestos de carácter estimativo. En este subsector se integran las Sociedades Mercantiles Estatales, las Entidades públicas empresariales y el resto de Organismos Públicos que a pesar de su naturaleza administrativa disponen de un presupuesto estimativo, las Fundaciones del sector público estatal y los Fondos públicos sin personalidad jurídica.

El conjunto de los presupuestos de las mencionadas entidades configuran los Presupuestos Generales del Estado en cuya elaboración intervienen diversos Agentes. Una vez terminada la fase de elaboración, el resultado obtenido es aprobado por el Gobierno y entregado al Parlamento. Después de su tramitación en las Cortes Generales, que normalmente conlleva la incorporación de enmiendas parlamentarias, se procede a la aprobación mediante norma con rango de ley. Los citados Agentes son:

- Los Centros Gestores de naturaleza administrativa, empresarial y fundacional.
- Las Oficinas Presupuestarias existentes en cada Ministerio que actúan como órganos de enlace entre los mencionados Centros Gestores y el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Los servicios de Informática Presupuestaria que actúan como Central Informática.
- La Dirección General de Presupuestos como Central Presupuestaria.

La gestión electrónica para la consecución de estos objetivos se basa en el contenido de las órdenes de cada año por las que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El segundo párrafo de la disposición final segunda (Tratamiento de la información) de la Orden EHA/1301/2008, de 6 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009 dice «La Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con las directrices funcionales de la Dirección General de Presupuestos, asumirá el soporte informático de los Presupuestos Generales del Estado mediante el mantenimiento, desarrollo y explotación de los sistemas informáticos que sean necesarios.»

Justificada normativamente la existencia de un sistema de información presupuestario, el NSP permite la comunicación real entre los Agentes anteriormente citados con la pretensión de ser un canal único donde se introduzca y tramite toda la información precisa, sin que sea necesario realizar gestión alguna fuera del sistema. De ahí su carácter multimedia, para permitir la tramitación de cualquier tipo de información (numérica, textual, etc.) y de fichero (audio, video, etc.).

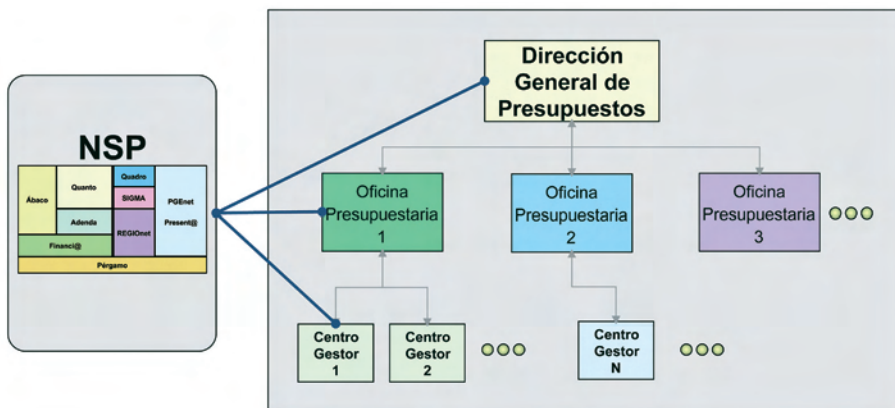


Figura 2. Plataforma electrónica de intercambio: el NSP

2.1. FUNDAMENTOS DEL CAMBIO

Los motivos por los que hace unos años se planteó el desarrollo de una nueva generación del sistema presupuestario fueron fundamentalmente los siguientes:

- El «desgaste» del sistema presupuestario anterior como consecuencia de las modificaciones derivadas del efecto 2000 y de la implantación del euro.
- La aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, la Ley de Agencias Estatales, etc.
- La obsolescencia de las herramientas y tecnologías en que estaba basada la segunda generación.
- La aparición de Internet.

Tomada la decisión de desarrollar el NSP en el primer semestre de 2003, es conveniente destacar que ha sido preciso hacer un diseño modular debido a su complejidad, a la imposibilidad de realizarlo de forma unitaria y también para facilitar su evolución futura.

Las consecuencias durante el periodo de desarrollo fueron que funcionalidades nuevas tuvieron que coexistir con antiguas, se debía realizar un mantenimiento evolutivo de las funcionalidades antiguas, había que implantar de forma paulatina las nuevas y obligaba a modificar constantemente las interfaces existentes entre las antiguas y las nuevas.

2.2. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

El NSP tiene como principales características técnicas las siguientes:

- Es una arquitectura centralizada.
- Está desarrollado con estándares abiertos.
- Permite acceso con tecnologías de Internet.
- Los puestos cliente solo necesitan disponer de un navegador de Internet y de un visor de documentos PDF.
- Tiene un diseño modular como se ha comentado anteriormente.
- Es una arquitectura orientada al servicio. Básicamente este tipo de arquitectura es una colección de servicios que se comunican entre ellos, donde la construcción o reemplazo de cada uno, si fuera necesario, es relativamente económica, cuestión imposible para arquitecturas tradicionales. La comunicación puede involucrar simplemente el paso de datos o la coordinación de alguna actividad entre varios servicios.
- Los usuarios pueden acceder al sistema desde cualquier lugar y en cualquier momento.
- Entre los módulos del NSP existe una comunicación que hace posible que la última información existente esté disponible para todos ellos sin estar los datos replicados y sin tener que ejecutarse procedimientos periódicos de transferencia de información (descargas / cargas).
- Integración potencial de todos los Agentes presupuestarios.

2.3. MÓDULOS DEL NUEVO SISTEMA PRESUPUESTARIO

Los módulos previstos en el NSP se pueden clasificar por su función: elaboración, consulta y presentación/publicación.

2.3.1. Módulos de elaboración

Quanto

Es el módulo del NSP encargado de la elaboración presupuestaria del subsector administrativo de carácter limitativo, que básicamente está orientado a:

- Integrar la Central de estructuras del subsector administrativo de los Presupuestos Generales del Estado (tablas comunes del citado subsector: clasificaciones orgánicas, económicas, de programas, regiones, provincias, etc.).
- Elaborar los Escenarios presupuestarios regulados en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Elaborar los estados de gastos e ingresos del subsector público estatal de naturaleza administrativa, integrante de los Presupuestos Generales del Estado. Dicha elaboración la realizan tanto la Dirección General de Presupuestos como las Oficinas presupuestarias, cada una en su área de trabajo propia e independiente. Desde la aplicación se establecen los mecanismos y procesos necesarios para contrastar las diferentes informaciones y procesos de intercambio entre dichas áreas de trabajo.
- Asignar los créditos a Planes de Actuación concretos y a la clasificación funcional COFOG del SEC 95 (sistema europeo de cuentas económicas de contabilidad nacional) para la formulación de los Presupuestos Generales del Estado en términos homologables internacionalmente.
- Presentar las diferencias entre los presupuestos remitidos por el Gobierno a las Cortes Generales y los últimos aprobados por el Parlamento.
- Realizar la personalización que deseen efectuar los ministerios de sus créditos, y traspasar los Presupuestos Generales del Estado aprobados al sistema contable y al de tramitación de modificaciones presupuestarias.

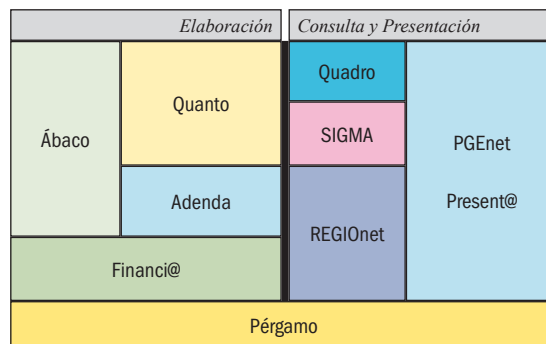


Figura 3. Módulos del NSP

- Informar e instrumentar en los estados de gastos e ingresos, por parte de la Dirección General de Presupuestos, las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado, en sus distintas fases de tramitación tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado así como emitir los libros resultantes de la aprobación definitiva.

Para ello, se ha emprendido un proyecto consistente en la elaboración y tramitación de los informes correspondientes al análisis de las aproximadamente 4.500 enmiendas que se presentan en cada una de las fases anteriormente mencionadas. En dichos informes se analiza tanto si las enmiendas están técnicamente bien instrumentadas como la conveniencia económica de su aprobación a juicio de la Dirección General de Presupuestos. Se analiza también si, a juicio de dicho Centro Directivo, el contenido de la enmienda se ajusta a la normativa que regula su tramitación ante cada una de las citadas Cámaras. Por último se procede a elaborar una propuesta alternativa con la redacción correcta, siempre a juicio del Centro Directivo, de aquellas enmiendas que, estando incorrectamente instrumentadas desde un punto de vista técnico, se considera que podrían ser aprobadas.

Esta fase, que ya entró en vigor para el Proyecto de Ley correspondiente al ejercicio 2008, se ha perfeccionado para el ejercicio 2009 introduciendo diversas utilidades que facilitan la gestión por parte de los usuarios y ampliando el contenido del módulo con una serie de informes que permiten analizar la incidencia de dichas enmiendas sobre las aplicaciones presupuestarias que se consideran claves para conocer de forma aproximada su incidencia en el déficit.

Para el próximo ejercicio está previsto mejorar la aplicación con una serie de informes que permitan un conocimiento más profundo de esta incidencia, ampliando el campo del análisis a todos y cada uno de los capítulos del presupuesto de gastos, así como a los ingresos. De esta forma se conseguirá que el módulo permita realizar el control de la incidencia de las enmiendas sobre las distintas variables que configuran el escenario económico de los Presupuestos Generales del Estado y muy especialmente del déficit público, actuaciones que en la actualidad se realizan por la Dirección General de Presupuestos por procedimientos manuales.

Adenda

Su finalidad es la elaboración de la información presupuestaria del subsector administrativo de carácter limitativo.

Fundamentalmente es la siguiente:

- Estados financieros de Organismos autónomos (Cuenta de Resultados de operaciones comerciales, Cuenta de Explotación, Cuadro de financiamiento y Estado de origen y aplicación de fondos).
- Anexo de Personal.
- Anexo de Proyectos de inversión distribuidos orgánica y territorialmente.
- Beneficios fiscales.
- Gestión documental: tramitación «en línea» de todo el flujo de información no estructurada (memorias, gráficos, etc.) que se produce entre los distintos Agentes que intervienen en el proceso. Dicha tramitación comprende su envío al repositorio central,

su almacenamiento, su posterior recuperación y, en su caso, el reenvío final de la información modificada (ciclo que puede repetirse tantas veces como sea preciso).

- Memorias Presupuestarias: resúmenes justificativos de las diferencias, por áreas de gasto, entre el ejercicio presupuestado y el anterior, elaboradas por la Dirección General de Presupuestos.

Financi@

Este módulo se utiliza para la elaboración de los presupuestos del subsector de carácter administrativo de carácter estimativo y del subsector empresarial y fundacional que forma parte de los Presupuestos Generales del Estado.

Dicho presupuesto está compuesto por los estados financieros, el anexo de los proyectos de inversión y las memorias de programas de actuación plurianual de las sociedades mercantiles estatales y entidades públicas empresariales, fundaciones, fondos sin personalidad jurídica y otros organismos públicos.

Tiene las siguientes funcionalidades principales:

- Permitir a las entidades (u Oficinas Presupuestarias y Dirección General de Presupuestos, en su defecto) la elaboración de sus inversiones y estados financieros:
 - Presupuestos de explotación y capital.
 - Programas de actuación plurianual.
 - Memorias del presupuesto.
- Comprobar la coherencia y corrección de los datos aportados:
 - Validándolos durante su grabación.
 - Facilitando contrastes e informes al gestor.
- Trasmitir la información entre las entidades, Oficinas Presupuestarias y Dirección General de Presupuestos.
- Suministrar los informes necesarios para que se generen los Presupuestos de explotación y capital y el anexo de inversiones.
- Descargar la información de estados financieros e inversiones a otras aplicaciones.

Captura de información

Para estos módulos de elaboración que se han descrito el NSP permite a los usuarios que la entrada de datos la puedan realizar bien por transacciones puntuales si están conectados de forma interactiva o por procedimientos de carga masiva desde ficheros externos al sistema. Para el segundo caso se han desarrollado procesos que realizan la carga de los mencionados ficheros tras las validaciones oportunas con el fin de garantizar la integridad y consistencia de la información.

Los Centros Gestores que disponen de aplicaciones de gestión presupuestaria pueden crear sus ficheros en formato normalizado y si tienen acceso al sistema pueden cargarlos en el

módulo apropiado, en caso contrario tendrán que remitirlos a otro Agente, superior en la jerarquía, para que realice la carga.

Para aquellos Centros Gestores que no tienen acceso al sistema y que tampoco disponen de aplicaciones de gestión propias el NSP prevé una última forma de entrada de datos que consiste en la descarga a través de Internet de un módulo no conectado al NSP, denominado Ábaco (no está desarrollado todavía), que permitirá a los usuarios capturar sus datos y generar posteriormente los ficheros de intercambio que pueden ser remitidos a un Agente con conexión al sistema para que haga la carga correspondiente.

Como consecuencia de no estar integrado en el sistema el módulo no podrá realizar todas aquellas validaciones que requieren acceder a las bases de datos, por ello, determinados ficheros que aparentemente superan las comprobaciones establecidas no podrán cargarse en Quanto y en Adenda, con el inconveniente adicional de que su subsanación no puede ser realizada por quien intenta ejecutar el proceso de carga sino que ha de hacerse por quien editó las fichas a través de Ábaco, teniendo que establecerse una interlocución entre ambos Agentes.

Flujos de información entre los Agentes

En la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado es fundamental que exista un intercambio de información entre los distintos Agentes presupuestarios, los cuales trabajan simultáneamente pero, al mismo tiempo, tienen la necesidad de disponer de una total autonomía funcional y de la garantía de que su información no esté disponible para el resto de participantes mientras el propietario de la misma no lo permita.

Por ello, en los módulos de elaboración Quanto, Adenda y Financi@) ha sido necesario poner operativo un procedimiento de gestión interno que permita el trabajo autónomo de cada Agente y que facilite los flujos de información precisos (en definitiva, un servicio de mensajería interna).

Así, cada Agente puede realizar la captura de su información en sus áreas de trabajo propias, y desde éstas canalizar la información por los flujos establecidos a través de buzones intermedios que permiten al destinatario comprobar la información que recibe antes de darla por buena con carácter previo a su incorporación a su área de trabajo para compararla con la suya propia, sirviendo de base a ésta.

Ello permite:

- El funcionamiento autónomo de cada tipo de usuario (los Centros Gestores, las Oficinas Presupuestarias y la Dirección General de Presupuestos pueden estar trabajando simultáneamente sin interferirse mutuamente).
- El control por cada usuario de su propia información.

Para finalizar, indicar que la terminología empleada no debe mover a confusión, ya que dichos procesos se realizan internamente en el sistema, se ejecutan en el mismo ordenador y son «lanzados» de forma telemática por los usuarios.

2.3.2. Módulos de consulta

Quadro

Este módulo del NSP proporciona consultas con formato predefinido y catalogables asociadas al módulo de elaboración Quanto definido anteriormente.

Permite construir informes «a medida» de Escenarios presupuestarios y de Créditos y dotaciones, facilitando su catalogación y ejecución posterior con paso de parámetros.

Para ello, Quadro accede a la base de datos de Quanto «en línea» (con conexión al ordenador central) y en «tiempo real» (en el momento).

En Quadro no se permite que los usuarios formateen libremente los informes creados por ellos, lo que no implica que no estén formateados: en función del tipo de informe generado (del número de variables de cabecera del estado financiero y de su número de columnas) el módulo elige automáticamente un formato preestablecido.

Existe un grupo de informes, de utilización general que definen los administradores del sistema, que pueden utilizar todos los usuarios y otro grupo de informes, de utilización particular que pueden definir todos los usuarios y cuya utilización se circunscribe a la unidad administrativa en la que se encuentre incluido ese usuario (Subdirección de la Dirección General de Presupuestos u Oficina Presupuestaria).

Proporciona tres tipos de salida: en ficheros PDF, en HTML con la misma disposición de cabeceras y detalle que en PDF, y en formato de tabla (la salida es igualmente en HTML) que facilita el traslado de los datos a una hoja de cálculo para un posterior tratamiento.

SIGMA

Ofrece una prestación similar a la del módulo Quadro. En este caso la realización de consultas se realiza sobre datos sin conexión con el ordenador central.

En concreto, permite configurar y ejecutar consultas parametrizadas sobre la información correspondiente al subsistema de créditos y dotaciones del subsector administrativo.

La operación con SIGMA supone habitualmente dos pasos:

- Descarga de la propia aplicación. Para ello, los usuarios se conectan al ordenador central y obtienen el software de cliente. Esta operación se realiza típicamente una única vez.
- Descarga de los datos. Los usuarios acceden al servidor y obtienen una «instantánea» del presupuesto correspondiente al ejercicio deseado (que puede estar en elaboración, o cerrado), que descargan a su equipo cliente. Esta operación se puede realizar tantas veces como sea necesario. Una vez el puesto cliente tiene configurada la aplicación, y una copia de los datos, SIGMA ya no requiere una conexión para proporcionar su funcionalidad.

El resultado de las consultas sobre los datos se presenta a los usuarios en un formato que permite su exportación y tratamiento con herramientas ofimáticas.

REGIOnet

En el módulo REGIOnet se integra la información relativa a proyectos de inversión de los subsectores administrativo, empresarial y fundacional y de la Seguridad Social, para poder ser editada de forma convencional (Libros de inversiones) o presentada de forma visual y gráfica (Mapa de inversiones).

La explotación de la información anteriormente descrita puede realizarse de forma parametrizada y su finalidad básica es obtenerla de forma orgánica o territorializada (por comunidades, provincias, etc.).

Como se ha indicado, para realizar consultas unificadas de los proyectos de inversión del sector público estatal, este módulo solicita los datos precisos a los módulos de elaboración implicados (Adenda y Financi@), que actúan como proveedores de información del anterior y, en lo que se refiere a la Seguridad Social, a la información que tiene el sistema como consecuencia de la carga de datos realizada previamente a nivel de comunidades y provincias.

Durante el proceso de elaboración presupuestaria proporciona a cada usuario la información, relativa al ámbito que le compete, del estado que en ese momento tengan los datos. Una vez presentado el Proyecto de Ley al Parlamento (o aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado por las Cortes Generales), el sistema genera una «fotografía» que permite a los usuarios consultar la documentación.

162

REGIOnet muestra básicamente la distribución de inversiones entre los diferentes territorios, permitiendo su visualización gráfica y la obtención de informes normalizados.

En relación a las salidas, puede proporcionar los resultados en un formato listo para ser visualizado (PDF), o en un formato tratable con herramientas ofimáticas (HTML).

2.3.3. Módulo de presentación/publicación

PGEnet

Este módulo está especializado en el proceso de presentación y publicación de los Presupuestos Generales del Estado aunque por el diseño del NSP puede ser utilizado en cualquier momento de la fase de elaboración para proporcionar la documentación en formato «oficial» con la información disponible en cada momento.

PGEnet solicita «en línea» y en «tiempo real» la información numérica a sus proveedores de datos: Quanto, Adenda y Financi@, e implementa los procedimientos precisos para poder alimentarse de la información de naturaleza no estructurada (cualquier tipo de fichero no proveniente de los módulos transaccionales citados con anterioridad; en la actualidad, básicamente, memorias de carácter textual).

Las prestaciones básicas son:

- Hacer accesible mediante tecnologías de Internet la información numérica y documental del histórico de todos los Proyectos de Ley y posteriores Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas (actuando así como un archivo digital).

- Obtener en papel los «tomos de imprenta» que tradicionalmente se han hecho llegar al Parlamento.
- Generar documentación oficial digital que incluya toda o parte de la información anterior, para publicar en Internet o para distribuir en un soporte físico autónomo (como un pen-drive o un CD-Rom) pudiendo luego ser consultada de forma «desconectada». Es el mecanismo que el Gobierno utiliza en la actualidad para entregar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado al Parlamento.
- Editar otra documentación digital no oficial aunque de carácter relevante y con calidad de edición similar a la de naturaleza oficial.

Como se ha indicado, para que sea posible imprimir documentación «en línea» sin que sea preciso realizar procesos de extracción, transformación y carga, PGE_{net} solicita a sus proveedores de datos (los sistemas transaccionales) la información pertinente y son éstos los que se la suministran en el formato adecuado para su posterior tratamiento en el mismo (en un proceso transparente para el usuario del módulo).

Esta concepción permite garantizar una alta fiabilidad de la información proporcionada, mayor que la de las anteriores versiones del módulo, en las que disponía inicialmente de su propia base de datos.

Una vez concluida la elaboración del Proyecto de Ley y de la Ley, la información oportuna se «congela», integrándose en forma de ficheros en el módulo PGE_{net} para permitir su más rápida recuperación posterior, al no ser preciso generar las consultas en el momento de su petición para controlar la que puede proporcionarse a los diferentes tipos de usuarios que la solicitan, por adquirir ya toda la información presupuestaria carácter público.

Durante el proceso de elaboración, las consultas e informes que los distintos usuarios pueden obtener a través de los distintos módulos del NSP sólo incorporan aquella información que les está permitida, lo que ya no resulta preciso, tal como se ha indicado, cuando el Proyecto de Ley se remite al Parlamento o la Ley resulta aprobada.

En relación a las salidas, este módulo puede proporcionar los resultados en un formato listo para ser visualizado (PDF), o en un formato tratable con herramientas ofimáticas (HTML).

Como uno de sus hitos, PGE_{net} ha conseguido unificar los procedimientos de publicación electrónica y publicación en papel de la documentación de los Presupuestos Generales del Estado, integrando los procesos que tradicionalmente se realizaban de forma manual, y disminuyendo el tiempo de generación a la vez que ha mejorado la calidad del producto final.

Present@

En el caso de que fuera necesario realizar una presentación telemática de los Presupuestos Generales del Estado a las Cortes Generales, es decir que se transmitieran desde el servidor en donde están almacenados dentro de los servicios de Informática Presupuestaria y pudieran ser recibidos en el Congreso de los Diputados previa la acreditación oportuna, está desarrollado este módulo aunque hasta el momento no se ha utilizado todavía.

Pérgamo

Este módulo proporciona funcionalidades de formateo e impresión al resto de los módulos del NSP.

3. Conclusiones

La utilización del NSP permitió que, en septiembre de 2005, el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda entregara el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 al Presidente de las Cortes Generales, haciéndolo por primera vez en soporte CD. Al año siguiente y desde entonces, el citado proyecto ha sido entregado en soporte pen-drive. Asimismo este sistema ha propiciado la publicación en Internet de los Presupuestos Generales del Estado para conocimiento de los ciudadanos interesados.

Se ha tratado en esta área de exponer la situación actual del sistema informático presupuestario en la que ha sido fundamental la información sobre el NSP obtenida de documentación elaborada por los servicios de Informática Presupuestaria, a través de la Subdirección General de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios, la cuál también ha sido la responsable del desarrollo del mismo. El mencionado sistema debe completarse con el inicio y terminación del módulo Ábaco descrito anteriormente y con la finalización del correspondiente a las enmiendas parlamentarias.

No obstante, hay que tener en cuenta que aunque el citado sistema informático estuviese finalizado las labores de desarrollo no terminan nunca debido a la aparición de nueva normativa, a peticiones de los Agentes implicados, etc.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PENSIONES DE CLASES PASIVAS Y DE LAS AYUDAS GESTIONADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE COSTES DE PERSONAL Y PENSIONES PÚBLICAS

José González Bernal. *Subdirector general de Ordenación Normativa y Recursos de Información de Clases Pasivas. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Montserrat Torija Noguerales. *Subdirectora general de Gestión de Clases Pasivas. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Atención e información al ciudadano.— 2. Tramitación electrónica de procedimientos.— 3. Transmisión telemática de datos entre Administraciones Públicas.

165

El Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), atribuye a la Dirección General las siguientes competencias en materia de Clases Pasivas (artículo 9.1):

- El reconocimiento, gestión y propuesta de los pagos de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como de las previstas en la legislación especial derivada de la guerra civil, y de aquellas otras prestaciones, indemnizaciones, ayudas y anticipos cuya competencia tenga atribuida (letra i).
- El análisis, programación, cuantificación, y seguimiento de los créditos contenidos en la Sección 07 del Presupuesto de Gastos del Estado, así como de aquellos otros que tenga asignados en materia de prestaciones sociales (letra j).
- El estudio, informe y, en su caso, propuesta de las normas presupuestarias que regulan los sistemas de pensiones calificados como públicos, a los efectos de su coherencia y compatibilidad, y la propuesta de la normativa que regula el sistema de clases pasivas y pensiones especiales (letra k).
- La tramitación, propuesta y, en su caso, resolución de las reclamaciones y recursos interpuestos contra aquellos actos que en materia de pensiones, ayudas o indemnizaciones, sean de su competencia (letra l).

El ejercicio de estas competencias está asignado a las Subdirecciones Generales de Gestión de Clases Pasivas (letras i y j) y de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas (letras K y l).

En el desempeño de dichas funciones, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas ha asumido el compromiso de mejorar la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos, tal como recoge la Carta de Servicios de Clases Pasivas, que además concreta ese compromiso genérico en otros específicos referentes a la agilidad de los procedimientos y a la atención e información al ciudadano. A tales efectos, se han definido tres estrategias básicas:

- Racionalización y agilización de los procedimientos.
- Potenciación de los resultados cuantitativos de gestión.
- Atención integral al ciudadano y mejora de la receptividad y accesibilidad de la Administración.

Para desplegar tales estrategias, desde hace más de una década se vienen desarrollando diversos programas y actuaciones dirigidos a acercar la Administración a los destinatarios de los servicios de Clases Pasivas, incrementar la eficacia y eficiencia en la tramitación de los procedimientos de Clases Pasivas y simplificar los trámites que los ciudadanos deben realizar para obtener las prestaciones que gestiona este Centro directivo.

En la consecución de estos objetivos desempeñan un papel esencial las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, al hacer posible un alto grado de automatización de los procesos y permitir una relación más cómoda y ágil entre la Administración y los ciudadanos.

Precisamente en el ámbito de las relaciones Administración-ciudadano es donde la Ley 11/2007, de 28 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), introduce las principales novedades respecto del marco jurídico existente antes de su entrada en vigor, obligando a las Administraciones Públicas a adaptar, antes de 1 de enero de 2010, todos los procedimientos administrativos a los requerimientos de Ley, con el fin de que el ciudadano pueda hacer efectivos los derechos contemplados en su artículo 6, que se sintetizan en su derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

A este respecto, resulta destacable que los procedimientos de reconocimiento y pago de las prestaciones de Clases Pasivas cumplen la mayor parte de los requerimientos básicos de la LAECSP —información electrónica, iniciación electrónica, pago electrónico, consulta del estado de tramitación— y se está avanzando en implantar plenamente otros requerimientos adicionales también regulados en la repetida Ley, como la no solicitud de los datos y documentos que obren en poder de otra Administración. Por ello, cabe afirmar que los procedimientos de Clases Pasivas presentan un alto grado de adecuación a la repetida norma.

Expuesto lo anterior, en las próximas líneas se presentan de forma sumaria las principales actuaciones realizadas en materia de Clases Pasivas, en los últimos años, por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en el marco de la Administración electrónica, así como los proyectos que actualmente se están desarrollando, estructurándolos en tres ámbitos diferenciados:

- Atención e Información al Ciudadano.
- Tramitación electrónica de procedimientos.
- Transmisión de datos entre Administraciones Públicas.

1. Atención e información al ciudadano

1.1. PÁGINA WEB DE CLASES PASIVAS (WWW.CLASESPASIVAS.SGPG.PAP.MEH.ES)

En el año 1997 se publicó la primera página Web de Clases Pasivas, que ha experimentado, desde entonces, múltiples modificaciones para incorporar nuevas funcionalidades y servicios.

Especialmente relevante fue la reforma radical de la página que se llevó a cabo en el año 2005, y que afectó tanto a su presentación y diseño como a sus contenidos. A partir de ese momento, la página es accesible en los distintos idiomas oficiales, además del inglés y del francés, y difunde una información completa de todas las prestaciones que gestiona esta Dirección General.

Asimismo, cabe destacar la permanente actualización que se realiza de la página, incorporando, de forma inmediata, los siguientes contenidos:

- Modificaciones normativas que afectan a las pensiones de Clases Pasivas.
- Información sobre las nuevas prestaciones cuya competencia se asigna a la Dirección General.
- Estadísticas mensuales de las pensiones de Clases Pasivas.

Uno de los espacios fundamentales de la página Web es la *Oficina Electrónica de Clases Pasivas* que ofrece a los pensionistas de Clases Pasivas, a sus representantes legales, a los Habilitados de Clases Pasivas y a los ciudadanos en general, determinados servicios electrónicos, cuya utilización en algunos casos es libre y en otros requiere certificado digital.

A finales del año 2002 se pusieron en funcionamiento los primeros servicios de la Oficina Electrónica, permitiendo a los pensionistas la consulta de sus datos, personales y económicos, así como la obtención de informes sobre su última nómina o la revalorización de su pensión. Progresivamente se han ido incluyendo nuevos servicios, entre los que destacan:

- Obtención de certificados, mensuales y anuales, sobre las pensiones de Clases Pasivas que perciben. Estos certificados incorporan un código de validación seguro que permite a terceros comprobar, en el apartado verificación, la autenticidad de tales certificados.
- El servicio SIMUL@ facilita a los funcionarios públicos próximos a jubilarse la posibilidad de calcularse por sí mismos, con un programa de ayuda, el importe de sus futuras pensiones.

- La aplicación LISNOM ofrece a las Unidades de Clases Pasivas y a los habilitados de Clases Pasivas los listados de las nóminas que gestionan.
- El servicio CONSULTA@ permite al usuario consultar el estado de tramitación de su solicitud o expediente.

La aplicación REGISTR@ que es vía de acceso directo desde la página Web al Registro Electrónico del MEH. Dada la trascendencia de esta aplicación respecto del ejercicio de los derechos regulados en la LAECSP, se analiza más detalladamente en el apartado siguiente.

Finalmente, se ofrecen datos sobre la utilización de algunos de los servicios de la Oficina Electrónica —desde el año 2004 en el que se comenzó a explotar esta información—:

SUBSISTEMA	2007	2006	2005	2004
Certificados de renta	14.491	12.476	14.070	15.914
Listados de nómina	76.973	43.644	14.291	4.726
Consulta de pensiones	28.828	14.963	8.074	6.683
Certificados de pensiones	1.017	915	812	577
Simul@	41.100	29.824	-	-
Consult@	3.900	2.224	-	--
Total	166.309	104.046	37.247	27.900

1.2. REGISTRO ELECTRÓNICO

Al día siguiente de la publicación de la Orden EHA/3636/2005, de 11 de noviembre, por la que se creó el registro telemático del MEH (B.O.E. núm 281), entró en funcionamiento el Sistema de Información «Registr@», accesible desde la dirección <http://www.clasespasivas.sgpg.pap.meh.es/>, que permitía -disponiendo de certificado electrónico- la presentación telemática todos los días del año, a cualquier hora, de solicitudes, escritos y comunicaciones relacionados con los procedimientos de reconocimiento y pago de las prestaciones de Clases Pasivas, de forma alternativa a los cauces establecidos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En total estaban activos 13 formularios, mediante los cuales se podían presentar, entre otras, solicitudes de pensiones familiares de Clases Pasivas, de pensiones especiales derivadas de la Guerra Civil española, de gestión de pago de pensiones y de ayudas económicas a víctimas de delitos violentos, así como presentar recursos o reclamaciones y solicitar información sobre la cuantía aproximada de la futura pensión de jubilación del funcionario civil próximo a jubilarse.

El sistema facilitaba un resumido informe con los datos básicos exigidos para cada solicitud presentada (número de registro, fecha y hora y trámite presentado), y permitía la descarga

del formulario registrado y del archivo que servía como justificante electrónico de la solicitud presentada.

Tras la aprobación de la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico del MEH, dictada en desarrollo de repetida la LAECSP, se ha procedido a adaptar el Sistema de Información «Registr@» a los requerimientos de la Orden, así como a actualizar los formularios normalizados para su presentación telemática referentes a los procedimientos de Clases Pasivas incluidos en el Anexo I de la citada Orden. A tales efectos, se han aprobado los nuevos formularios en la Resolución de la Dirección General de 26 de septiembre de 2008.

1.3. PORTALES DE INTERNET DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA Y DEL MAP

Clases Pasivas también está presente en el Portal Internet del MEH (www.meh.es) y en el Portal del Ciudadano del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) (www.060.es).

Como actuaciones más relevantes realizadas en los años 2007 y 2008, cabe señalar la reestructuración del canal de Servicios/Procedimientos Administrativos del portal de Internet del MEH, mediante la aplicación PAMEH, que permite la publicación simultánea de los contenidos en el portal del Ministerio y en aquellos portales que deseen syndicar este canal, evitándose así la tarea de publicar de forma individual la misma información en los distintos sitios Web. Así, los datos contenidos en el PAMEH se reflejan a su vez en la aplicación SIA (Servicio de Información Administrativa) del MAP.

169

1.4. CANAL DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

En el año 2007 se han fijado los contenidos y diseño del canal de televisión digital terrestre TDT-Clases Pasivas, en el que se informará a los ciudadanos de las prestaciones de Clases Pasivas, dentro de la plataforma de servicios TDT 060 del MAP. Actualmente, se está gestionando su próxima implantación.

1.5. BUZÓN DE CLASES PASIVAS (CLASES.PASIVAS@SGPG.MEH.ES)

En este ámbito de la atención e información al ciudadano es remarcable la importancia creciente del correo electrónico como medio para demandar información sobre Clases Pasivas. En el año 2000 se creó la dirección de correo electrónico de Clases Pasivas y desde entonces, tal como se aprecia en la siguiente tabla que recoge datos de los últimos cinco años, el porcentaje de solicitudes de información recibidas por este medio, en relación con el correo ordinario, se ha ido incrementando:

	Consultas por correo electrónico	Porcentaje sobre el total de solicitudes de información
2003	1.073	37,43
2004	1.069	43,87
2005	1.303	52,30
2006	1.319	56,81
2007	1.397	54,50

2. Tramitación electrónica de procedimientos

2.1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE CLASES PASIVAS

La LAECSP obliga a que los sistemas de información soporten realmente los procedimientos administrativos gestionados por cada Administración Pública.

En este sentido, la práctica totalidad de los procedimientos de Clases Pasivas se encuentran informatizados en todas sus fases como consecuencia del desarrollo de los Sistemas de Información de reconocimiento y pago de pensiones (OLAS e ISLA), que están sujetos a cambios continuos a fin de adaptarse a las modificaciones normativas que se producen en el ámbito de Clases Pasivas, así como a las nuevas competencias en la gestión de prestaciones públicas que se han ido atribuyendo a la Dirección General –devolución de la carga tributaria de las indemnizaciones por tiempos de prisión, anticipos del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos–.

Tales sistemas serán sustituidos en el año 2010 por un Sistema de Información unificado, que incorporará la mayor parte de los requerimientos de la Administración electrónica, y en cuyo desarrollo están participando personal de las Subdirecciones Generales de Gestión de Clases Pasivas y de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y Pasivo de la IGAE.

2.2. NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS

Para alcanzar, antes de 31 de enero de 2009, la plena adaptación de todos los procedimientos administrativos en materia de Clases Pasivas a los requerimientos de la LAECSP, se ha iniciado en el año 2008 el proyecto de «Notificaciones telemáticas en Clases Pasivas» dirigido a hacer viable el derecho del ciudadano a que las notificaciones y comunicaciones de esos procedimientos se realicen por vía telemática.

Ante la perentoriedad de los plazos, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas ha decidido adherirse al Convenio firmado entre Correos S.A. y el MAP, a cuyos efectos se van a realizar las adaptaciones necesarias en los sistemas de información y en los procesos de gestión para permitir la práctica de las notificaciones telemáticas, y todo ello sin perjuicio de que cuando la Subsecretaría del MEH desarrolle su propia platafor-

ma de notificaciones telemáticas, este Centro valore la oportunidad de utilizar ese nuevo sistema.

2.3. EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

Dentro de las actuaciones previstas por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas para implantar la LAECSP, se encuentra el desarrollo del expediente electrónico en los procedimientos de Clases Pasivas, entendido en los términos del artículo 32 de la repetida norma —«*el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan*»—.

El objetivo de este proyecto es sustituir el expediente tradicional por un expediente o carpeta electrónica, que guarde en formato electrónico todos los documentos referentes a un mismo procedimiento. A tales efectos, se promoverá, por un lado, que todos los documentos emitidos por el Centro tengan formato electrónico, sin perjuicio de la posibilidad de emisión de copias en papel con su correspondiente cotejo electrónico, y, por otro, la digitalización de los documentos en soporte papel que aporten los interesados, con garantías de autenticidad, integridad, no manipulación.

El nuevo Sistema de Información unificado de Clases Pasivas incorporará entre sus funcionalidades el expediente electrónico, aún cuando durante un tiempo dicho expediente coexista con el expediente tradicional en soporte papel.

2.4. TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DEL IMPRESO DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN «J»

Este proyecto, incluido tanto en el Plan Estratégico de la Dirección General como en el Plan para el Impulso de la Administración Electrónica del MEH, persigue que el impreso de iniciación de oficio del procedimiento de reconocimiento de pensión de jubilación «J» se cumplimente electrónicamente por los órganos de jubilación, a través de una aplicación que valide los datos y los cargue de forma automática en el Sistema de Información de reconocimiento de pensiones de Clases Pasivas (OLAS), facilitando la reducción de los plazos de tramitación, la eliminación de errores y la racionalización de los procesos.

La complejidad de este proyecto, en el que van a participar los casi 300 órganos de jubilación existentes, ha motivado que se haya previsto un plazo trienal para su ejecución (2007-2009).

3. Transmisión telemática de datos entre Administraciones Públicas

Con el propósito de simplificar la documentación requerida a los interesados en los procedimientos de Clases Pasivas, y mejorar el control de los requisitos para el percibo de las prestaciones gestionadas por esta Dirección General, en los últimos años se ha poten-

ciado la obtención, por vía telemática, de los datos obrantes en otras Administraciones Públicas, con el consentimiento previo de los interesados manifestado en las solicitudes de pensiones o con la autorización legal que para ello existe en ciertos procedimientos —ayudas a las víctimas de delitos violentos y control de los complementos económicos para mínimos—.

A continuación se relacionan, por orden cronológico de implantación, las transmisiones de datos que se realizan con otras Administraciones Públicas y la finalidad a la que las mismas responden:

3.1. CRUCE DE DATOS DE PENSIONISTAS DE CLASES PASIVAS CON EL REGISTRO DE PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

Este proceso permite aplicar las normas sobre concurrencia y limitación de las pensiones públicas.

3.2. INFORMACIÓN SOBRE FALLECIMIENTOS Y MATRIMONIOS

El Instituto Nacional de Estadística (INE), en virtud de una encomienda de gestión celebrada con el Ministerio de Justicia, enviaba a esta Dirección General información sobre los fallecimientos y matrimonios inscritos en los Registros Civiles de personas cuyo estado civil era el de viudo, a fin de cruzar esa información con las bases de datos de Clases Pasivas y detectar los pensionistas fallecidos o los perceptores de pensión de viudedad que habían contraído matrimonio.

En el año 2007 se amplió la referida encomienda de gestión al INE, de modo que a partir de 1 de septiembre de 2007 se recibe información sobre los matrimonios celebrados por todos los pensionistas de Clases Pasivas, cualquiera que sea su estado civil y no sólo de los viudos/as, como hasta ese momento se venía haciendo.

Ese mismo año también se comenzó a recibir esta información directamente del Ministerio de Justicia, sobre fallecimientos y matrimonios, lo que ha permitido acortar los plazos para detectar las posibles incompatibilidades y baja de pensiones.

3.3. INFORMACIÓN SOBRE RENTAS DE LOS INTERESADOS A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN QUE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PONE AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Desde el año 1997, y como consecuencia de la autorización contenida en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la AEAT viene proporcionado a Clases Pasivas información sobre la rentas de los pensionistas de Clases Pasivas perceptores de los complementos económicos para mínimos de pensión, con el propósito de verificar el derecho al percibo de los mismos.

Ampliando este servicio inicial, la AEAT puso a disposición de la Administraciones Públicas una aplicación que permite consultar las rentas de los solicitantes de prestaciones de Clases Pasivas sujetas al requisito de ingresos, lo que ha permitido suprimir la presentación por parte de los interesados de sus declaraciones de la renta o certificados de la AEAT.

3.4. CONSULTA DIRECTA DESDE LAS APLICACIONES DE CLASES PASIVAS A LOS SISTEMAS DE VERIFICACIÓN DE DATOS DE IDENTIDAD Y RESIDENCIA

A efectos de dar cumplimiento a las previsiones de los Reales Decretos 522 y 523/2006, de 28 de diciembre, sobre supresión de las fotocopias de los documentos identificativos de identidad de nacionales y extranjeros, y del certificado de empadronamiento, facilitando simultáneamente la tramitación de los expedientes de Clases Pasivas, se desarrolló, a comienzos del año 2007, el acceso directo a través de un Servicio Web, con certificado electrónico de la Dirección General, desde los Sistemas de Información de reconocimiento y pago de pensiones de Clases Pasivas a los Sistemas de Verificación de Datos de Identidad y de Residencia, aprobados, respectivamente por las Órdenes PRE 3949/2006, de 26 de diciembre y PRE/4008/2006, de 27 de diciembre.

Así, cuando una persona solicita una prestación de Clases Pasivas se consulta su identidad, y si fuera necesario su residencia, a través del referido Servicio Web.

3.5. VIOLENCIA DOMÉSTICA

Asimismo, en el año 2007 se desarrolló el intercambio de ficheros con del Registro Central para la protección de víctimas de la violencia doméstica del Ministerio de Justicia, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, cuya disposición adicional primera reguló que el condenado por sentencia firme por delitos con resultado de muerte o lesiones, cuando la ofendida fuera cónyuge, excónyuge o conviviente con hijos comunes, quedaría excluido de la pensión de viudedad causada por la víctima o del abono de la pensión de la pensión de orfandad de la que pudieran ser beneficiarios sus hijos.

Mensualmente se recibe un fichero del Ministerio de Justicia, con la información actualizada de las personas incluidas en dicho Registro.

3.6. SERVICIO WEB DE INFORMES DE VIDA LABORAL

Con fecha de 24 de julio de 2008 se ha firmado un Convenio de Colaboración entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, para la cesión de información del Fichero General de Afiliación, a esta Dirección General y que incluye el Servicio Web de Informes de Vida Laboral.

El acceso a este Servicio Web se realiza desde los Sistemas de Información de reconocimiento y pago de pensiones de Clases Pasivas (OLAS e ISLA), facilitando la consulta de los informes

de vida laboral de las personas que figuran como interesados en los procedimientos de Clases Pasivas, bien porque se esté tramitando alguna pensión/prestación a su favor o bien porque sean ya pensionistas de Clases Pasivas.

La consulta a dicho Servicio evita que los interesados en los procedimientos de Clases Pasivas tengan que presentar los informes de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social, necesarios, entre otras causas, para totalizar las cotizaciones que acrediten al Sistema de la Seguridad Social en su pensión de Clases Pasivas, determinar la carrera completa de Seguro a efectos de los Reglamentos Comunitarios en materia de Seguridad Social, verificar su situación a efectos del derecho y cuantificación de las ayudas a las víctimas de los delitos violentos y contra la libertad sexual reguladas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, así como de los anticipos del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos regulado en el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, y de los complementos económicos para mínimos de las pensiones de Clases Pasivas, o comprobar si se encuentran realizando una actividad laboral, por si estuvieran incurso en alguna causa de incompatibilidad en el percibo de las pensiones o prestaciones que tienen reconocidas, o han solicitado.

UN NUEVO ENTORNO ELECTRÓNICO PARA EL INTERCAMBIO DE DATOS FINANCIEROS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Juan Antonio Zapardiel López. *Subdirector general de Procesos Estadísticos y Sistemas Informáticos. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales. Ministerio de Economía y Hacienda.*

María Jesús Llorente García. *Subdirectora general adjunta de Procesos Estadísticos y Sistemas Informáticos. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.— **2.** Creación de un entorno de Administración electrónica para la entrega de datos de la liquidación del presupuesto anual de las Entidades Locales al Ministerio de Economía y Hacienda.

175

1. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales

La recopilación y análisis de los datos derivados de la actividad financiera de las Entidades Locales ha constituido durante años una de las funciones del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), ejercitada a través de sucesivos centros directivos que, con diferentes denominaciones y estructuras, han asumido responsabilidades en el ámbito de la financiación local. Actualmente, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (DGCFCAL —este término hará también referencia a cualquiera de los centros directivos predecesores—) integra, entre sus funciones,⁽¹⁾ el seguimiento del régimen económico-financiero de las Entidades Locales mediante la captación y tratamiento de la información, así como la realización de estadísticas en dichas materias.

El marco de operaciones estadístico-financieras que implican un intercambio de datos entre las Entidades Locales y la Administración del Estado es amplio, abarcando varias áreas entre las

⁽¹⁾ Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda. Artículo 12.

que destacan las relacionadas con presupuestos, endeudamiento, tipos impositivos e inventario de entes dependientes de las corporaciones. El tratamiento de las distintas fases de cada operación —captura de datos, depuración y análisis, publicación— ha experimentado un importante avance a partir del año 2005, en el que se ponen en práctica algunas notables mejoras en la gestión, apoyadas en el desarrollo de la Administración electrónica. Hasta ese momento, las relaciones interadministrativas para el intercambio de información financiera se ceñían a la remisión desde las Entidades Locales de diversos modelos en soporte papel conteniendo los datos de las diferentes estadísticas. La complejidad de los procesos de grabación manual de datos, en un principio centralizados y posteriormente distribuidos a través de las Delegaciones de Economía y Hacienda en cada provincia, dejaba abiertas claras perspectivas de mejora. Unido a esto, los dilatados plazos para la publicación definitiva aconsejaban un cambio profundo en los procesos, en busca de un significativo incremento en términos de eficiencia.

Tras un análisis inicial de los procedimientos, se apreció la necesidad de racionalizar los métodos de captura de datos, para lo cual era imprescindible contar con la colaboración directa de los responsables financieros locales. Como puntos débiles inmediatos de la metodología practicada hasta entonces, destacaban el excesivo coste en recursos y el retraso en la publicación de las cifras definitivas, además de una previsible pérdida de calidad relacionada con el hecho de que la transcripción manual del dato original, por personal ajeno a su elaboración, era obviamente susceptible de error. La solución adoptada para solventar estos inconvenientes pasaba por la captura directa del dato a partir de su fuente de generación, la propia Entidad Local. Para ello, en 2005 se puso en práctica, por vez primera, una aplicación de captura de datos de la liquidación del presupuesto local para su uso a través de Internet. Mediante un sistema de autenticación basado en usuario y contraseña, los responsables locales podían acceder a un conjunto de formularios electrónicos adaptados a la estructura presupuestaria de las Entidades Locales, que debían cumplimentar con los datos de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2004.

El proyecto, que fue acompañado de una sesión de formación *online* dirigida a los responsables financieros locales a través de la red de Aulas Virtuales del Instituto Nacional de Administración Pública, se dirigió a una muestra de 254 corporaciones locales. El alto grado de colaboración y la calidad de los datos recopilados constituyeron la base para plantear una solución global que mejorase la eficiencia de las relaciones de intercambio de datos entre las Entidades Locales y la DGCFAEL. Con esos antecedentes, se crea en 2006 la **Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales** (La Oficina Virtual). La Oficina Virtual ha sido diseñada con el objetivo de convertirse en el principal canal de comunicaciones entre la DGCFAEL y los entes locales, en todos los aspectos relacionados con la financiación procedente del Estado y con el intercambio de datos presupuestarios y económico-financieros en general.

La Oficina Virtual, cuyas herramientas están basadas en la modalidad G2G (*Government to Government*) de la Administración electrónica, representa un cambio sustancial en las relaciones de intercambio de información financiera entre la Administración Local y la Administración del Estado. En la misma línea de mejoras en la gestión, también se lleva a cabo un profundo cambio en la política de publicaciones del Centro Directivo, abandonando la publicación en papel, habitualmente dirigida a la confección de voluminosos libros de cifras de difícil tratamiento, e iniciando la publicación en formato electrónico. Los datos pasan a publicarse en la Oficina Virtual utilizando formatos fácilmente manejables por analistas y otros agentes con interés en la materia. Este hecho permitió reducir sensiblemente (en algunos casos alrededor de un año) los

plazos de publicación de cifras definitivas de las principales operaciones estadísticas, además de crear un entorno de transparencia para la información financiera local.

En 2006, las aplicaciones telemáticas de la Oficina Virtual se ponen a disposición de todas las Entidades Locales que, a partir de ese momento, pueden transmitir sus datos económico-financieros a través de ellas. Sin embargo, pese a que las mejoras tecnológicas introducidas con la Oficina Virtual habían resultado ser significativas y bien acogidas por las Entidades Locales, no servían por el momento como alternativa adecuada para reemplazar los tradicionales envíos en papel de los datos por su transmisión electrónica. Las dificultades observadas eran de tipo legal, especialmente en los casos del suministro de información financiera de carácter obligatorio, por parte de las Entidades Locales, regulado por diferentes normas. De hecho, en el caso de mayor interés por la fuerte demanda social de sus datos, la **liquidación del presupuesto de las Entidades Locales** (operación incluida en el Plan Estadístico Nacional), se observaba un claro contrasentido. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁽²⁾ establece que las Entidades Locales remitirán una copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado. Esta obligación, hasta entonces puesta en práctica mediante el envío al MEH de una copia legal en papel de la citada liquidación presupuestaria, no podía ser reemplazada por la mera transmisión de los datos contenidos en la misma por medio de un conjunto de formularios electrónicos.



Figura 1. Oficina Virtual.

<http://www.meh.es/Portal/Administracion+Electronica/OVEntidadesLocales.htm>

Pese a que la transmisión de los datos carecía de valor legal sin el envío paralelo de la copia de la liquidación en papel con firma manuscrita del responsable local, en ese primer año de funcionamiento de la Oficina Virtual alrededor de una quinta parte de las Entidades Locales colaboraron enviando los datos de su liquidación presupuestaria a través de la aplicación Web. El nuevo procedimiento de captura de datos era adecuado pero no efectivo, pues no suponía una mejora en la gestión para las propias Entidades Locales, que debían seguir realizando la misma tarea, pero ahora por una doble vía.

⁽²⁾ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Artículo 193.5.

La remisión de datos desde las Entidades Locales a las Delegaciones de Economía y Hacienda, en sucesivos ejercicios, ha generado un serio problema de almacenamiento de grandes volúmenes de papel. Estas transacciones en soporte papel incrementan significativamente los costes de gestión, no sólo desde el punto de vista de los locales de almacenaje, sino también en gastos de envío y, especialmente, en términos medioambientales. La reducción del papel en la captura de datos financieros locales se ha convertido, a partir de 2006, en uno de los principales objetivos de la DGCFAEL. El número de potenciales informantes en la Administración Local es elevado, como puede observarse en la siguiente tabla.

TIPO DE ENTE	Nº
Municipios	8.110
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 y 141.4 Constitución)	8.164
Mancomunidades	1.006
Áreas metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	74
Entidades locales menores	3.721
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 Ley Bases Régimen Local)	4.886
Organismos autónomos locales	1.770
Entidades públicas empresariales	21
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1.198
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	283
Organismos autónomos, entidades públicas y sociedades	3.272

Fuente: Base de Datos General de Entidades Locales (DGCFAEL).

Tabla 1. Entes locales informantes.

Si a esto se unen las diferentes operaciones que implican la remisión de datos desde las Entidades Locales (Presupuestos y Liquidaciones presupuestarias, Base de Datos General de Entidades Locales, Inventario de Entes del Sector Público Local, Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, Imposición Local, Solicitudes de Compensación por beneficios fiscales), puede entenderse la necesidad de encontrar una solución inmediata.

Para que la transmisión electrónica de datos eliminase de forma definitiva el envío de la misma información en soporte papel, era necesario complementar el mecanismo con la aplicación de la firma electrónica, así como regular el procedimiento desde el punto de vista normativo. En otro orden de cosas, si se pretendía mejorar la gestión de las Entidades Locales evitando envíos en papel, existía otra faceta de esa gestión que era manifiestamente mejorable: el proceso de introducción de datos en las aplicaciones telemáticas. Si bien la introducción manual de datos en formularios Web puede ser una tarea simple, el trabajo se vuelve tedioso cuando el número de datos a grabar es elevado, circunstancia que obliga a mantener una conexión prolongada a Internet, con los probables inconvenientes derivados de posibles fallos en las líneas de comunicación, que demoren aún más el proceso de traslado de información a las bases de datos de la DGCFAEL.

Para amortiguar el problema, se diseñaron plantillas en formato de hoja de cálculo, descargables desde la propia aplicación de captura de datos, que pueden ser manipuladas *offline* para, poste-

riormente, volcar los datos automáticamente a los formularios, evitando así el mantenimiento de sesiones de larga duración. Sin embargo, pese a la mejora anterior, se consideró que era necesario ofrecer una solución definitiva, por medio de un formato de intercambio de datos de gran adaptabilidad y de rápida implantación en el ámbito financiero local. En el proceso de elección de ese formato de archivo, también se valoró positivamente el automatismo en su explotación por parte de los usuarios de la información, así como el hecho de que constituyese un estándar.

Con estas premisas, la DGCFAEL planteó un proyecto que pretendía sentar las bases de un nuevo procedimiento telemático para la entrega de datos de la liquidación del presupuesto de las Entidades Locales, basado en los siguientes hitos:

- Implantar la firma electrónica en la aplicación de captura de datos. Los certificados electrónicos aceptados por el MEH permitirían a los responsables financieros locales firmar electrónicamente el paquete de datos transmitidos.
- Optar por el estándar XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*)⁽³⁾ como formato para la remisión directa de datos, por medio de la generación automática de un archivo a partir de la base de datos contable de la corporación.
- Regular el nuevo procedimiento telemático por medio de una disposición normativa.

La implantación de la taxonomía LENLOC, basada en el estándar XBRL, responde al concepto de cooperación en materia de interoperabilidad de sistemas y aplicaciones, contenido en la LAECSP;⁽⁴⁾ por cuanto garantiza su inmediata adaptabilidad a diferentes sistemas de información. El archivo XBRL-LENLOC es generado automáticamente a partir de las distintas bases de datos contables de las corporaciones locales, y permite una explotación automatizada de su contenido desde cualquier sistema.

El estándar XBRL ha suscitado un gran interés en el marco de la Unión Europea, tal y como se desprende de las conclusiones de la reunión del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas, de la Comisión, de 15 de abril de 2008, en la que el Consorcio asesor de la Comisión en materia de reducción de la carga administrativa señaló que, en ese contexto, cualquier iniciativa de Administración electrónica, tanto a escala nacional como europea, debería estar vinculada a los programas ya existentes, entre los que cita la iniciativa XBRL. La aplicación de soluciones XBRL en el ámbito financiero también ha sido recomendada por el Parlamento Europeo.⁽⁵⁾

⁽³⁾ El lenguaje XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*), basado en XML, constituye un estándar en el intercambio de datos financieros. Se apoya en el desarrollo de taxonomías, o diccionarios de datos y relaciones entre ellos. La organización XBRL International, con sede en Estados Unidos, vela por los avances del estándar. En España, la Asociación XBRL España (www.xbrl.es, capítulo español de la organización internacional) que surge del impulso de varias instituciones entre las que se encuentran el Banco de España, la Asociación Española de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (AECA) y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), fomenta el desarrollo y aplicación de taxonomías XBRL en diversas áreas del ámbito financiero. Actualmente la DGCFAEL, socio de XBRL España, preside el Grupo de Taxonomías de esta Asociación.

⁽⁴⁾ Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Artículo 41. Interoperabilidad de los Sistemas de Información.

⁽⁵⁾ European Parliament. Committee on Economic and Monetary Affairs. Draft Report with recommendations to the Commission on Lamfalussy follow-up: future structure of supervision. 13 de junio de 2008.

A continuación se detalla el desarrollo del proyecto, que forma parte del Plan de Impulso de la Administración electrónica en el MEH.

2. Creación de un entorno de Administración electrónica para la entrega de datos de la liquidación del presupuesto anual de las Entidades Locales al Ministerio de Economía y Hacienda

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁽⁶⁾ establece la obligación de las Entidades Locales de remitir una copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda. Por otra parte, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁽⁷⁾ autoriza al MEH para recabar de las Entidades Locales la información necesaria para la aplicación efectiva del principio de transparencia, entre la que se incluyen datos propios de la liquidación del presupuesto de la Entidad Local.

La dificultad más frecuente a la hora de trabajar en el intercambio de datos financieros con las Entidades Locales, es la heterogeneidad de sus sistemas informáticos, hecho que dificulta el diseño de una aplicación común para la extracción de datos sometidos a un modelo determinado. Para sortear este obstáculo, se ha planteado una mejora en el procedimiento de captura, basada en la implantación de un modelo único de archivo que pueda ser generado automáticamente a partir de cualquier sistema informático-contable local, y que permita el procesamiento automático de toda la información en él contenida, posibilitando la creación inmediata de informes.

Por otra parte, la información relativa a la liquidación del presupuesto de las Entidades Locales no sólo se remite a la Administración del Estado, sino que también es demandada por otras instituciones, entre las que destacan los Órganos de Control Financiero Externo (Tribunal de Cuentas Nacional, Cámaras de Cuentas Regionales), las Comunidades Autónomas con tutela financiera sobre sus municipios e incluso las Diputaciones Provinciales. Esto significa que las Entidades Locales están obligadas por diversas disposiciones normativas a enviar los mismos o muy parecidos datos a distintos organismos, utilizando los formatos propuestos por cada uno de ellos, con el consiguiente coste de gestión soportado por las propias corporaciones, que han de generar múltiples archivos con estructuras diferentes, o bien cumplimentar distintos cuestionarios en papel. Este inconveniente puede ser eliminado al utilizar una estructura común de datos en un documento de instancia XBRL, con la ventaja de ser generado de una sola vez, de modo automático, a partir de los sistemas de contabilidad de las Entidades Locales, y transmitido electrónicamente a todos los centros demandantes. Partiendo de un mismo archivo XBRL, los distintos usuarios que requieren esa información pueden obtener los documentos e informes que precisen, en los formatos utilizados habitualmente por ellos mismos.

⁽⁶⁾ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Artículo 193.5.

⁽⁷⁾ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Artículo 21.

La importancia otorgada al estándar XBRL en España ha quedado patente a través de una moción del Senado,⁽⁸⁾ aprobada por unanimidad, por la que se solicita al Gobierno su implicación en el liderazgo, estandarización y homogeneización de la implantación de XBRL. El Senado considera especialmente importante la adopción de un estándar abierto que puede ser utilizado por más de 8.000 ayuntamientos, 17 comunidades autónomas, todas las provincias, consejos y cabildos insulares, varios ministerios y otros organismos con competencias en el sistema financiero español.

Para iniciar el desarrollo del proyecto, la DGCFAEL firmó en noviembre de 2006 un Convenio de colaboración con varias instituciones, entre ellas el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) y la Asociación XBRL España. El Convenio contemplaba el diseño de una primera versión de taxonomía XBRL de intercambio de datos financieros con las Entidades Locales, el desarrollo de una prueba piloto consistente en generar un documento de instancia basado en la citada taxonomía, con datos reales de un Ayuntamiento, firmarlo electrónicamente y transmitirlo a través de la aplicación de la Oficina Virtual. Por último, el Convenio exigía la promoción del modelo de archivo derivado de la prueba piloto, para su uso de forma generalizada por todas las entidades locales que lo desearan.

En diciembre de 2006 se crea en XBRL España el Subgrupo de Taxonomía LENLOC (acrónimo a partir de los términos “liquidación”, “entidades”, “locales”), dependiente del Grupo de Taxonomías y presidido por la DGCFAEL, iniciándose los trabajos que culminarían en el diseño de dicha taxonomía, en 2007. Todas las nuevas medidas para la implantación de la solución XBRL en el ámbito financiero local fueron promocionadas mediante la organización en marzo de 2007 de la Jornada “Simplificación y seguridad en la transmisión de datos financieros locales a la Administración del Estado” en 24 ciudades, con la colaboración de las Delegaciones de Economía y Hacienda, de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM) (Departamento CERES), y de la Asociación XBRL España. En estas jornadas se logró reunir a unos 4.000 representantes locales, con la intención de evolucionar hacia una solución basada en el proyecto planteado, con uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en todas las fases de las distintas operaciones estadístico-financieras. Además la DGCFAEL publicó el folleto divulgativo “XBRL: estándar para la transmisión de datos de la liquidación del presupuesto de las Entidades Locales”, que fue distribuido a todas las corporaciones.

Para dar validez legal al procedimiento de la transmisión telemática de los datos, se publicó la Orden EHA/468/2007.⁽⁹⁾ Esta Orden tiene por objeto la regulación de la presentación telemática de la liquidación de los presupuestos y de información adicional exigida por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que las Entidades Locales han de suministrar al

⁽⁸⁾ Moción por la que se insta al Gobierno a impulsar durante la Legislatura el formato estándar abierto XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*), definido para facilitar la transmisión y análisis de información financiera y de negocio. (Publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, Serie I, número 499, de fecha 19 de junio de 2006). (Número de expediente S. 662/000132).

⁽⁹⁾ Orden EHA/468/2007, de 22 de febrero, por la que se establecen las condiciones generales y el procedimiento para la presentación telemática de la liquidación de los presupuestos de las Entidades Locales y de la información adicional requerida para la aplicación efectiva del principio de transparencia en el ámbito de la estabilidad presupuestaria.

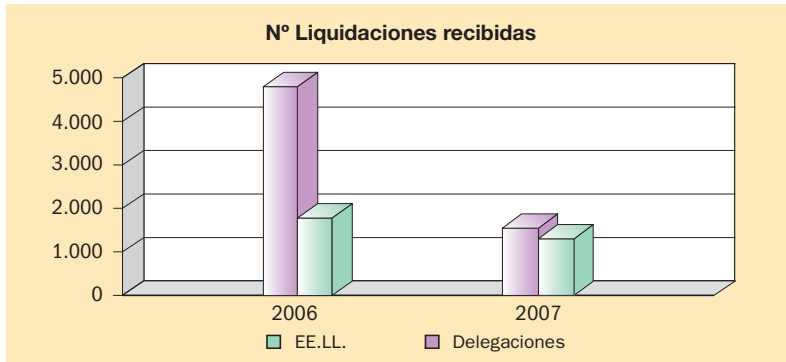
MEH. La Orden especifica que, mediante la aplicación Web de la Oficina Virtual, el Interventor de la Entidad Local, o funcionario asimilado, puede optar por cualquiera de las siguientes posibilidades a la hora de transmitir los datos:

- Transcribir manualmente los datos a los cuestionarios de la aplicación de captura de datos diseñada al efecto.
- Importar los datos desde archivos con los formatos ofimáticos que se determinen (en la actualidad el formato operativo es el de hoja de cálculo), descargables desde la propia aplicación de captura de datos, a las celdas de los cuestionarios respectivos.
- Utilizar el formato normalizado de archivo, basado en el estándar internacional XBRL para simplificar la automatización del intercambio de información financiera, disponible para su descarga desde la propia aplicación.

La firma electrónica de los datos transmitidos por el Interventor o funcionario asimilado de la Entidad Local exime de la obligación de remitir una copia legal en papel de la liquidación del presupuesto. El documento de instancia XBRL también puede ser firmado electrónicamente a través de una aplicación de la Oficina Virtual, que incluye un visor de la información volcada al archivo. El Interventor o funcionario asimilado deberá disponer de un certificado electrónico de usuario Clase 2CA, expedido por la FNMT-RCM, de un certificado de DNI electrónico, expedido por la Dirección General de la Policía, o de cualquier otro certificado electrónico admitido por el MEH, que figure en la relación de los tipos de certificados electrónicos reconocidos, así como de los prestadores de servicios de certificación que los expiden, publicada en el Portal de Internet del MEH.

La implantación de la firma electrónica, aun constituyendo una novedad en el intercambio de datos económico-financieros entre las Entidades Locales y el MEH, no ha presentado complicaciones. En el caso de XBRL-LENLOC, las dudas iniciales sobre su rápida implantación, dadas sus complicaciones técnicas, han sido superadas a través de los contactos mantenidos con algunas de las principales compañías del sector informático que ofrecen sus servicios a las Entidades Locales. Estos contactos han cristalizado en una productiva colaboración que ha supuesto la introducción de módulos XBRL adicionales en las aplicaciones informático-contables creadas por estas compañías e instaladas en los sistemas de las Entidades Locales desde su base de datos contable. A partir de estos módulos, el responsable local puede generar automáticamente un documento de instancia XBRL, basado en la Taxonomía LENLOC, firmarlo electrónicamente con un certificado admitido por el MEH, y transmitirlo a través de la aplicación *ad-hoc* localizada en la Oficina Virtual.

La comparación del porcentaje de liquidaciones introducidas a través de la Oficina Virtual (formulario Web, importación Excel y XBRL) entre los dos últimos ejercicios, demuestra el uso creciente de las herramientas telemáticas de la Oficina Virtual, que están desplazando al formato papel y al correo convencional en un corto espacio de tiempo. En la figura 2 puede apreciarse el incremento porcentual que ha supuesto la introducción directa de datos por los responsables locales, y el consiguiente descenso en el número de liquidaciones recibidas en formato papel y grabadas desde las Delegaciones de Economía y Hacienda. Para entender la marcada diferencia en el número de liquidaciones recibidas entre los dos ejercicios contemplados, téngase en cuenta que la captura efectiva de datos de la liquidación del ejercicio t se extiende desde el primer trimestre del año $t+1$ hasta el 31 de octubre del año $t+2$, por lo que a la finalización de este informe, el proceso permanecerá abierto durante un periodo adicional próximo al año.



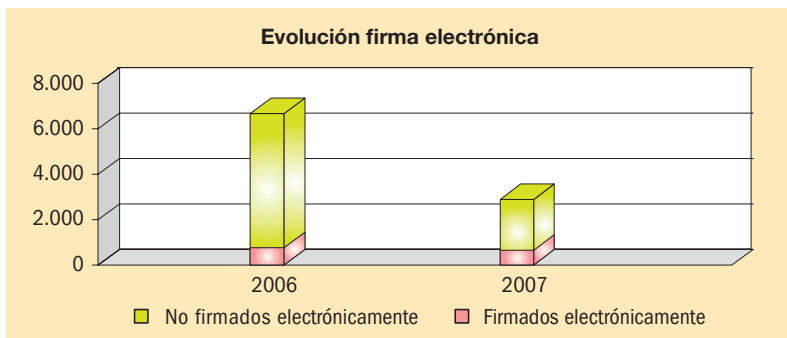
	2006	2007
EE.LL.	1.782	1.303
Delegaciones	4.806	1.549

Fuente: Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de EE.LL.(DGCFAEL)

Figura 2. Liquidaciones presupuestarias.

Octubre de 2008. Datos introducidos por EE.LL. y por Delegaciones. Ejercicios 2006-2007.

La figura 3 muestra los avances experimentados en el uso de la firma electrónica por parte de los responsables locales. En el segundo año de implantación (liquidación del presupuesto de 2007), el porcentaje de liquidaciones presupuestarias firmadas digitalmente se ha duplicado.



	2006	%	2007	%
Firmados electrónicamente	693	10,52	617	21,63
No firmados electrónicamente	5.895	89,48	2.235	78,37
TOTAL	6.588	100,00	2.852	100,00

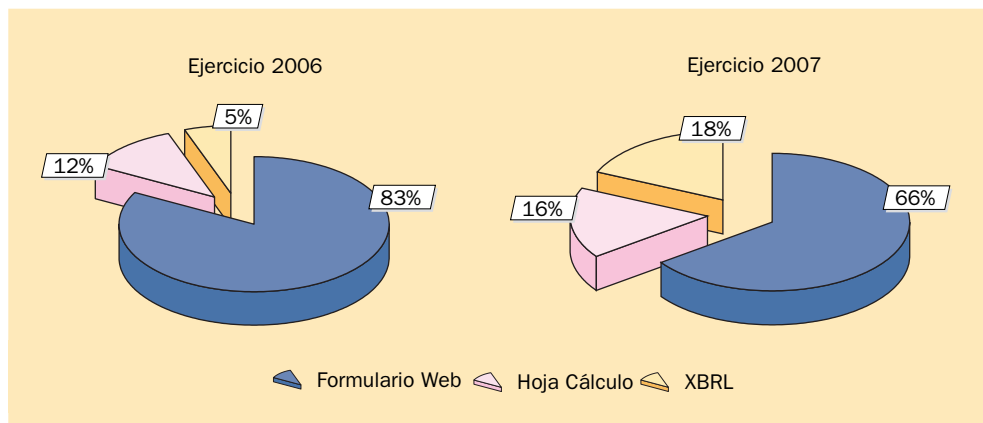
Fuente: Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de EE.LL.(DGCFAEL)

Figura 3. Liquidaciones presupuestarias.

Octubre de 2008. Ejercicios 2006-2007. Utilización de la firma electrónica.

Finalmente, puede observarse en la figura 4 la evolución en el uso de las diferentes posibilidades tecnológicas de la Oficina Virtual a la hora de transmitir los datos de la liquidación presupues-

taria. Es notorio el avance experimentado por el uso de archivos XBRL basados en la taxonomía LENLOC, que en sólo un año pasan de representar el 5% al 18% del total de liquidaciones.



Fuente: Base de Datos General de EE.LL.(DGCFCAL)

Figura 4. Liquidaciones presupuestarias. Ejercicios 2006-2007. Modalidades de transmisión de datos (Formulario Web; Plantilla Hoja Cálculo; XBRL)

Además de la Orden EHA/468/2007, otras disposiciones normativas incluyen la recomendación de utilizar las herramientas telemáticas de la Oficina Virtual.⁽¹⁰⁾ El proyecto para la transmisión telemática de los datos de las liquidaciones presupuestarias ha sido presentado en varios congresos de ámbito nacional e internacional.⁽¹¹⁾

En suma, en los últimos cuatro años se han producido importantes avances en el intercambio de datos financieros entre la Administración Local y la del Estado. Dichos avances han sido posibles merced a la utilización de la tecnología adecuada y a la excelente colaboración de las Entidades Locales, que muestran con ello su eficacia y su disposición a la modernización.

⁽¹⁰⁾ Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales. *Artículo 34. Procedimientos telemáticos y formatos para el suministro de información.* - Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. *Artículo 111. Posibilidad de transmitir los datos de las certificaciones del esfuerzo fiscal por medio de una aplicación telemática de la Oficina Virtual.*

⁽¹¹⁾— TECNIMAP 2007. Ministerio de Administraciones Públicas. Gijón. Noviembre 2007. Comunicación: Proyecto LENLOC: Transmisión de la liquidación del presupuesto de las Entidades Locales a la Administración del Estado.

- II Congreso Latinoamericano de XBRL. Organizado por Superintendencia de Valores y Seguros de Chile, Banco de España y Comisión Nacional del Mercado de Valores. Santiago de Chile. Octubre 2007. Ponencia: *XBRL en el Sector Público Español.*
- 15th XBRL International Conference. Organizado por XBRL International. Múnich, Alemania. Junio 2007. Ponencia: *Using XBRL for Local Government Budget Reporting in Spain.*

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO DINAMIZADOR DE LOS MODELOS DE RELACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR ASEGURADOR Y DE PLANES Y FONDOS: LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES

Juan Andrés Hermoso Franco. *Coordinador de Área de Informática. Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Derecho a la E-Administración.— 2. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas.— 3. Práctica de la notificación por medios electrónicos.— 4. Gestión electrónica de los procedimientos.— 5. Proyectos en marcha y nuevos servicios.

185

El Real Decreto 1552/2004 de 25 de junio, publicado el día 26 de junio del mismo año, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). En ella aparece, dependiendo de la Secretaría de Estado de Economía, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP), a la que se asigna el desempeño de las funciones que las disposiciones vigentes atribuyen al MEH en materia de seguros y reaseguros privados, mediación en seguros, capitalización y fondos de pensiones, salvo las expresamente encomendadas al Ministro. En particular, le corresponden las siguientes:

- Control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y modificación de la actividad aseguradora y reaseguradora, de mediación en seguros y de gestión de fondos de pensiones.
- Supervisión ordinaria e inspección del ejercicio de las actividades mencionadas en el punto anterior, abarcando todas las entidades, socios, altos cargos y demás personas físicas y jurídicas según la normativa aplicable en cada caso.
- Preparación de proyectos normativos, realización de estudios y coordinación internacional en las materias que son competencia del centro directivo.

- Protección de los clientes de servicios financieros mediante la contestación a consultas, quejas y reclamaciones formuladas en materia de seguros y reaseguros privados, mediación en seguros privados y planes y fondos de pensiones.

Como se desprende de las funciones que tiene encomendadas, se puede considerar, sin entrar en el detalle de figuras particulares según el tipo de entidad, que el ámbito de actuación de la DGSFP está compuesto por los siguientes sujetos:

Aseguradoras y reaseguradoras	297
Gestoras de fondos de pensiones	113
Corredores y sociedades de correduría	3.027
Mediadores exclusivos	87.181

Figura 1. Datos extraídos de la Memoria Anual de 2007

De estos cuatro grandes tipos, lo primero que cabe mencionar es que, tal como establece la Ley 26/2006 de 17 de julio de mediación de seguros y reaseguros privados, la relación de la DGSFP con los mediadores exclusivos no es directa, sino que se establece a través de la entidad a la que pertenecen. De esta manera se tiene que el conjunto de entidades, en el sentido más amplio del término, con el que se mantienen vías de comunicación para ejercer las funciones de supervisión y control no supera las tres mil quinientas.

A las cifras anteriores se debe añadir los 5.492 expedientes tramitados en 2007 por el Servicio de Reclamaciones, regulado por el reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros (R.D. 303/2004, de 20 de febrero). Este Servicio ofrece un mecanismo de resolución de conflictos mediante procedimientos extrajudiciales de protección de los derechos de los ciudadanos de carácter gratuito, al margen de las instancias judiciales y constituye el único punto de contacto directo, en el plano administrativo, entre la DGSFP y los ciudadanos.

Con estos datos, el primer condicionante de la actuación de la DGSFP para el desarrollo servicios de Administración electrónica, es que el conjunto de personas físicas y jurídicas al que presta servicio directamente y, por ende, con el que debe establecer canales y servicios de comunicación telemáticos, está muy delimitado y, por consiguiente, se presta al desarrollo de soluciones que, manteniendo características comunes para todo el sector, conlleven una cierta medida de adecuación a las necesidades específicas de cada caso.

Esta capacidad de adecuación deviene en necesidad al considerar la gran disparidad tecnológica que existe entre las diversas figuras con las que se debe comunicar. Aún descontando al ciudadano, dentro del sector se debe prestar servicio tanto a compañías con una limitada implantación de soluciones tecnológicas como a grandes corporaciones multinacionales con departamentos de informática propios.

En el primer caso debe primar la facilidad de uso, la universalidad del acceso y la eliminación de requisitos difíciles de cumplir por la tecnología aplicable o su coste. En el segundo, los factores relevantes se inclinan más del lado de la interconectividad entre los sistemas

de información corporativos y de la Administración, el uso de estándares abiertos o de uso general en la industria, la adecuación a las normas y recomendaciones españolas e internacionales y, en todo caso, la consideración de los servicios de Administración electrónica como un facilitador del negocio y un elemento clave a la hora de establecer y mantener ventajas competitivas.

Con estos elementos sobre la mesa, la DGSFP percibe la Administración electrónica como un medio estratégico para conseguir transparencia y proporcionar confianza al ciudadano a la hora de adquirir productos del mercado asegurador y de planes y fondos de pensiones, de modo que esté plenamente informado y conozca los potenciales riesgos y los mecanismos de reacción a su alcance. Este objetivo de transparencia se ve potenciado además por el desarrollo en el seno de la Unión Europea de las normas de “Solvencia II”, que persiguen el establecimiento de una regulación armonizada para todo el sector y uno de cuyos pilares es precisamente, el de la transparencia. De hecho, el Comité de Autoridades Europeas de Supervisión (CEIOPS) se encuentra actualmente trabajando sobre el desarrollo práctico del artículo 30, que obliga a la publicación por medios electrónicos, en un sitio único para cada país, de la información financiera y regulatoria necesaria para garantizar una mayor transparencia en el mercado y facilitar el acceso a la información clave de las entidades.

En el aspecto práctico, estos objetivos se han traducido en un replanteamiento de los procedimientos de tramitación como paso necesario para la implantación de un sistema interno de tramitación electrónica, así como en la creación de servicios de Administración electrónica que se ofrecen por medio de la Oficina Virtual en Internet conforme al siguiente esquema:

Procedimientos que requieren identificación mediante certificado electrónico:

- Documentación estadístico-contable (11).
- Solicitudes de inscripción registral para Mediación (7).
- Envío de comunicaciones (15).
- Certificaciones (3).
- Consultas, reclamaciones y alegaciones (4).

Procedimientos que no requieren identificación y son de libre acceso:

- Consulta de los registros públicos de las entidades participantes en el mercado.
- Publicación de información financiera, balances y cuentas.
- Consulta de los criterios de supervisión que aplica la DGSFP.
- Biblioteca.

Los procedimientos de libre acceso son la respuesta al objetivo de transparencia al ofrecer un punto único de fácil consulta con la información clave de todos los operadores del sector, incluyendo datos financieros tal como requiere la regulación europea. No obstante, la voluntad de informar al máximo sobre los participantes y las reglas del juego aplicables al mercado no está dirigida sólo hacia la actividad de terceros, sino también a la propia, informando así acerca de los criterios que se aplican en las inspecciones que se llevan a cabo de forma

regular como parte de la tarea de supervisión, de tal manera que todos los participantes en el mercado conozcan de antemano la doctrina de la Dirección General a la hora de efectuar las inspecciones.

Por el otro lado, los procedimientos que exigen identificación segura del comunicante persiguen facilitar a los ciudadanos y al propio centro directivo el cumplimiento de las funciones de supervisión, control y protección que tiene legalmente encomendadas. En este sentido, tal vez el caso más claro de mejora aportada por la utilización del canal telemático sea el que presentan los once procedimientos de remisión de la información estadístico-contable. Esta información, una vez analizada, permite conocer el estado de salud de cada compañía y del sector en su conjunto, elementos clave a la hora de realizar las tareas de supervisión, regulación y control del sector. En consecuencia, cualquier reducción del plazo que transcurre entre el final del periodo de presentación y el momento en el que la Dirección dispone de resultados redunda en una mejora de su vigencia y, por ende, permite tomar mejores decisiones. Los resultados de la implantación de procedimientos telemáticos para el envío de estos datos, eliminando las tareas manuales de recepción y proceso, hablan por sí mismos:

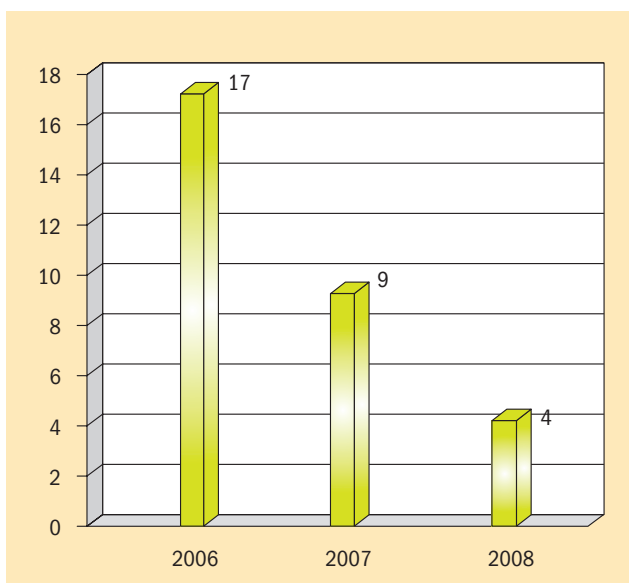


Figura 2. *Días desde final de plazo de entrega hasta que los datos están listos para el análisis*

Dentro de este panorama de actuación de la DGSFP, dirigido por una visión de la Administración electrónica como medio de dinamización y mejora de la actividad propia y, al mismo tiempo, como motor de cambio para la modernización del sector, la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) aparece como el marco jurídico necesario en donde las diversas piezas del rompecabezas tecnológico, normativo y procedimental

sobre el que se ha venido trabajando en los últimos años se unen para formar una imagen clara y definida en la que incardinar las actuaciones de la Administración.

La entrada en vigor de la LAECSP ha marcado unos objetivos y plazos ambiciosos que exigen un esfuerzo en la organización a todos los niveles para su cumplimiento pero, precisamente por ello, también está promoviendo un análisis interno para priorizar objetivos con la vista puesta en maximizar los “retornos de inversión”. La clasificación de procedimientos según su nivel de impacto como criterio de priorización es un ejemplo claro, pero no el único. También se está produciendo un incremento notable de colaboración con los operadores del sector para implantar los mecanismos de comunicación más adecuados según el tipo de operador y de procedimiento, adaptándose en muchos casos el Centro Directivo a los requisitos planteados por la industria en lugar de suceder al contrario.

Todos estos cambios no están haciendo sino fortalecer y acelerar una tendencia preexistente para convertir a los centros directivos en proveedores de servicios, tanto para los ciudadanos y empresas como para otros centros y organismos de la Administración. En la DGSFP esta tendencia no es algo nuevo, pues 2002 se abordó un Plan de Modernización que, precisamente, perseguía muchos de los objetivos que ahora marca la LAECSP, y que ha supuesto un cambio radical en la forma de trabajar, los medios tecnológicos, los canales de atención y, en suma, la filosofía del Centro.

Dado que existe una clara alineación entre las actuaciones del Plan de Modernización de la DGSFP y el texto de la LAECSP, quizá la mejor forma de analizar el trabajo realizado en los últimos años y el impacto que ha supuesto en la organización y en el sector sea utilizar la propia Ley como guión, de forma que para cada objetivo se presenten actuaciones y resultados concretos. Con este planteamiento no cabe, pues, sino empezar por el principio, que es el derecho a la Administración electrónica que consagra el artículo 6 de la Ley.

1. Derecho a la E-Administración

Este derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos se materializa en la DGSFP en forma de un conjunto de cuarenta procedimientos telemáticos (ver pág. 3) actualmente disponibles en su Oficina Virtual de Internet (<http://www.dgsfp.meh.es/OficinaVirtual/Index.asp>). Estos procedimientos permiten, previa identificación mediante certificado electrónico, la presentación de documentación reglada, solicitudes y escritos a través del Registro Electrónico del Ministerio (Orden EHA/693/2008), con todas las garantías legales de autenticidad y no repudio que la Ley 59/2003 de Firma Electrónica otorga al uso de firmas electrónicas reconocidas.

Un caso particular dentro de estos procedimientos lo constituyen los de entrega de documentación estadístico-contable y los de inscripción y modificación de apuntes en el Registro de Agentes de Seguros Exclusivos, ya que constituyen la única vía para la presentación de este tipo de documentación. Estos casos de exclusividad del canal telemático como medio válido de comunicación se regulan en la Orden EHA/1805/2007, y en el artículo 15 de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados, respectivamente.

El resultado de realizar estas comunicaciones a través de Internet ha sido muy positivo, traducándose en una reducción significativa de plazos, un aumento de la calidad de la información y, especialmente en el caso del Registro de Agentes, un ahorro por parte de las compañías que conectan sus sistemas de información con los de la DGSFP mediante *servicios Web*.

En la siguiente figura se puede apreciar la evolución del uso de los procedimientos telemáticos. Hay que tener en cuenta a la hora de interpretar estos datos que la implantación de servicios telemáticos ha sido progresiva, desde el año 2003 en que se crearon los primeros hasta la situación actual, con la reciente inclusión de los relativos a la presentación de consultas y reclamaciones (Orden EHA 693/2008).

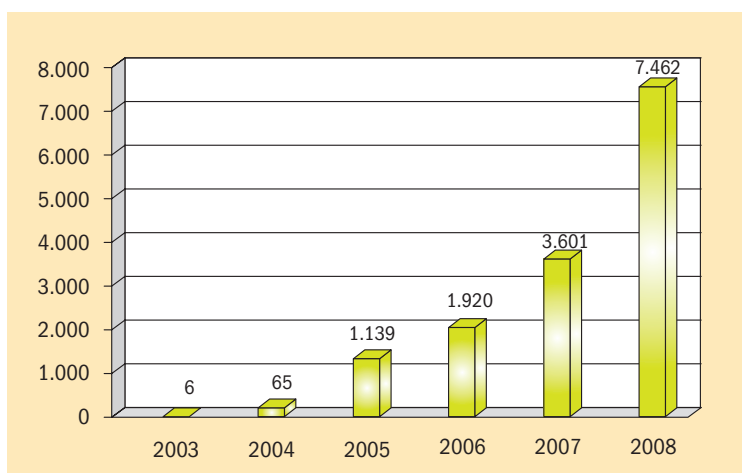


Figura 3. Número de Entradas Telemáticas

2. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas

El artículo 9 propugna la colaboración entre Administraciones Públicas, facilitando el acceso electrónico a los datos necesarios para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la DGSFP dispone de dos sistemas de intercambio electrónico de datos, plenamente operativos desde el año 2007:

Intercambio de reclamaciones entre supervisores (Banco de España, CNMV y DGSFP):

En los casos en que un ciudadano presenta por error su queja o reclamación ante un supervisor que no es competente, el sistema traslada la documentación al supervisor correcto, informando al ciudadano del cambio y evitándole así una segunda presentación.

Envío telemático de apuntes registrales para el Punto Único de Información de Mediadores (Comunidades Autónomas y DGSFP):

Interconecta este Punto Único de Información,

accesible desde la página Web de la DGSFP, con los sistemas registrales de las trece Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en esta materia.

3. Práctica de la notificación por medios electrónicos

La creación de procedimientos telemáticos para la entrega de documentación ha sido, de cara al ciudadano, la forma de desarrollo más visible de la Administración electrónica. Sin embargo, este mecanismo, unidireccional por su propia naturaleza, no permite cerrar el círculo de lo que debe ser una comunicación completa, es decir, en ambos sentidos. Así, la notificación de actos administrativos por carta sigue siendo el principal medio de comunicación desde la Administración hacia el ciudadano y, por tanto, uno de los aspectos donde se debe realizar un esfuerzo de cara a la adaptación a la LAECSP.

La implantación de medios de notificación electrónica presenta, además de los desafíos tecnológicos propios de cualquier nuevo desarrollo, el reto de modificar la percepción que se tiene de la validez del documento electrónico como medio de notificación, tanto por parte de los ciudadanos y empresas como por parte de los funcionarios encargados de la tramitación administrativa. Es necesario en este sentido efectuar tareas de divulgación, tanto o más dentro de la propia organización, para acercar al personal no técnico las herramientas y conceptos necesarios para comprobar la validez de estos documentos.

En esta línea de actuación, la DGSFP ha desarrollado un sistema voluntario de notificaciones electrónicas que permite la comunicación fehaciente en los casos en que el interesado así lo solicite. Como parte de este mismo proyecto, también está llevando a cabo jornadas informativas sobre el funcionamiento y validez de estas notificaciones.

A fin de no establecer barreras de uso y conseguir una mayor aceptación del servicio, el sistema que se ha desarrollado permite que la notificación se reciba por cualquiera de las siguientes vías:

- Correo electrónico cifrado y firmado con acuse de recibo.
- Descarga de la notificación mediante aplicación Web en la Oficina Virtual de la DGSFP.
- Descarga de la notificación mediante conexión por *servicio Web*.

En todos los casos, el interesado está obligado a dejar constancia firmada electrónicamente del acceso a la información para considerar la notificación como efectuada. En caso de no obtener esta constancia, el sistema alerta del hecho para proceder como señale el procedimiento administrativo en cada caso.

El sistema, que ha entrado en funcionamiento en febrero de 2008, se encuentra operativo para las notificaciones relativas al Registro de Agentes Exclusivos y al intercambio de alegaciones con entidades aseguradoras en procedimientos de reclamación. Hasta el momento han firmado el protocolo de adhesión cuarenta empresas, habiéndose efectuado un total de 450 notificaciones telemáticas.

4. Gestión electrónica de los procedimientos

La parte más complicada de poner en marcha de la Administración electrónica no es, muy probablemente, aquella que se sitúa en los portales de Internet, de cara al ciudadano, sino la que se efectúa de puertas para adentro y resulta mucho menos vistosa: la tramitación administrativa del expediente conforme al procedimiento establecido.

La informatización de esta gestión interna no es algo nuevo, la informática forma parte de la Administración desde hace muchos años y, de hecho, sería impensable el nivel de servicio que se presta actualmente sin contar con ella. Sin embargo, la adaptación a la LAECSP implica algo más que informatizar los procesos del centro administrativo o, incluso, recibir y enviar documentos electrónicamente a través de Internet. Significa cambiar la forma de trabajar, y de pensar, de toda la organización. Significa convertirse en un centro de servicios al ciudadano que utiliza la tecnología y, más concretamente, Internet, como medio prioritario de relación, que considera el documento electrónico como base de trabajo, no un sustituto de segundo nivel del papel, y que considera que la vía para mejorar la calidad del servicio no pasa por informatizar el presente, sino por diseñar un futuro que aplique todo el potencial de la informática.

Esta metamorfosis no es un proceso rápido ni sencillo, el cambio siempre cuesta y, cuando es a un nivel tan profundo, aún más. En la DGSFP se abordó el salto para convertirse en un centro orientado a los servicios electrónicos en 2002, con el Plan de Modernización mencionado anteriormente. El primer y más complicado paso consistió en diseñar un sistema integrado de tramitación electrónica que abarcara todo el ámbito de trabajo del Centro Directivo. Este sistema debería permitir una tramitación administrativa completa del expediente en formato electrónico, desde su entrada en la DGSFP a través del Registro hasta su finalización, interconectando todas las áreas funcionales y proporcionando un seguimiento completo de cada documento.

El problema de diseñar y construir el SGE se abordó según varias líneas de trabajo en paralelo:

- **Análisis de los procedimientos:** se llevó a cabo una identificación de todos los procedimientos y tramitaciones del centro, área por área, identificando aquellos que por su importancia o volumen de expedientes sería prioritario abordar en primer lugar.
- **Análisis de los movimientos de información:** se identificaron todas las comunicaciones regladas entre las áreas de la DGSFP y entre éstas y el exterior, asignándolas a uno o varios procedimientos administrativos.
- **Diseño del nuevo flujo de trabajo:** Con la información anterior se diseñó un flujo de trabajo para cada procedimiento de la DGSFP. En muchos casos, estos flujos no reflejaron la realidad del momento, sino que se aprovechó para redefinirlos de manera que hubiera la mayor homogeneidad posible entre todos ellos, independientemente del área responsable de la tramitación. De esta manera se facilita al empleado el aprendizaje del nuevo sistema y se aumenta la productividad en caso de cambio de puesto de trabajo al mantener un entorno conceptualmente similar.

El resultado de este esfuerzo de rediseño de las operaciones, junto con el desarrollo informático y las acciones de formación asociadas dio fruto dos años después en forma de un nuevo sistema de información de uso general en todo el Centro Directivo: el SGER (Sistema electrónico de Gestión de Expedientes y Registros). Mediante el SGER se efectúa una tramitación electrónica completa de los expedientes, se mantiene conexión con el Registro del MEH para entradas y salidas de documentos, se formalizan todas las comunicaciones internas y se garantiza el cumplimiento ordenado de todos los pasos que componen los procedimientos.

El uso del SGER abarca todos los procedimientos de la DGSFP desde el año 2005, por lo que las estadísticas de uso desde entonces son del 100%. No obstante, para dar una idea del volumen de información que se maneja, se puede mencionar que el año pasado se tramitaron 18.092 expedientes, se efectuaron 67.349 comunicaciones externas e internas y 108.659 apuntes registrales, todo ello accesible desde cualquier puesto de trabajo del Centro previa identificación electrónica con la tarjeta de empleado del MEH.

5. Proyectos en marcha y nuevos servicios

Durante el año 2008 se han puesto en marcha dos proyectos necesarios para lograr la adaptación completa a la LAECSP: la consulta del estado de tramitación de expedientes y el pago electrónico de tasas por Internet. A tenor del grado actual de desarrollo, es muy probable que para cuando estas líneas vean la luz ambos proyectos ya estén operativos.

La consulta del estado de tramitación por Internet se aplica, en su primera fase, al procedimiento de autorización y al de consultas y reclamaciones, por ser los que más llamadas telefónicas y correos de consulta generan en la DGSFP. En ambos casos, se informará al ciudadano de los pasos que componen cada procedimiento, el paso concreto en que se encuentra el expediente y, así mismo, se dará acceso a la documentación asociada. Para mayor comodidad, esta información se ofrecerá en forma gráfico interactivo, en el que se podrá pinchar en cada nodo de la red de tramitación para obtener información detallada.

El pago de tasas telemático es un proyecto mucho más sencillo desde el punto de vista tecnológico, pues se utiliza la pasarela de pagos que ofrece la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), pero en cambio es prácticamente seguro que despegue mucho más rápidamente al ser el único paso del procedimiento de apunte registral de agentes exclusivos que aún debe realizarse de forma presencial. Este Registro de Agentes Exclusivos es el que tiene más movimientos al cabo del año en la DGSFP, más de 180.000 apuntes en 2007, siendo, además, el primero en el que tanto la solicitud como la notificación del apunte se realizan telemáticamente. Por estos motivos existe una demanda del sector para que el pago de las solicitudes, que es obligatorio, se pueda realizar a la vez que la remisión telemática de las mismas.

Además de estos proyectos, existe un proceso continuo de adaptación del SGER a las nuevas demandas que introducen los cambios normativos y de funcionamiento interno de la Dirección, así como nuevos servicios que plantean las propias compañías para mejorar o abaratar los intercambios de información y, cómo no, sistemas que surgirán para satisfacer los requisitos de análisis de riesgo y supervisión que plantea la normativa europea en materia de seguros Solvencia II.

Tras todo lo expuesto en estas páginas, se puede decir que la LAECSP es prácticamente una realidad en la DGSFP gracias al trabajo llevado a cabo en los últimos años, pero que esto, lejos de dar el trabajo por terminado, sólo sirve para abrir nuevos horizontes y perspectivas de mejora para la realización de las tareas encomendadas y, por ende, del servicio que se presta a los ciudadanos, a las compañías y a la sociedad en su conjunto.

LOS SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA Y OTROS SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO PARA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LA EXPERIENCIA DE LA FNMT-RCM

Diego Hernández Gallardo. *Director de CERES (Certificación Española). Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. La infraestructura de clave pública (PKI).— 3. Fechado Digital.— 4. Autoridad de validación.— 5. Certificación de atributos.— 6. Notificación telemática.

195

1. Introducción

Desde el momento en el que se creó como institución la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), el objetivo fundamental de esta ha sido el desarrollo, fabricación y distribución de productos diversos, garantizando la total seguridad y autenticidad de los mismos.

Con la evolución de la actual Sociedad de la Información y de las Comunicaciones, la FNMT-RCM inició en 1996 un nuevo reto mediante su proyecto CERES. CERES, acrónimo de Certificación Española, nació con la intención de realizar tareas de I+D sobre un área de negocio que por aquel entonces no dejaba de ser más que un mundo por descubrir y en la que la FNMT-RCM fue pionera: La seguridad en las transacciones realizadas mediante medios telemáticos.

La FNMT-RCM fue designada por el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, para la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, la validez y la eficacia de las comunicaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT).

Tras la labor de I+D, la FNMT-RCM comenzó a prestar servicios como Autoridad de Certificación en el año 1998. El año siguiente, en 1999, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

apostó por la FNMT-RCM como Autoridad de Certificación de confianza para la emisión de certificados válidos para la relación telemática con los ciudadanos.

El inicio en la prestación de los servicios de certificación sirvió a la vez de base para el estudio de los servicios de valor añadido que posteriormente pasarían a ser ofrecidos. Estos servicios fueron, por un lado el fechado digital de documentos electrónicos y la validación de certificados digitales, y por otro lado, los certificados de atributos, íntimamente ligados a los certificados digitales emitidos por la Autoridad de Certificación.

Tras esto se desarrollaron plataformas para la prestación de servicios, en las que CERES actuaba como terceros de confianza, permitiendo realizar por ejemplo notificaciones telemáticas, custodias electrónicas o incluso proyectos piloto de votaciones haciendo uso de la Red.

Simultáneamente, y debido a la necesidad del almacenamiento en un soporte físico seguro de las claves privadas asociadas a un certificado, el departamento de tarjetas de la FNMT implementó tanto física como lógicamente una tarjeta criptográfica que cumpliera con esas características. Sería la denominada tarjeta CERES.

Esta experiencia, junto al interés mostrado por la Dirección General de la Policía por desarrollar un Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) que permitiera a los ciudadanos realizar trámites administrativos a través de Internet, con garantías tanto de autenticidad como de no repudio, permitieron iniciar un proyecto, en el que la FNMT-RCM asesoró técnicamente en muchos campos y en los que se constituyó como Autoridad de Validación y proveedor del soporte físico para el DNle.

2. La infraestructura de clave pública (PKI)

El objetivo fundamental de cualquier PKI es emitir certificados con el fin de securizar las comunicaciones que se lleven a cabo dentro de su ámbito. La securización puede incluir operaciones como la firma, el cifrado, el no repudio, o una combinación de ellas. Sin embargo, una PKI es mucho más compleja de lo que pueda parecer. Una PKI está formada por un conjunto de sistemas junto al software necesario y que además debe de ir unido necesariamente a una combinación de procedimientos y de políticas de seguridad que garanticen la ejecución de las operaciones criptográficas que se definan.

Dentro de las entidades involucradas en una PKI se encuentran las siguientes:

- **Autoridad de certificación:** La autoridad de certificación genera certificados tras la petición efectuada por un usuario. Además, revoca certificados y genera listas de revocación, publicando tanto estas como los propios certificados en el directorio Lightweight Directory Access Protocol (LDAP), siempre y cuando así sea requerido. Una PKI podrá disponer de una o de más autoridades de certificación, en cuyo caso se deberá establecer una jerarquía.
- **Autoridad de registro:** La autoridad de registro verifica la identidad del usuario y en su caso insta a la autoridad de certificación a la generación del certificado

solicitado por este. Por otro lado, también podría admitir la tramitación de revocaciones.

- **Autoridad de validación:** La autoridad de validación comprueba el estado de los certificados de la infraestructura. Esta operación se realiza bajo petición de un cliente y debería ser siempre llevada a cabo por este cuando se desee verificar cualquier firma efectuada con un certificado de la propia infraestructura o de otras de confianza sobre los que la autoridad de validación tenga conocimiento de su estado.
- **Autoridad de fechado digital:** Esta autoridad garantiza la existencia de un documento en un determinado instante de tiempo. Esta garantía se obtiene gracias a la firma electrónica de la propia entidad y a la confianza y fiabilidad que deben transmitir los mecanismos establecidos para la obtención de una unidad temporal precisa.
- **Directorio LDAP o X.500:** El directorio es un almacén de información de forma estructurada. En el ámbito de las PKIs se suele utilizar para el almacenamiento de certificados y listas de revocación de certificados. Aunque no está establecido en ningún sitio la obligatoriedad de la existencia de este tipo de almacenamiento, sí es cierto que se ha convertido en una necesidad y la mayoría de los prestadores de servicios disponen de ellos.
- **Autoridad de certificación de atributos:** La autoridad de certificación de atributos está íntimamente ligada a la autoridad de certificación. El objetivo de esta entidad es certificar la existencia y/o pertenencia de ciertos atributos al poseedor de un certificado de clave pública emitido por la autoridad de certificación. Si bien no es totalmente necesaria en una PKI, sí es recomendable que exista por su utilidad en ciertos escenarios de uso.

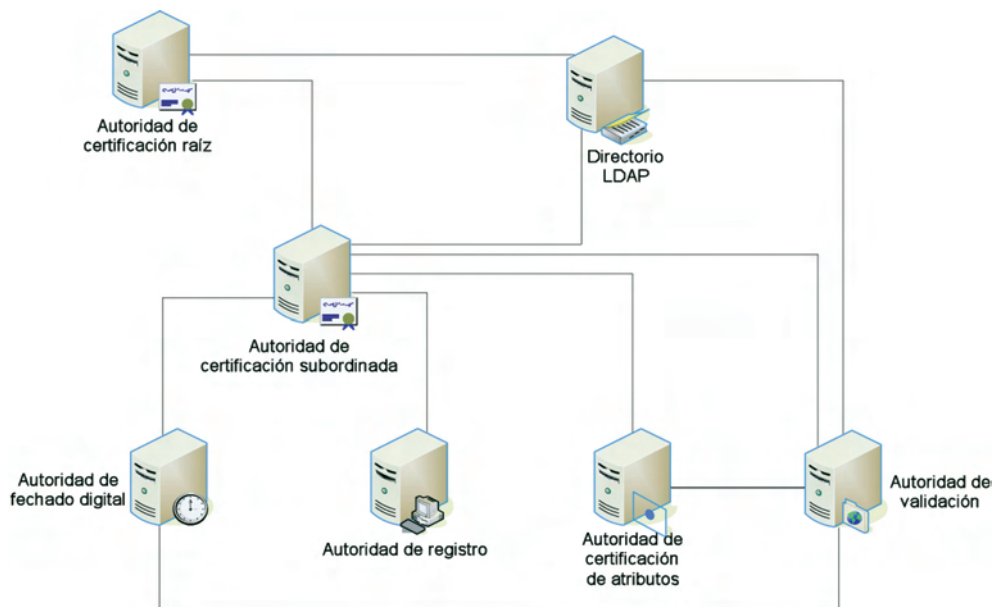


Figura 1.

3. Fechado Digital

3.1. ANTECEDENTES

La Unión Europea a través de su programa ETS (European Trusted Services) subvencionó en 1998 varios proyectos relacionados con las infraestructuras de clave pública y terceras partes de confianza. La FNMT-RCM, participó en uno de estos proyectos, junto al entonces Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos, la Universidad Politécnica de Cataluña y el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). El objetivo de este proyecto fue la evaluación de los aspectos funcionales y no funcionales del servicio, los requisitos de calidad, el análisis de riesgos y posibles ataques y la presentación de posibles escenarios de uso. Por otro lado, dentro de la fase de desarrollo piloto, se implementó un servicio de fechado digital sobre documentos multimedia, con el fin de demostrar la funcionalidad y utilidad del servicio.

Tras el éxito de este proyecto, la FNMT-RCM abrió varias líneas de avance sobre el servicio de fechado digital. Por un lado, se involucró, dentro del grupo de trabajo PKIX (Public Key Infrastructure using X.509) de IETF (*Internet Engineering Task Force*), en la elaboración de la RFC (Request For comments) correspondiente al servicio. Por otro lado, se establecieron contactos con ISO para participar como editores en la redacción de la norma de fechado digital. Finalmente, y con el objetivo de ser pioneros en la prestación de este servicio, la FNMT-RCM comenzó el desarrollo de su propio servicio de fechado digital, inicialmente basándose en los borradores de PKIX-IETF y posteriormente en la RFC.

3.2. EL SERVICIO

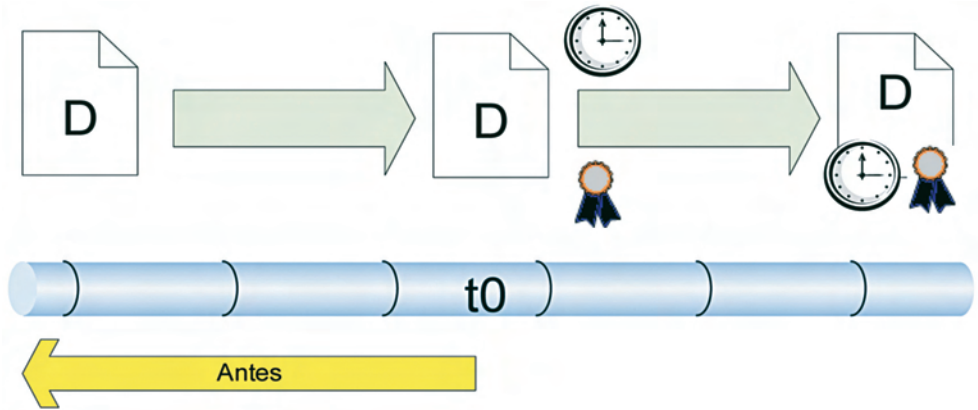
El fechado digital de documentos electrónicos puede definirse como la génesis de evidencias que demuestran la existencia de un documento en un instante preciso en el tiempo. Esta prueba de existencia o certificado temporal puede, a su vez, ser aplicada como base para probar circunstancias más elaboradas, fundamentalmente en escenarios de no repudio.

Formalmente se puede demostrar mediante técnicas de fechado la existencia de un documento 'antes' y 'después' de un instante en el tiempo:

'ANTES': Fechado de un documento D en el momento t_0

t_0 : $F(D, t_0)$

Se demuestra la existencia del documento D en el instante t_0 . D existía antes de t_0 porque de otra forma no se pudo fechar. O de otro modo; D no se creó después de t_0 .

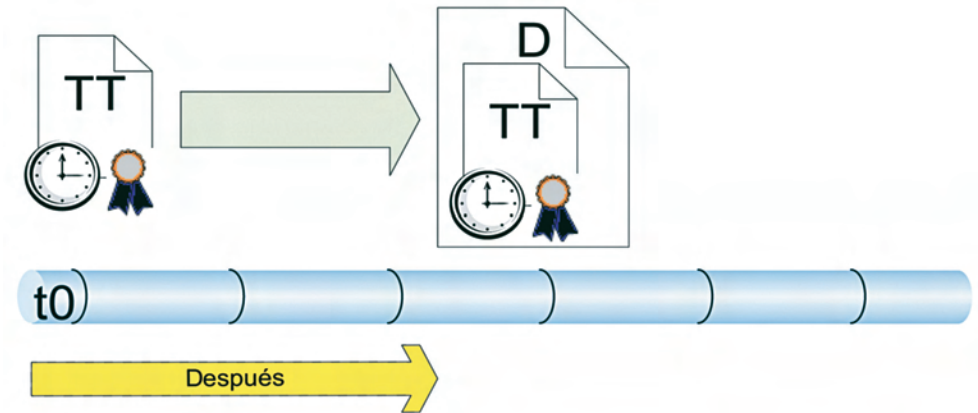


‘DESPUES’: Inclusión de información no predecible en el pasado

t_0 : $TT:=F(X,t_0)$;

t_1 : $D++TT$ (Documento concatenado con la información no predecible).

Se demuestra que el documento ($D++TT$) no pudo crearse antes de la emisión de la información TT , es decir se creó después de t_0 .



La combinación de ambos conceptos permite desarrollar técnicas útiles para asociar la existencia de un documento con un intervalo de tiempo.

INTERVALO:

t_0 : $TT:=F(X,t_0)$;

t_1 : $H(D,TT)$;

t_2 : $F(H(D,TT),TT,t_2)$

Figura 2.

Se demuestra que D existe después de t_0 (no puede haber sido destruido antes) y anteriormente a t_2 . El intervalo (t_0, t_2) delimita un periodo de existencia de D .

En general, se hace necesaria una entidad que certifique el tiempo al que se asocia un documento para dar consistencia legal a las evidencias. Esta entidad es la que se denomina TSA o autoridad de fechado digital. La TSA es una tercera parte de confianza (TTP) que asocia un tiempo “certificado” a los documentos, siendo su firma sobre el certificado temporal suficiente para dotar validez al mismo.

La TSA centraliza la emisión de certificados temporales. El papel que jugará esta entidad será producir, almacenar, verificar y en su caso renovar certificados temporales.

El protocolo más extendido para este servicio es el denominado protocolo simple. Este protocolo es sencillo en su implementación, rápido, con bajos requisitos de almacenamiento en la Autoridad, permite el sellado de tiempo de cualquier tipo de información digital, y protege la confidencialidad de los datos fechados. Este es el usado por la FNMT-RCM.

El protocolo simple constituye una opción idónea en escenarios de baja complejidad donde el grado de confianza en la TSA es muy alto, tal y como sucede con la TSA de la FNMT-RCM.

Existen otros protocolos, que aunque no aportan menor seguridad al proceso, sí tienen otros inconvenientes que hacen que su utilidad quede prácticamente restringida a entornos académicos.

Terminamos chocando con una reflexión fundamental frente a frente con el fechado digital; una tecnología incipiente, en desarrollo, con nuevas técnicas que se adaptan a las complejas situaciones que se presentan en el entorno PKI: La ventana abierta por el fechado digital presenta un amplio espectro de aplicaciones posibles que contribuyen a crear un nuevo concepto de servicio público a través de redes abiertas. El fechado digital no complementa como se ha creído “tradicionalmente” sino que se erige en pilar central de la ventanilla única soportada por estructuras de clave pública.

4. Autoridad de validación

4.1. ANTECEDENTES

La base fundamental de cualquier PKI son los certificados. Aunque estos certificados pueden tener diferentes usos, el más común de ellos es la firma digital. En los procesos en los que intervienen operaciones de firma digital, las aplicaciones destinadas a este efecto se dedican exclusivamente a tareas criptográficas, dejando de lado la verificación del certificado usado para ello. Esto es debido a que la tarea tanto de verificación formal como de la validez del propio certificado utilizado para la firma debe ser llevada a cabo por el destinatario del mensaje.

La mayor parte de las autoridades de certificación suelen poseer un directorio genérico, con acceso LDAP o X.500, en donde son publicados tanto los certificados, como el estado de los mismos, estos últimos almacenados en CRLs (Listas de Revocación de Certificados). Para comprobar el estado de revocación se podría consultar estas listas, o bien utilizar otros

mecanismos de validación que utilizan protocolos estándar, como puede ser el OCSP (*On line Certificate Status Protocol*), el SCVP (*Simple Certificate Validation Protocol*), el XKMS (*XML Key Management Specification*), u otros.

La FNMT-RCM, simultáneamente con el desarrollo del servicio de fechado digital, inició un proyecto para la implementación de su propia Autoridad de validación, basándose en la recomendación existente para el protocolo OCSP. El objetivo establecido en primera estancia fue la validación de los certificados utilizados por clientes que hacían peticiones de fechado digital. Sin embargo, este objetivo fue ampliado poco tiempo después y el servicio se comenzó a prestar de manera global. Actualmente la FNMT-RCM está constituida como Autoridad de validación para los certificados de varias PKIs, entre las que cabe destacar la de la propia FNMT-RCM o la del DNle.

4.2. EL SERVICIO

El protocolo OCSP está especificado por el grupo de trabajo PKIX de IETF en la RFC 2560, publicada en junio de 1999. El objetivo de este protocolo es la consulta del estado de uno o más certificados de clave pública X.509, evitando al usuario final la complicada consulta y tratamiento de las CRLs emitidas por la autoridad de certificación. El cliente emite una petición OCSP y deja en suspenso la aceptación de las operaciones llevadas a cabo con el certificado en cuestión hasta que el servidor le devuelve una respuesta.

En este protocolo se especifican los datos que deben ser intercambiados entre una aplicación que desea conocer el estado de un certificado y el servidor que proporciona este estado. Básicamente es necesario que la aplicación cliente proporcione una lista de uno o más registros, en la que se incluyan los números de serie de los certificados a validar y el identificador del emisor de los mismos. Estos datos podrían, opcionalmente, ir firmados. Una vez recibida la petición, el servidor responde con una lista acorde a los datos solicitados y en la que se incluye el estado de los certificados solicitados así como el intervalo de validez durante el cual esos datos son válidos. La respuesta del servidor debe de ir obligatoriamente firmada por la Autoridad de validación.

La trivialidad de este servicio no permite dejar de lado, ni abstraerse de la potencia y los beneficios que es capaz de proporcionar. Según la propia especificación, una de las características que posee es la capacidad para responder a peticiones, de manera veraz, sobre el estado de certificados pertenecientes a diferentes autoridades de certificación, siempre y cuando se disponga de la información asociada a los mismos, ya sea o bien mediante accesos a fuentes de datos o bien mediante el acceso a otros servicios de validación. Esto es lo que se denomina validación de certificados multiCA.

5. Certificación de atributos

5.1. ANTECEDENTES

La certificación de atributos es la asignatura pendiente del mundo de las PKIs. Aunque su necesidad es más que clara, la mayor parte de las entidades usuarias han desistido de

utilizarla. La escasez de información, de proveedores que suministren el servicio y por otro lado la inexistencia de aplicaciones que hagan uso del mismo, suponen el mayor handicap para un servicio de gran utilidad.

La FNMT-RCM inició en 2000 su propio proyecto para el desarrollo de una autoridad de certificación de atributos y actualmente entra dentro de su catálogo de servicios ofrecidos.

5.2. EL SERVICIO

La recomendación X.509 v3 de ITU-T, a parte de sentar las bases para los certificados de clave pública, introdujo el concepto de certificado de atributos. Posteriormente, la revisión 4 de esa misma recomendación sirvió para profundizar en el campo de la certificación de atributos.

Una definición muy genérica de certificado de atributos podría ser: “Un certificado de atributos es un documento electrónico, firmado electrónicamente por una autoridad de certificación de atributos, cuyo contenido liga un determinado atributo a una identidad (certificado de clave pública)”. Sin embargo, esta definición da cabida a que cualquier tipo de documento electrónico firmado electrónicamente que certifique una determinada característica (por ejemplo, un correo electrónico), sea automáticamente ascendido a la categoría de certificado de atributos (lo cual podría ser una infraestructura de certificados de atributos perfectamente válida, siempre y cuando las entidades que fuesen a verificar la validez de los atributos sean humanos y acuerden como se van a procesar esos atributos). Como de lo que se trata es de tratamientos automatizados de datos, es necesario definir determinados formatos para facilitar esta tarea, y aquí es donde interviene la anteriormente citada recomendación X.509.

El certificado de atributos es una estructura representada en ASN.1 y cuyo contenido básico es el poseedor del atributo o atributos, el emisor del mismo, un número de serie, el periodo de validez y finalmente una secuencia de uno o más atributos. Toda esta información deberá ir necesariamente firmada por la autoridad de certificación de atributos.

El tratar de implementar una infraestructura de certificación de atributos propia puede llegar a ser una tarea formidablemente pesada, ya sea por tener que tratar con sus estructuras de datos (el ASN.1 tiene sus rarezas, y los compiladores que facilitan su manejo no son herramientas ni comunes ni asequibles), ya sea por los recursos de los que sería necesario disponer para el desarrollo de los elementos de la infraestructura. Afortunadamente, hace tiempo que se cuenta con infraestructuras de clave pública consolidadas, muchas de las cuales son capaces de emitir certificados de atributos, como es el caso de la FNMT-RCM, y se cuenta con librerías capaces de entender y utilizar los mismos en diversidad de plataformas. Por otra parte, una estructura mínima de certificación de atributos cuenta con los siguientes participantes:

PKI, es la infraestructura de clave pública encargada de proporcionar el soporte apropiado para que pueda existir una infraestructura de certificación de atributos. Sus funciones serán las características de una PKI (gestión de certificados de clave pública, registro de usuarios, etc.).

Autoridad de Registro de Atributos (ARA). Recibe solicitudes de certificados de atributos por parte de los usuarios de la infraestructura, verifica (ya sea mediante una consulta telemáti-

ca a un repositorio o mediante procedimientos tradicionales) si el usuario puede tener ese certificado de atributos, y solicita el certificado de atributos a la Autoridad de Certificación de Atributos (ACA). Asimismo, recibe peticiones de revocación de atributos y solicita las mismas a la ACA.

ACA, recibe solicitudes de emisión y revocación de certificados de atributos, emite y revoca certificados de atributos, publica lo anterior en un repositorio y lo pone a disposición de los usuarios.

Usuario, pudiendo ser poseedor o no de un certificado de atributos. Si lo posee podrá hacer uso de él en aquellos ámbitos que así lo necesiten. Si no lo posee, lo que podrá hacer es verificar los certificados de atributos de otros usuarios.

Sobre el papel, los certificados de atributos resuelven de una manera muy elegante determinadas deficiencias que presentan las infraestructuras de clave pública tal como están desplegadas hoy en día. Lamentablemente, no están lo suficientemente extendidos, probablemente debido a varios factores:

Así como existen muchas aplicaciones que utilizan actualmente certificados de clave pública (navegadores, programas de correo electrónico, etc.), no hay aplicaciones equivalentes que utilicen certificados de atributos.

Problemas de estandarización, el formato del certificado de atributos y las listas de certificados de atributos está formalizado, pero no ocurre lo mismo con los atributos en sí. Es necesario un esfuerzo de normalización (o una amplia base de usuarios que comience a utilizar unos determinados atributos de una determinada manera), para que distintas aplicaciones sean capaces de procesar distintos atributos.

En relación al tema anterior, debería constituirse un “repositorio” global donde se pudiese consultar qué atributos están definidos, cuál es su formato, cuál es su utilización y donde se puedan insertar atributos nuevos.

Falta de información, probablemente debido a su escasa utilización, estos certificados son poco conocidos, lo cual crea un círculo vicioso.

6. Notificación telemática

6.1. ANTECEDENTES

Los servicios que se han comentado en anteriores apartados son la base de cualquier PKI. Tomando como base estos servicios, se pueden llevar a cabo implementaciones de aplicaciones o nuevos servicios, que haciendo uso de la firma electrónica constituyan una evolución tecnológica y un gran avance en actividades cotidianas de personas y empresas. Entre estos servicios se encuentra la notificación telemática.

La notificación telemática tiene su base en el correo postal certificado y su objetivo fundamental es garantizar el no repudio de comunicaciones efectuadas entre dos partes.

6.2. EL SERVICIO

El correo postal certificado es solicitado por una entidad u organismo notificador con la intención de informar a uno o varios ciudadanos o empresas. La entrega del mensaje se suele realizar, por vía postal y se garantiza gracias a la firma de un certificado que queda custodiado por la entidad postal, y pudiendo ser devuelto un acuse de recibo al origen, en caso de que esto sea requerido.

Si este escenario es trasladado al entorno de las transacciones electrónicas vuelven a surgir tres actores. Por un lado, la entidad u organismo emisor de la notificación; en el extremo opuesto el ciudadano o empresa receptora y entre ambos un tercero de confianza que preste el servicio de notificaciones electrónicas. Todo esto englobado en un marco que proporciona la máxima seguridad.

Pero, ¿qué ventajas proporciona el uso del sistema de notificaciones electrónicas? Básicamente, el sistema garantiza la seguridad de las transacciones y la rapidez en la tramitación, a la vez que se produce un ahorro más que considerable en los costes a los que las entidades notificadoras deben hacer frente.

La inexistencia de recomendaciones o normativa aplicable a este tipo de aplicaciones, obliga a que los implementadores desarrollen sus propios mecanismos de acceso e interfaces, basándose únicamente en los requisitos definidos para el sistema.

Centrándonos en el servicio ofrecido por la FNMT-RCM, el notificador hará uso de unas librerías, proporcionadas por la FNMT-RCM, para integrar su aplicación con el envío de notificaciones. Estas librerías permiten el envío de notificaciones, así como la comprobación del estado de una determinada notificación. Una vez realizada esta integración, el notificador deberá registrarse en el servicio para poder proceder a los envíos, además de estar en posesión de un certificado digital X.509 emitido por la FNMT-RCM, válido y no revocado, así como de su correspondiente clave privada de manera que se permita la autenticación de forma segura del mismo.

Un paquete de notificación se compone básicamente de un título, un cuerpo de mensaje, un fichero (opcional) y una lista de destinatarios.

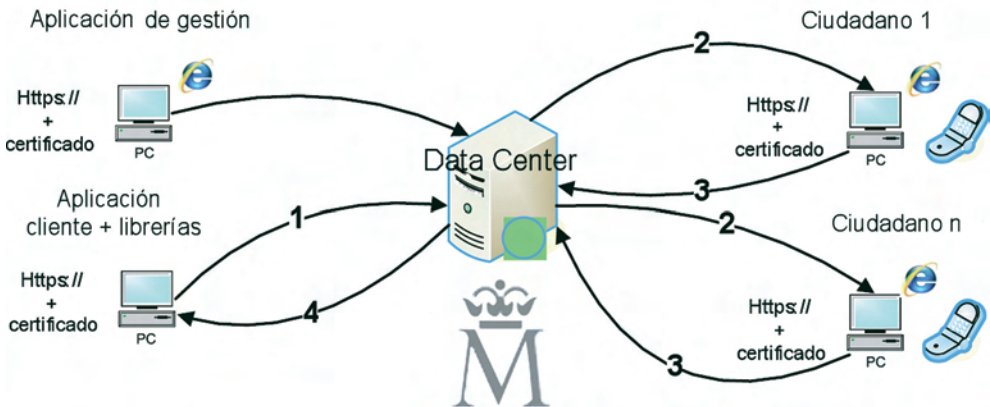


Figura 3.

Una vez que el notificador ha compuesto el paquete con la notificación y se lo ha enviado a la FNMT-RCM cifrado y firmado (1), esta procede a la comprobación de la entidad del solicitante y de los permisos que tiene atribuidos. Si los datos son correctos se realiza la custodia de la notificación, se pone a disposición del destinatario/s (2) y se devuelve un recibo fechado y firmado al notificador indicando que la notificación ha sido recibida (3-4).

La FNMT-RCM, como prestador del servicio y al único efecto de dar fe de lo acontecido, tiene un acceso limitado a las notificaciones practicadas. Dicho acceso limitado no permite en ningún caso, a ningún empleado o colaborador externo de la FNMT-RCM, el acceso a las notificaciones. El procedimiento de acceso se regula en los procedimientos de seguridad internos y está basado en un sistema de concurrencia de al menos 4 personas, con carácter ejecutivo dentro de la FNMT-RCM. Todo acceso es anotado en un libro de control de accesos donde se hace constar al menos, la fecha, la hora, el motivo justificado del acceso así como los intervinientes y su cualificación.

El tiempo de custodia inicial de las notificaciones telemáticas será de 5 años, prorrogables.

La FNMT-RCM como prestador de servicios de Dirección Electrónica Única (DEU) proporciona a todos los usuarios que lo soliciten una dirección en Internet que le permite recibir las notificaciones de todos los notificadores que hayan suscrito un acuerdo con el prestador de servicios de notificación. Esta dirección única es una URL y el acceso a la misma se realiza mediante el protocolo *https* con autenticación de cliente.

Cuando la notificación se recibe en la FNMT-RCM, esta envía un correo electrónico a los destinatarios avisándoles de la existencia de una notificación disponible depositada en sus DEUs e incluyendo un *link* que permita a cada usuario ir a su DEU con mayor facilidad y rapidez. De manera opcional, y siempre y cuando el notificador así lo haya solicitado, este aviso podrá ser enviado también al teléfono móvil del destinatario/s por medio de un mensaje corto SMS.

El ciudadano que se conecta con su DEU debe estar en posesión de un certificado digital emitido por la FNMT-RCM, así como de su clave privada, de manera que se pueda proceder a su autenticación y a la comprobación de la validez de su certificado.

Una vez que el ciudadano se ha autenticado se le muestra la pantalla de acceso a su DEU, invitándole a firmar un comprobante de acceso para poder visualizar sus notificaciones. Una vez que esta acción se ha producido se guarda esta firma y se le muestra un *Webmail* con acceso a sus notificaciones.

Si el notificador solicitó *acuse de recibo*, el notificado estará obligado a firmar un nuevo comprobante de acceso a esa notificación y esa prueba será enviada al notificador y quedará custodiada en la FNMT-RCM.

El sistema permite que, una vez leída una notificación, esta puede ser respondida por el notificado, de manera que el notificador pueda recibir dicha respuesta.

Cuando una notificación es enviada se selecciona un periodo de validez de la misma, de manera que si transcurrido ese periodo no se ha recibido confirmación de acceso, se podrá establecer un método alternativo de envío de notificación. Es en este momento cuando entraría en juego el concepto de *correo mixto*.

MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: NORMALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Daniel Avedillo de Juan. *Subdirector general de Compras. Dirección General del Patrimonio del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.*

José Luis Cueva Calabia. *Subdirector general de Clasificación de Contratistas y Registro de Contratos. Dirección General del Patrimonio del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Bernardino Pérez Crespo. *Vocal asesor de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Alberto Valdivielso Cañas. *Secretario general de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Un proyecto de éxito anterior a la nueva regulación de la contratación electrónica.— **2.** La ley de Contratos del Sector Público. Plataforma de contratación del Estado.— **3.** CODICE: Una arquitectura normalizada de información para la contratación pública.

1. Un proyecto de éxito anterior a la nueva regulación de la contratación electrónica

La temprana vocación de la Dirección General del Patrimonio del Estado para abordar con la máxima intensidad las ventajas que proporciona la contratación electrónica se pone de manifiesto en su ámbito sectorial de actuación como órgano gestor del sistema de compras centralizadas.

El proyecto Conecta-Patrimonio, actualmente en funcionamiento en la Dirección General del Patrimonio de Estado, está configurado para dar soporte electrónicamente a todos los procesos relacionados con la adquisición centralizada de bienes y servicios regulados en el artículo 190 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), por el que se contratan anualmente más de 1.000 millones de euros tanto por la Administración General de Estado como por Administraciones Autonómicas y Locales.

Conecta- Patrimonio está operativo desde el año 2004 en sus primeras fases, completándose todos los procesos en el 2007. En la actualidad permite la tramitación electrónica de los distintos procedimientos, fundamentalmente:

- Consulta comparación y selección de productos en un Catálogo en línea con más de 100.000 productos.
- Licitación electrónica.
- Actualización electrónica de los catálogos (empresas).
- Tramitación electrónica de las órdenes de compra (usuarios).

Conecta-Patrimonio ha alcanzado desde 2005 el nivel máximo (100%) en los informes anuales que realiza la Unión Europea en relación con los 20 servicios públicos on line, es decir se sitúa en el nivel 4 correspondiente a la realización total de los servicios de forma electrónica.

En la actualidad, la aplicación da soporte prácticamente al 100% de los expedientes de modificación que se realizan en su totalidad de forma electrónica.

En el caso de la tramitación de órdenes de compra, a lo largo de 2008 se han tramitado electrónicamente cerca de 1.000 peticiones con su correspondiente contrato, superando los 60 millones de euros, lo que supone un incremento en su uso respecto a 2007 de más de un 400%.

A principios de 2009 entrará en funcionamiento el modulo de licitación de contratos derivados de un Acuerdo Marco para dar soporte al procedimiento establecido en el artículo 182 de la LCSP. Este modelo permitirá la licitación electrónica de varios centenares de contratos de servicios destinados a la implantación de la Administración electrónica.

La importancia del proyecto Conecta-Patrimonio no se agota en su utilidad práctica, acreditada por sus elevados estándares de calidad, sino que como proyecto pionero ha permitido al equipo humano de la Dirección General del Patrimonio del Estado abordar la regulación y despliegue de la contratación electrónica con un conocimiento profundo de la compleja problemática que deben resolver las aplicaciones específicas para realizar las transacciones electrónicas necesarias en los procesos de contratación pública.

2. La Ley de Contratos del Sector Público. Plataforma de contratación del Estado

La incorporación plena de medios electrónicos, informáticos y telemáticos a los procedimientos relacionados con la contratación constituye uno de los elementos clave de la nueva LCSP.

La opción esta en línea con los planteamientos europeos sobre lo que deben ser los vectores de desenvolvimiento de la contratación pública. La vinculación entre una amplia implantación de la contratación electrónica y la eficiencia y productividad de la economía se plasma de forma cuantificada en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica, «Acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos» formulado por la Comisión Europea con un horizonte temporal situado en el año 2010. En el Plan, la Comisión identifica como una de las cinco áreas prioritarias para la implantación de la Administración electrónica el desarrollo de servicios clave de gran impacto para los ciudadanos y las empresas soportados

en la expansión de la contratación electrónica. Esta actuación se enmarca en las siguientes coordenadas económicas:

«Los ingresos de la Administración Pública suponen un 45% aproximadamente del PIB y las autoridades públicas compran del 15 al 20% del PIB, lo que significa de 1,5 a 2 billones de euros al año en Europa. La contratación y la facturación electrónicas podrían generar un ahorro aproximado del 5% en los costes totales de la contratación y una reducción de los costes de transacción del 10% o más, lo que se traduciría en un ahorro anual de decenas de miles de millones de euros. Las PYME, en particular, podrían beneficiarse de un acceso más fácil a los mercados de la contratación pública e incrementar sus capacidades en las TIC y, por ende, su competitividad».

El cumplimiento del objetivo de avanzar en la implantación de la e-contratación se sustenta en el compromiso de los Estados miembros de que para el año 2010 se encuentren habilitados los medios para que el 100% de la contratación pública se pueda realizar por medios electrónicos y que en dicha fecha se contrate efectivamente por medios electrónicos el 50% de los contratos sujetos a la directiva de contratación.

La base jurídica para posibilitar este resultado se recoge en la directiva 2004/18, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Esta norma ha regulado el empleo de medios electrónicos en la adjudicación de contratos, fijando los requerimientos que deben cumplir los sistemas empleados y los efectos que sobre el procedimiento tiene su utilización (reducción de los plazos mínimos fijados para la publicidad de las licitaciones, fundamentalmente), e introduce la subasta electrónica como un nuevo trámite que puede insertarse en los procedimientos abiertos y restringidos, así como en ciertos procedimientos negociados.

Sobre el suelo de la directiva, cuyo contenido incorpora, la LCSP ha efectuado un importante esfuerzo de regulación para construir un modelo integrado basado en una triple línea de actuación:

Por un lado, regula los medios de intercambio de información que podrán emplearse por los distintos agentes intervinientes, no solo a nivel de los requerimientos que deben cumplir los medios electrónicos empleados, sino también creando estructuras que faciliten el flujo de información: así, se permite la transmisión electrónica de la información contractual; se regula —dando valor legal a su utilización— el perfil del contratante como punto Web de información sobre contratos y donde se publican las licitaciones y cualesquiera otras informaciones relevantes para el procedimiento; se crea un registro centralizado de licitadores y empresas clasificadas soportado en medios electrónicos como base para la e-contratación y se crea la Plataforma de Contratación del Estado como centro virtual de la contratación pública del sector estatal, para la prestación de servicios e información a empresarios y Administraciones, habilitada, además, para operar como perfil del contratante de los poderes adjudicadores que lo requieran. Este conjunto de facilidades va a permitir un acceso sencillo y eficiente a todos los operadores económicos a los procesos de contratación pública electrónica.

En segundo lugar, la Ley efectúa un desarrollo detallado y preciso de las normas que permiten la contratación electrónica aportando claridad y seguridad jurídica a este tipo de transac-

ciones. Junto a la regulación de los sistemas de comunicaciones, se incorporan las normas procedimentales previstas en la directiva 2004/18 en relación con dos figuras novedosas soportadas íntegramente en medios electrónicos: la subasta electrónica y el sistema dinámico de adquisición. Además, la regulación de los procedimientos «clásicos» se ha abordado desde la perspectiva de facilitar en un futuro su tramitación electrónica; esta perspectiva de regulación, basada en la inminente desmaterialización del expediente de contratación explica nuevas regulaciones como la posibilidad que se da al órgano de contratación de prescindir de la garantía provisional, adoptada para reducir costes y estimular la concurrencia y eliminar el problema que representa para la licitación electrónica prescindir el tratamiento de las garantías, o las normas establecidas para la presentación y la apertura de proposiciones cuando las ofertas hayan sido enviadas por medios electrónicos.⁽¹⁾

Por último, la Ley establece unos incentivos y mandatos para que los poderes adjudicadores y los operadores económicos se incorporen a la utilización de medios electrónicos en la contratación. La reducción de plazos para la presentación de proposiciones si se envía la publicidad por medios electrónicos; la simplificación de la documentación de la oferta si se dispone del certificado electrónico del Registro de Licitadores; el acceso sencillo a publicidad por medios electrónicos con validez legal (procedimientos negociados con publicidad, anuncio previo, instrucciones internas de contratación de entes del sector público que no son Administraciones Públicas); la notificación con validez legal de la adjudicación provisional; la implantación progresiva de la factura electrónica, son elementos que crean una batería de incentivos que operan ahorrando tiempo, reduciendo costes y aligerando la tramitación —en definitiva, promoviendo la eficiencia— para estimular el uso de los medios electrónicos en estos procedimientos.

Así pues, en el ámbito de la Ley se han satisfecho los objetivos que el Plan Avanza, orientado a alcanzar la media europea en indicadores de la Sociedad de la Información y del conocimiento, había formulado, ya que la Ley posibilita que en materia de contratación las Administraciones Públicas operen como tractoras del sistema de innovación y se eliminan barreras y se impulsa el uso de tecnologías electrónicas en el ámbito de los contratos públicos. Igualmente la recomendación del Plan Avanza de crear canales para la ejecución de políticas públicas se plasma en la creación de la Plataforma de Contratación del Estado.

Puede afirmarse que la LCSP aborda simultáneamente la construcción del marco general para la implantación de la contratación electrónica y un tratamiento de los procedimientos que facilite el desarrollo de estos procesos, removiendo obstáculos que dificultarían una fluida aplicación de la licitación y contratación electrónicas. Con ello, la contratación pública, sigue en la vanguardia de la implantación de la e-administración.

Precisamente, este grado de desarrollo de las normas sobre uso de los medios electrónicos en la contratación pública, unida al hecho de que se trata de una regulación intensamente

⁽¹⁾ La regla tradicional de apertura pública de las ofertas cede en los procedimientos cuya tramitación se realice electrónicamente (art. 144 y 152) y se permite (disposición adicional 19ª) la remisión de la oferta electrónica en dos fases, enviando en la primera la firma electrónica de la oferta (dentro del plazo común de presentación) y en un segundo momento, en un plazo máximo de 24 horas, la oferta completa.

condicionada por las normas europeas y a las características peculiares de los sujetos intervinientes en las relaciones jurídico públicas que se establecen en este ámbito⁽²⁾ explican el especial tratamiento de la e-contratación por la Ley 11/2007, cuya disposición adicional cuarta viene a reconocer que el referente normativo para este ámbito lo constituye la legislación especial de contratos públicos, respecto de la cual la general de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas solo es aplicable subsidiariamente.⁽³⁾

Desde el punto de vista operativo debe ponerse de manifiesto la importancia de la puesta en marcha de la Plataforma de Contratación del Estado concebida para funcionar como un espacio virtual para la contratación pública.

Por su importancia estratégica, por su dimensión, por implicar ahorro de costes para los operadores económicos, por facilitar múltiples servicios e interacciones entre los órganos de contratación y los empresarios, es el proyecto en marcha más importante de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Operativa desde el 2 de mayo de 2008, en cumplimiento del mandato de la LCSP con las funcionalidades exigidas por ésta, básicamente como vehículo para dar publicidad a información contractual (anuncios y notificaciones), ha continuado su desarrollo, proporcionando en la actualidad consulta y descarga gratuita de pliegos y otra documentación relevante para la contratación (proyectos, memorias, etc.) opción de suscripciones por correo electrónico que permite enviar a las empresas de forma gratuita los hitos relevantes de cada procedimiento en que estén interesados.

Se están desarrollando servicios de soporte, conectividad y coordinación a los sistemas de contratación electrónica que desarrollen los poderes adjudicadores, lo que les permitirá ahorrar costes de implantación al utilizar las facilidades que proporcione la Plataforma.

3. CODICE: Una arquitectura normalizada de información para la contratación pública

Al margen de los trabajos de regulación y de puesta en marcha de los dispositivos necesarios para cumplir las previsiones legales, la Dirección General del Patrimonio del Estado ha

⁽²⁾ Por la parte del contratante público, se maneja en la legislación de contratos una definición más amplia de los organismos del sector público sujetos a la Ley. En cuanto al sujeto privado, las relaciones se entablan con empresas, muchas de ellas de gran tamaño o en posición de oligopolio. Las relaciones, en todo caso, se entablan desde la perspectiva de la estricta voluntariedad para el sujeto privado.

⁽³⁾ Disposición final octava LCSP. Ha de llamarse la atención sobre el dato de que, respecto a su inmediato antecedente - disposición adicional séptima LCAP-, la LSP ha avanzado en la configuración autónoma del derecho procedimental aplicable a la contratación al establecer la subsidiariedad de las normas generales de procedimiento en lugar de mantener su supletoriedad, como en el sistema anterior.

efectuado una apuesta para promover la normalización de la información que se utiliza en los procesos de contratación pública. Esta línea de trabajo se ha concretado en la realización del proyecto CODICE, cuyos resultados se incorporan a todas las aplicaciones que desarrolla la Dirección General.

3.1. INTRODUCCIÓN

Los procedimientos de contratación pública exigen la producción e intercambio de gran número de documentos por parte de los distintos órganos y entidades intervinientes a lo largo del procedimiento. Dichos intercambios de documentos producen en unos casos de modo directo entre los principales interesados en el proceso (órganos de contratación y operadores económicos), y en otros a través de órganos o instrumentos auxiliares instituidos para facilitar la publicidad y asegurar la transparencia del proceso (boletines oficiales, portales y plataformas de contratación, etc.), y aunque su contenido esencial está regulado por las normas de contratación aplicables, su estructura y forma son las propias de documentos «narrativos», contruidos con vistas a su lectura, análisis y tratamiento mediante intervención humana.

212

Cuando los procedimientos de contratación se tramitan por medios convencionales, la estructuración y formalización rigurosa de los documentos intercambiados (anuncios de licitación, pliegos, ofertas, notificaciones, etc.), aunque conveniente, no resulta imprescindible, por cuanto todos los documentos intercambiados serán leídos y analizados por sus destinatarios, quienes a la vista de su contenido decidirán el tratamiento adecuado en cada caso. Este análisis personalizado de cada documento intercambiado permite superar los problemas de interpretación, en su contexto apropiado, que inevitablemente se suscitan en el análisis de documentos escritos en lenguaje natural, aunque a costa de un tiempo y esfuerzo considerables, y con escasas o nulas posibilidades de automatización.

La incorporación de técnicas electrónicas y telemáticas a la contratación pública brinda la oportunidad de reducir de forma sustancial los costes operativos soportados tanto por las entidades contratantes como por los operadores económicos participantes en los procedimientos de contratación pública, proporcionando al mismo tiempo otros beneficios en términos de calidad y disponibilidad de la información, evitación de errores, reducción de plazos de tramitación, transparencia, y gobierno y control de los procedimientos. Sin embargo, para capturar los beneficios derivados de la introducción de dichas técnicas, es preciso que los documentos intercambiados puedan ser comprendidos y correctamente procesados de forma automatizada por los sistemas informáticos de todos los participantes en el proceso, minimizando la intervención humana necesaria para ello. De lo contrario, la contratación electrónica se reduciría al simple transporte electrónico de documentos, que habrían de ser objeto de tratamiento manual, con intervención humana, en ambos extremos del intercambio, de forma no distinta a como se efectúa en los procesos convencionales, sin apenas ganancias de eficiencia.

3.2. LA IMPORTANCIA DE LA INTEROPERABILIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El *Marco Europeo de Interoperabilidad*⁽⁴⁾ define la interoperabilidad como «la habilidad de los sistemas de información y comunicación (ICT), y de los procesos de negocio que soportan, para intercambiar datos y para habilitar el intercambio de información y de conocimiento».

En el ámbito de la contratación pública por medios electrónicos, la interoperabilidad es, por lo tanto, la cualidad que permite a órganos de contratación y operadores económicos intercambiar entre sí, por medios electrónicos, *la información y el conocimiento* contenidos en los documentos (electrónicos) intercambiados que resulta necesaria para llevar a cabo los procesos que constituyen la contratación pública.

Si bien en cualquier procedimiento que exija intercambios de información por medios electrónicos entre los distintos participantes la interoperabilidad es un requisito esencial, los procedimientos de contratación presentan connotaciones que hacen de la interoperabilidad una cualidad especialmente necesaria, y al mismo tiempo singularmente valiosa para contribuir a la eficiencia de dichos procesos.

Por una parte, la contratación pública se desarrolla en un ámbito transnacional, con la participación de una gran diversidad de compradores públicos y de operadores económicos proporcionando una extraordinaria variedad de bienes y servicios en todo tipo de sectores de actividad, está regida por principios de libre concurrencia, transparencia y no discriminación, y se regula de forma armonizada en toda la Unión Europea. Además, salvo en los casos especiales en que la concurrencia puede ser restringida, cualquier operador económico de cualquier país debe poder acceder en condiciones de no discriminación a cualquier procedimiento de contratación promovido por cualquier entidad u órgano contratante de cualquier país de la Unión Europea. Con tales condicionantes, la interoperabilidad es un requisito insoslayable para la viabilidad de cualquier proyecto de implantación de sistemas de contratación electrónica en un ámbito de la diversidad y características del constituido por la contratación pública en la Unión Europea.

Junto a esta interoperabilidad en los intercambios de documentos de contratación por distintos participantes en un mismo proceso, que puede calificarse de «transversal», la contratación en general (no sólo la contratación pública) constituye un excelente ejemplo del singular valor que la interoperabilidad que podría calificarse de «longitudinal», o a lo largo del proceso, puede proporcionar. Cuando se contempla el proceso completo de la cadena de suministro en su conjunto, y se toman en consideración todos los intercambios de documentos que se producen entre los diversos participantes a lo largo de las sucesivas fases y etapas que constituyen el proceso en su conjunto, desde la publicación del anuncio de licitación hasta la facturación y el pago del bien suministrado o del servicio proporcionado, es cuando mejor se aprecian las oportunidades de mejora del proceso que ofrecen la normalización y reuti-

⁽⁴⁾ European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services (EIF). IDABC, European Communities, 2004.

lización de componentes de información, la conciliación de documentos relacionados y la automatización de procesos encadenados, y cuando las grandes posibilidades de reducción de trámites y costes, de mejora de la calidad de la información y de optimización de procesos derivada de dicha normalización pueden ser adecuadamente apreciados.

3.3. LA CONTRIBUCIÓN DE CODICE

CODICE (Componentes y Documentos Interoperables para la Contratación Pública) aborda el problema de la interoperabilidad al nivel del documento, proporcionando una arquitectura normalizada basada en componentes de información básicos o elementales que pueden ser agregados y combinados formando otros componentes más complejos, y finalmente documentos completos, listos para ser utilizados de forma consistente y repetida en los procesos de contratación pública, de modo semejante a como se combinan las piezas de un juego de construcciones modulares, o a como se ensamblan vehículos u otros bienes complejos de consumo a partir de un número relativamente reducido de piezas normalizadas.

Los componentes básicos, componentes agregados y documentos que constituyen la biblioteca de elementos de información de CODICE han sido en primer lugar construidos de un modo sintácticamente neutro, siguiendo los principios y reglas de la norma ISO-15000-5 «*Core Components Technical Specification*», de modo que pueden ser implementados técnicamente en diferentes lenguajes, y asegurando de este modo su pleno alineamiento con los estándares internacionales aplicables al diseño de documentos electrónicos.

Sin embargo, teniendo en cuenta la actual generalización del uso de XML como lenguaje universal de intercambio de información electrónica, los componentes y documentos diseñados se han implementado también como una biblioteca de esquemas XSD, de conformidad con la familia de especificaciones XML del World Wide Web Consortium (W3C).

Junto al objetivo de facilitar la interoperabilidad en la contratación pública por medios electrónicos, otro de los objetivos que persigue CODICE es el de promover la reutilización y consistencia de la información. La mayoría de los componentes de CODICE son compartidos por más de un documento, y la información en ellos contenida puede por ello ser reutilizada a lo largo del proceso, sin necesidad de reintroducción de datos ni riesgo de los posibles errores derivados de dicha reintroducción.

De acuerdo con esa filosofía de reutilización, así como al objeto de facilitar al máximo su interoperabilidad a nivel internacional, la implementación en XML de los componentes de CODICE reutiliza a su vez los componentes del *Universal Business Language*⁽⁵⁾ (UBL), estándar internacional abierto para el comercio electrónico promovido por la organización OASIS y basado en el estándar ISO-15000-5, de manera que CODICE puede considerarse como

⁽⁵⁾ OASIS Universal Business Language v 2.0.

una extensión y adaptación de la biblioteca de componentes y documentos de UBL para ampliar su aplicabilidad a los procesos de contratación pública sujetos a la Directiva europea 2004/18/CE y a LCSP.

Con igual objetivo de asegurar un alineamiento permanente de las iniciativas españolas en el campo de la contratación electrónica con la evolución europea en dicho ámbito, así como con el de contribuir a la interoperabilidad pan-europea de la contratación electrónica, la Dirección General del Patrimonio del Estado participa activamente en las iniciativas emprendidas en el Comité Europeo de Normalización orientadas al diseño de un sistema normalizado de componentes de información, documentos electrónicos y perfiles de uso que constituya la base de los futuros estándares europeos para la contratación electrónica, esfuerzo colectivo en el que CODICE constituye una de las contribuciones fundacionales.

3.4. CONCLUSIONES

CODICE constituye un proyecto de arquitectura de información normalizada para la contratación electrónica, diseñada de acuerdo con los estándares internacionales aplicables a la construcción de documentos electrónicos interoperables, y especialmente basada en ISO-15000-5 (Core Components Technical Specification) y en UBL, concebido con el fin de facilitar la interoperabilidad y la reutilización de la información en los procedimientos de contratación pública llevados a cabo de conformidad con la LCSP y con la Directiva 2004/18/CE.

Dicha arquitectura, constituida esencialmente por una biblioteca de componentes normalizados de información, incluyendo tanto componentes básicos o elementales, como componentes complejos obtenidos por agregación o combinación de otros más simples, así como documentos de contratación contruidos por agregación de los anteriores, permite a los participantes en los procesos de contratación pública la construcción, intercambio y tratamiento de documentos electrónicos por medios automatizados de modo interoperable, asegurando la correcta y unívoca interpretación del contenido informativo de dichos documentos por todos los participantes, y facilitando la reutilización de la información electrónica creada o intercambiada, tanto a lo largo de las sucesivas etapas y fases de la cadena de suministro como en sucesivos procedimientos de contratación.

Por otra parte, el proyecto CODICE participa de forma destacada en el esfuerzo colectivo emprendido por la Unión Europea, en el marco del eGovernment Action Plan, para hacer realidad la visión de un mercado europeo interoperable de contratación pública por medios electrónicos.

LOS SERVICIOS COMUNES COMO SOPORTE DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Juan Jesús Torres Carbonell. *Subdirector general de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. Dirección General de Servicios y Coordinación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. Objetivos perseguidos con los servicios comunes.— 3. Red de servicios.— 4. Obligaciones derivada de la normativa.— 5. Descripción de los servicios.— 6. Conclusiones.

1. Introducción

Cuando se plantea la necesidad de proporcionar servicios por parte de la Administración a ciudadanos y empresas, hay que tener en cuenta que muchos de ellos pueden, a su vez, requerir que otras funcionalidades les sean facilitadas, es decir, puede ser que necesiten recibir a su vez otros servicios. Así, tendremos unos servicios finales que se prestan a ciudadanos y otros servicios que podríamos llamar de soporte interno que unas organizaciones prestan a otras, o que se utilizan dentro de la propia organización para elaborar otros servicios (un ejemplo es el *registro electrónico* que se comenta en la Sección 5). Por otra parte, también nos podemos encontrar con que algunos de los servicios (tanto los finales como los internos) son comunes para varios centros directivos en el sentido de que prestan las mismas funcionalidades sea cual sea el centro directivo que lo preste (un ejemplo es el *formulario genérico* que se comenta en la Sección 5).

Unificar esfuerzos en el desarrollo y uso de servicios comunes puede redundar en ventajas para la organización, entre ellas: un mejor aprovechamiento de los recursos, una mayor flexibilidad y agilidad en la elaboración de nuevos servicios, una mayor especialización de los distintos centros en la prestación de los servicios verticales que le sean propios, etc.

El uso de servicios comunes lleva también a reforzar la cooperación y la interlocución entre los distintos centros directivos. Así, lo que se consigue es que estos servicios disparen los mecanismos de cooperación y colaboración reforzando por tanto a la propia organización. Este refuerzo es, en definitiva, uno de los objetivos perseguidos, junto con la unificación de criterios y la optimización del uso de los recursos disponibles.

En este capítulo se presenta el trabajo que se ha venido realizando para la oferta de algunos servicios comunes en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). Si bien gran parte de la implementación se ha realizado por parte de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (SGTIC), hay que entender en todo momento que el esfuerzo y las iniciativas constituyen un proyecto común y un objetivo del Departamento que se ha impulsado desde la Comisión Ministerial de Administración Electrónica (CMAE)⁽¹⁾ y desde el Grupo de Trabajo de Impulso de la Administración Electrónica⁽²⁾.

En las siguientes secciones se presenta: en la Sección 2 se plantean cuáles son los objetivos que se persiguen con los servicios comunes. En la Sección 3 se expone el modelo de funcionamiento de prestación de servicios en red basados en la cooperación entre servicios. En la Sección 4 se hace referencia a las obligaciones derivadas de la normativa, y en la Sección 5 se describen brevemente algunos de los servicios comunes prestados desde la SGTIC. Finalmente se incluyen unas conclusiones en la Sección 6, y referencias en la Sección 7.

2. Objetivos perseguidos con los servicios comunes

Ya se ha hecho mención en el apartado anterior a las ventajas que puede aportar a la organización el uso de servicios comunes, filosofía que ya impregnaba la puesta en marcha de los Planes Director y de Impulso por parte del MEH⁽³⁾⁽⁴⁾. El uso de servicios comunes por parte de una organización facilita, desde nuestro punto de vista, el desarrollo de la Administración electrónica, por varios motivos, ya sea relacionados con la propia organización, con el impulso consecuencia de una mejor orientación de la organización a la prestación de servicios, o por la mayor flexibilidad que introduce en el modelo general orientado al usuario. A continuación se recogen algunos de estos aspectos.

2.1. MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS

La disponibilidad de recursos no es ilimitada, sino más bien al contrario, de forma que su gestión cobra gran importancia para obtener los resultados esperados. Si un centro directivo puede centrar sus esfuerzos y dirigir el uso de sus recursos a la consecución de aquellos objetivos que sean específicos del mismo, olvidándose de la necesidad de obtener, adaptar, gestionar y mantener elementos y componentes de carácter general, de manera que éstos

(1) Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Economía y Hacienda. <http://www.boe.es/boe/dias/2006/11/16/pdfs/A40083-40087.pdf>

(2) Resolución de 10 de mayo de 2006 por la que se crea un grupo de trabajo para el impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.

(3) Plan Director para el impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda. Resumen. <http://www.meh.es/Portal/Administracion+Electronica/>

(4) Plan de Impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda. Resumen. <http://www.meh.es/Portal/Administracion+Electronica/>

sean provistos por otros centros directivos y organizaciones, entonces podrá obtener un mayor rendimiento de los recursos de los que dispone.

2.2. PERMITE LA IMPLANTACIÓN DE WEB 2.0

El uso de servicios comunes junto con el establecimiento de redes de cooperación tecnológica, que permitan construir servicios complejos, basándose en la interoperabilidad de organismos, empresas, etc., de forma que ofrezcan sus respectivos servicios para construir más fácilmente aquellos que deben llegar a los ciudadanos como usuarios finales, es lo que subyace detrás del uso y potenciación de los servicios comunes en el ámbito de la Administración electrónica. Y en definitiva esta interoperabilidad que nos lleva a pensar en red de organizaciones, servicios Web, metadatos, etc. es en definitiva una de las señas de identidad de la Web 2.0 hacia la que debemos orientar nuestra evolución como prestadores de servicios.

2.3. UNIFICAR ESFUERZOS

Un centro directivo pequeño, tendrá grandes dificultades en cumplir con todas las obligaciones que se verá abocado a afrontar para cumplir con la obligación de prestar servicios a los ciudadanos, en general, y con las obligaciones derivadas de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)⁽⁵⁾ en particular. Estas obligaciones requerirán soporte tecnológico para funcionar correctamente, y cumplir las expectativas, puesto que hoy en día es imposible pensar en la prestación de servicios o en la implantación de un backoffice sin el concurso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Por otra parte, los centros directivos con capacidad individual para llevar a cabo estos esfuerzos deben plantearse la conveniencia de colaborar con los demás, tanto si estos otros pueden afrontar por si solos los retos como si no.

2.4. UNIFICAR CRITERIOS

Dentro de una organización, es imprescindible unificar criterios, como medida para obtener determinadas ventajas como disponer de una imagen común, que haga reconocible un producto con una calidad determinada con origen en dicha organización. Igualmente en el caso de un Ministerio, se debe buscar esta unificación de criterios que permitan facilitar el intercambio de iniciativas, proyectos, equipos humanos y experiencias. La puesta en marcha de servicios comunes que se utilicen en todo el departamento supone llevar la unificación de criterios al campo de la definición de necesidades básicas comunes. En modo alguno hay que interpretar esta unificación de criterios como la eliminación de toda personalidad propia y de toda iniciativa distintiva. Muy al contrario, el hecho de que unifiquen criterios que resuelvan los problemas y necesidades comunes permitirá que los responsables de servicios

⁽⁵⁾ Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>. Corrección de errores: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/03/pdfs/A28600-28600.pdf>

específicos verticales pueden volcarse en solucionar éstas necesidades y aplicar toda su creatividad y capacidad de innovación en su ámbito específico de trabajo y no en aquello para lo cual ya se haya definido un criterio común.

2.5. OPTIMIZAR LA INVERSIÓN

Uno de los objetivos evidentes y claros es optimizar la inversión. Resulta indudable que si una inversión realizada para disponer de un servicio que es utilizado por parte de una organización se reitera en distintas unidades de dicha organización con el objetivo de disponer del mismo servicio, no se está haciendo un uso óptimo del presupuesto. Si duplicamos inversiones para un mismo logro, difícilmente se podrá explicar que es imprescindible la inversión e inevitable el gasto.

Lo que parece adecuado es que ante la misma necesidad se plantee un único esfuerzo que lo solucione, lo que evidentemente supone optimizar en el conjunto de la organización el esfuerzo realizado, incluyendo la asignación de recursos humanos, técnicos y, por supuesto, económicos.

2.6. REFORZAR LA COORDINACIÓN

Un objetivo nada desdeñable lo constituye el refuerzo de la coordinación. En un ámbito organizativo complejo, la puesta en marcha de iniciativas que den lugar a servicios comunes implica que los mecanismos de coordinación de los distintos centros directivos interesados deberán ponerse en marcha y funcionar de manera acompasada. El refuerzo de coordinación, se ha llevado a cabo, en primer lugar, a través del Grupo de Trabajo de Impulso de la Administración electrónica en el MEH⁽⁶⁾, y posteriormente se ha reforzado a través de la Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del MEH⁽⁷⁾⁽⁸⁾.

Para conseguir estos objetivos, nos basamos, pues, en el uso de servicios comunes que se interrelacionan constituyendo una red compleja de servicios como se indica en la siguiente sección.

3. Red de servicios

Al plantearnos la necesidad de que haya servicios comunes hay que tener en cuenta que se deberá interoperar entre distintos servicios que probablemente sean ofrecidos por diferentes organizaciones, de manera que cada uno de los servicios incide en la forma en que, en su conjunto, se realiza la prestación por parte de la Administración. Así, independientemente de que haya que atender a detalles y normativas sobre interoperabilidad que serán de inexcusable cumplimiento, algunas consideraciones generales a tener en cuenta podrían ser:

⁽⁶⁾ Véase nota (3).

⁽⁷⁾ Véase nota (1).

⁽⁸⁾ Véase nota (2).

- Es imprescindible que sea fácil y dinámica la interoperabilidad entre diferentes «productores de servicios», que faciliten la generación de servicios de alto valor añadido basados en la existencia de una «red de servicios» que existirá precisamente gracias a la interoperabilidad y a la especialización.
- Sea cual sea el canal utilizado por los ciudadanos para el acceso a los servicios, y sea cual sea la forma en que se «construya» este servicio final, no podemos en ningún momento perder de vista que la Administración continuará siendo responsable de la información y de los servicios prestados.
- La provisión de servicios implicará cooperación entre una variedad de procesos y componentes elementales que dependerán de responsables diferentes.
- Desde la perspectiva del modelo de negocio, los servicios futuros serán proporcionados a través de una red de organizaciones públicas y no públicas, en función de la especialización, disponibilidad, capacidad de gestión, etc.

Nos enfrentamos a una nueva forma de prestar servicios en la cual no es necesario que «todos sepamos hacer de todo». Como ya se ha mencionado, es necesario que optimicemos el uso de los recursos y busquemos la forma más útil de prestar los servicios a los ciudadanos basándonos en una «red de servicios» en la que hagamos uso unos de otros. En esta red, los servicios se deberían establecer en diferentes niveles, siendo algunos de ellos comunes. Prestemos atención a la figura 1 en la que se presentan, a modo de ejemplo, 4 niveles de servicios.

En la figura se observa cómo unos servicios dan soporte a otros. Un centro directivo cuyo ámbito de competencia incluya alguno de los servicios del nivel 4, si no hace uso de los servicios que le ofrecen los niveles inferiores, debería implementarlos por sí mismo. Por ejemplo, el servicio 4.3 utiliza los siguientes servicios: Servicio 1.1, Servicio 2.1 y Servicio 3.1. De esta forma se tiene que el servicio 4.3 debería implementar por sí mismo los servicios 1.1, 2.1 y 3.1 en el caso de que no hiciera uso de los servicios comunes que se le ofrecen. Imaginemos, por ejemplo, que el servicio 4.3 es una «aplicación con la que interactúa el ciudadano», que el servicio 1.1 es el «registro electrónico», que el servicio 2.1 es una «aplicación de validación de certificados» y que el servicio 3.1 es una «aplicación de firma electrónica».

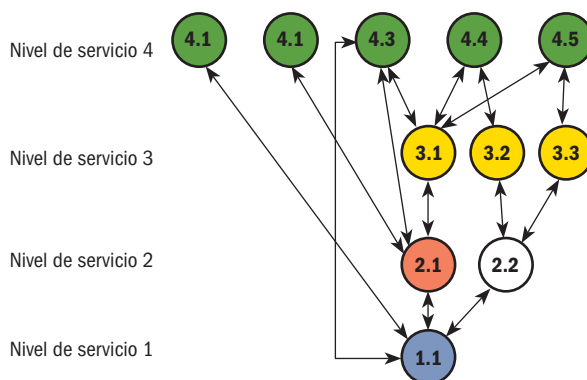


Figura 1. Niveles de servicio.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, también nos podemos encontrar con que algunos de los servicios son comunes en el sentido de que prestan las mismas funcionalidades al ciudadano sea cual sea el centro directivo o la organización que lo preste, como podría ser el caso del «formulario genérico» (véase Sección 5). En este caso la ventaja de utilizar un servicio común vendría dada, no por evitar el desarrollo y explotación de servicios auxiliares, sino porque se evitaría completamente la necesidad de poner en marcha dicha prestación desde el momento que se podría hacer uso de la solución común de la organización. Para potenciar aún más estos servicios comunes y el intercambio de servicios Web, tendremos que hacer determinados esfuerzos, que ya han comenzado, para reforzar la integración que nos permita disponer de un sistema sólido. Al menos hay que considerar:

- Servicios Web⁽⁹⁾ y metadatos⁽¹⁰⁾ coordinados entre Administraciones, industria, agentes sociales, etc. Serán elementos comunes cuyas interfaces y significados deben consensuarse, no cabe la posibilidad de plantear desarrollos de servicios Web —como interfaz de los servicios comunes— sin un acuerdo previo entre oferentes del servicio y usuarios del mismo. Mucho más crítico será el papel de los metadatos, auténtico repositorio semántico que nos dará del significado de los componentes y elementos a considerar.
- Posible existencia de puntos de acceso ofrecidos a ciudadanos por agentes distintos de las Administraciones Públicas, y en consecuencia deberán hacer uso de todos aquellos componentes y servicios que las Administraciones ofrezcan, integrándolos en ofertas que utilizarán, a distintos niveles, los servicios comunes de Administración electrónica disponibles.

Los servicios comunes y la toma en consideración de los puntos que se han recogido en esta sección facilitan que se puedan atender las obligaciones derivadas de la normativa vigente, a la que se hace referencia en la siguiente sección.

4. Obligaciones derivada de la normativa

Los servicios comunes que se plantean vienen a responder a necesidades que, en definitiva, derivan de la LAECSP⁽¹¹⁾. En el apartado segundo de la disposición final tercera de la ley se establece, además, que los derechos reconocidos en el artículo 6 de la misma ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. Nos encontramos así, con que estas obligaciones tienen una fecha explícita en la que deberán cumplirse, y entre ellas se encuentran las siguientes:

- Artículo 6.1 en relación con el artículo 35.b de la (LRJAP) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común:

⁽⁹⁾ W3C Web Services Activity home page. <http://www.w3.org/2002/ws/>

⁽¹⁰⁾ A. Steinacker, A. Ghavam, R. Steinmetz. Metadata Standards for Web-Based Resources. IEEE MultiMedia, enero-marzo 2001.

⁽¹¹⁾ Véase nota (5)

- A la identificación de los responsables de la gestión.
- Artículo 6.1 en relación con el artículo 35.e de la LRJAP:
 - A la formulación de alegaciones y a aportar documentos en un procedimiento.
- Artículo 6.1 en relación con el artículo 35.h de la LRJAP:
 - A acceder a registros y archivos.
- Artículo 6.1 en relación con el artículo 35.j de la LRJAP:
 - A exigir responsabilidades legales.
- Artículo 6.1 en relación con el artículo 35.g de la LRJAP:
 - A obtener información y orientación.
- Artículo 6.2.a):
 - A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.
- Artículo 6.2.b):
 - A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas.
- Artículo 6.2.d):
 - A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos. A este mismo derecho hace referencia el artículo 37 sobre acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación.
- Artículo 6.2.e):
 - A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.
- Artículo 6.2.f):
 - A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.

Además de estos derechos derivados del artículo 6 de la LAECSP, el artículo 28 de la misma norma, relativo a la práctica de la notificación por medios electrónicos, contempla determinadas características que debe cumplir el sistema de notificación que se utilice. En el MEH se ha planteado la posibilidad de disponer como una de las alternativas para realizar la notificación electrónica, de una plataforma de notificación común que pueda ser utilizada por los centros directivos interesados.

Es necesario mencionar que, como consecuencia de la obligación genérica de ofrecer los servicios por vía telemática, se deriva una gran cantidad de compromisos que no se pueden materializar en una aplicación concreta, sino que consisten en la obligación de que los sistemas e infraestructuras utilizados estén en condiciones de soportar las exigencias derivadas de la Administración electrónica. Este grupo de servicios comunes, que también son utilizados por múltiples centros directivos de la organización se incluyen en la sección siguiente en la que se describen someramente algunos de los servicios.

5. Descripción de los servicios

En esta sección se van a describir brevemente los servicios comunes que se han puesto en marcha en los últimos años, haciendo además, en su caso, referencia a las normas que se hayan dictado en soporte del mismo.

Se han desarrollado varias líneas de trabajo que hacen énfasis en la puesta en marcha de soluciones y servicios comunes, consistiendo éstos tanto en aplicaciones como en servicios de infraestructuras. Entre las aplicaciones que se enmarcarían en el concepto de servicio común: Registro electrónico, formulario genérico, otros formularios adicionales comunes como la solicitud de copia, registro de licitadores, plataforma intermedia de validación, herramienta de seguimiento de las plataformas de validación; y servicio de notificaciones y comunicaciones:

- Registro electrónico. Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico del MEH⁽¹²⁾. Se ha desarrollado un nuevo registro electrónico que proporciona algunas funcionalidades adicionales a las ofrecidas por el anterior registro, entre ellas la de facilitar un resguardo que se remite al ciudadano firmado por el registro y que incluye el hash de cada uno de los ficheros que, en su caso, haya aportado, lo que le permite poder probar en cualquier momento cuál ha sido la información aportada. Además, hace una revisión de la posible existencia de malware en los ficheros que se aportan, de forma que en caso de encontrarse da un aviso.
- Formulario genérico. Persigue cubrir la necesidad de que un ciudadano pueda dirigirse al MEH remitiendo un escrito «genérico», no ligado a ninguno de los procedimientos que se recogen en el Anexo de la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico del MEH⁽¹³⁾. De esta forma ningún ciudadano que desee dirigirse al MEH de forma telemática se quedará sin hacerlo porque no le resulte de aplicación ningún formulario concreto.
- Otros formularios adicionales comunes como la solicitud de copia. Se están desarrollando formularios adicionales para proporcionar determinados servicios a los ciudadanos. Estos formularios están basados en el formulario genérico y permiten la solicitud de copias de documentos o la consulta sobre el estado de tramitación del procedimiento en el que sea parte interesada.
- Plataforma intermedia de validación. Dado el carácter estratégico que adquirirá en el futuro la función de validación de certificados, ya que si ésta falla difícilmente se podrá prestar servicio en una Administración electrónica, se ha considerado necesario disponer de varias plataformas de validación de certificados. En consecuencia, en este proyecto se plantea la implantación de una capa intermedia entre las aplica-

⁽¹²⁾ Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda. <http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/15/pdfs/A15641-15648.pdf>; y corrección de errores: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/04/03/pdfs/A18466-18466.pdf>

⁽¹³⁾ Véase nota (12)

ciones y las dos autoridades de validación de certificados que se utilizarán (la de la FNMT-RCM y la del MAP). El objetivo es que todas las aplicaciones del MEH, de forma voluntaria, puedan pasar por esa plataforma intermedia que será la que determine, en función de parámetros como el volumen de peticiones, la disponibilidad del servicio, etc., si la validación y el parseo de certificados es realizada utilizando el servicio de la FNMT-RCM o el del MAP.

- Herramienta de seguimiento de las plataformas de validación. Este servicio común tiene por objeto controlar la calidad de la prestación del servicio de las plataformas de validación de certificados que se utilicen. Así, se conseguirá hacer un mejor uso de dichas plataformas, basándose en la información obtenida de la calidad de su prestación.
- Servicio de notificaciones y comunicaciones. Este servicio común persigue disponer de sistemas de notificación telemática que cumplan las condiciones recogidas en la LAECSP⁽¹⁴⁾, que pueda ser utilizado por todos los centros directivos que estén interesados. La mejora directa será disponer de un sistema de notificación telemática que se base en la puesta a disposición del interesado de las notificaciones que remitan los centros directivos responsables de la gestión de los procedimientos.
- Herramienta para la construcción de expedientes. Dado que un expediente puede estar formado por una serie de documentos electrónicos, no relacionados con una aplicación concreta, surge esta necesidad en el caso de que se deba reconstruir el expediente para, por ejemplo, ponerlo a disposición del interesado o efectuar su remisión a los Tribunales. Este servicio permitirá, al menos, la recopilación de los documentos que constituyen el expediente, la generación del correspondiente índice y la firma por parte del responsable gestor. Éste último será aquel funcionario que tenga bajo su responsabilidad el expediente en cuestión.

Como se ha mencionado al principio de esta sección, no se puede olvidar un conjunto de servicios comunes que no consisten en desarrollos de aplicaciones, pero que son imprescindibles para la adecuada prestación de los servicios y que ofrecen funcionalidades y servicios a centros directivos que tienen la responsabilidad directa ante los ciudadanos. Estos servicios comunes se refieren a los que se prestan en relación con las infraestructuras del centro de proceso de datos, seguridad y comunicaciones, de los que se recogen a continuación sólo los que afectan más directamente a los servicios finales prestados a los ciudadanos:

- Housing. Servicio básico de alojamiento de servidores propiedad del cliente en CPDs gestionados por la SGTIC. Únicamente se ofrecen instalaciones y conectividad IP básica, recayendo toda la administración de los servidores en el centro solicitante.
- Hosting. Servicio de provisión de servidores tipo propiedad de la SGTIC para la instalación y administración de servicios software específicos del cliente. Se añaden al servicio de housing funciones básicas de gestión de sistema operativo, recayendo la administración en el centro solicitante.

⁽¹⁴⁾ Véase nota (5)

- Alojamiento de aplicaciones. Servicio de provisión, administración y gestión de aplicaciones software propiedad de departamentos cliente sobre infraestructuras propias de la SGTIC.
- Portal del MEH. Se proporciona el servicio de navegación a Internet de tal forma que se limiten los riesgos de seguridad y se optimice el ancho de banda disponible, consiguiendo una mayor velocidad y privacidad en la navegación.
- Centro de respaldo. Permite asegurar la prestación de servicios críticos que pueden ser utilizados por distintos centros directivos, como es el caso del registro electrónico.
- Red de voz y datos. Servicio de comunicaciones departamental que permite el intercambio de comunicaciones vía telefonía fija y móvil, tanto en lo que se refiere a intercambio de comunicaciones de voz como de datos.
- Acceso a la red SARA. Servicio que permite el acceso a la red SARA implantada por el MAP para el intercambio de comunicación entre los centros directivos de las Administraciones Públicas.
- Seguridad perimetral. Protección del perímetro de red, de los servidores y sistemas de información del MEH gestionados por la SGTIC.
- Gestión del ancho de banda. Administración y reparto del ancho de banda del enlace del MEH gestionado por la SGTIC.

226

Como se ve tras esta breve descripción de los servicios que no consisten en aplicaciones software estrictamente hablando, sino que se trata de servicios comunes consistentes en infraestructuras, sistemas, comunicaciones, seguridad, etc., es fácilmente deducible que son un elemento de servicio común imprescindible para el desarrollo de la Administración electrónica.

6. Conclusiones

Se ha planteado la conveniencia de utilizar servicios comunes que faciliten a los centros directivos la prestación de los servicios finales a los ciudadanos. Estos servicios comunes pueden ser tanto servicios intermedios básicos que se utilicen para la construcción de un servicio concreto (como es el caso del «registro electrónico») como servicios comunes en el sentido de ser prestados de la misma forma por distintos centros directivos (como es el caso del «formulario genérico»). Se han comentado en este capítulo los objetivos perseguidos con este tipo de iniciativas así como las obligaciones impuestas por la normativa, fundamentalmente por la LAECSP⁽¹⁵⁾, para cuyo cumplimiento se ha considerado adecuado abordar la puesta en marcha de servicios comunes en el MEH. Finalmente se han detallado algunos de las iniciativas y proyectos que se han llevado a cabo.

⁽¹⁵⁾ Véase nota (5).

LA FORMACIÓN EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN ELECTRÓNICA INTEGRAL

Elena Barinaga de Diego. *Jefa de servicio de Formación. Dirección General de Servicios y Coordinación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Miguel Ordozgoiti de la Rica. *Subdirector general de Recursos Humanos. Dirección General de Servicios y Coordinación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Detección de necesidades y propuesta de acciones formativas.— **2.** Elaboración del plan anual de formación.— **3.** Gestión del plan anual de formación.— **4.** Evaluaciones y certificaciones.— **5.** Estadísticas e informes.— **6.** Valoración de la experiencia de gestión electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.

227

La implantación de procesos de Administración electrónica en las Administraciones Públicas suele estar focalizada en aquellos que implican una participación directa del ciudadano, buscando la visualización por éste de un cambio en los modos de gestión. Estos procesos suelen llevar aparejados enormes dificultades de implantación toda vez que implican, con mucha frecuencia, el uso de la firma electrónica para otorgar validez legal a las solicitudes y resoluciones. Del mismo modo, se plantea con frecuencia la difícil cuestión de la validación de la documentación que acompaña las solicitudes de los ciudadanos. Se trata sin duda de problemas complejos que es preciso abordar ya que la Administración electrónica cobra su pleno sentido cuando modifica, facilita y simplifica la relación entre el ciudadano y la Administración.

No obstante lo anterior, se ha prestado a nuestro juicio escasa atención a la telematización de los procedimientos internos, aquellos que sin incidencia directa sobre la percepción que el ciudadano tiene de la Administración, modifican profundamente los hábitos de trabajo, implican la supresión de multitud de estériles trámites administrativos y sientan, además, las bases para un verdadero cambio de mentalidad de los empleados públicos a la hora de enfocar los cambios que en su trabajo la Administración electrónica está llamada a provocar.

El presente artículo pretende mostrar cómo la gestión interna del plan de formación en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) ha terminado siendo un ejemplo de Administración electrónica integral, aprovechándose, dado su carácter interno de la posibilidad de evitar los serios problemas relativos a la utilización de la firma electrónica. No obstante, el desencadenante de la implantación de una gestión electrónica de la formación no fue otro que el comienzo de la impartición de teleformación en el MEH.

En efecto, la adquisición, en 2002, de una plataforma de formación interactiva puede calificarse como el primer paso en la implantación de una cultura de Administración electrónica en el MEH. Los cursos on-line de microinformática, los primeros que se impartieron por este sistema, sustituyeron una formación presencial de 3.000 alumnos anuales y, lo que es más importante, supusieron un cambio de mentalidad trascendental que se fue extendiendo, no sin las lógicas resistencias.

La teleformación en el MEH ha superado ya la fase de la plataforma de formación a través de la Intranet del Departamento, y se han generalizado las acciones formativas a través de Internet ampliando de forma decisiva las opciones de los empleados a la hora de organizar sus tiempos para la formación.

Con todo, en términos de Administración electrónica, los cambios más relevantes y con mayores implicaciones de futuro no vienen tanto de la impartición de formación on line, sino de la gestión misma del programa de formación del MEH, que incluye 52 planes correspondientes a los servicios territoriales, 25 de los centros directivos y el plan centralizado que se ofrece desde la Subsecretaría al conjunto de los empleados del Departamento.

La puesta a punto de la aplicación fue larga y compleja ya que precisó de la colaboración activa de todos los centros directivos a través de sus coordinadores de formación, que en definitiva eran y son los principales usuarios de la misma. Sus puntos de vista, sus necesidades y sugerencias fueron determinantes para la construcción de una herramienta afinada y completa que ha posibilitado una gestión al 100% electrónica de los planes de formación del MEH.

La aplicación ha ido perfeccionándose de forma permanente desde su puesta en marcha en 2004, con un mantenimiento evolutivo que ha permitido las adaptaciones a los cambios que se han ido produciendo. Cubre el ciclo completo de plan de formación, desde la detección de las necesidades formativas hasta la evaluación de las acciones realizadas. A ella tienen acceso las personas que se ocupan de la formación en cada Delegación y centro directivo, cada una de las cuales tiene acceso a un conjunto de sitios comunes y a los datos concretos de su ámbito de actividad.

1. Detección de necesidades y propuesta de acciones formativas

En los meses de noviembre y diciembre de cada año, se realiza la detección de necesidades y propuesta de cursos de cada centro directivo y Delegación. La aplicación de gestión

facilita enormemente el trabajo, principalmente a través del catálogo de cursos, que compila toda la tipología de acciones formativas impartidas en el Departamento y cuyo resultado en términos de evaluación y calidad ha determinado su inclusión en el catálogo. Así, la propuesta frecuentemente no es otra cosa que la selección de un conjunto de cursos del catálogo, el cual ya indica su duración, los contenidos a impartir, etc. El catálogo es evidentemente dinámico y se nutre en buena medida de las propuestas recibidas, que cuando son aceptadas y se demuestran viables, son incorporadas al catálogo de acciones formativas.

Con ayuda de este instrumento, cada Centro proponente graba en la aplicación su solicitud de cursos e incluye una descripción exhaustiva de los mismos, con el número de ediciones, programas, fechas previstas de impartición, coste, modalidad de contratación y concepto presupuestario al que se asignan. Todo el proceso descrito no consume ni una sola hoja de papel.

2. Elaboración del plan anual de formación

Cerrado el plazo de detección de necesidades y propuesta, a mediados de diciembre, toda la información es procesada por el Servicio de Formación, lo que implica la valoración de su coste y el análisis de su viabilidad a la luz del presupuesto disponible para el año siguiente.

Una vez aprobadas o rechazadas las acciones formativas propuestas por Delegaciones y Centros, es preciso añadir aquellas de carácter horizontal y derivadas de las propias necesidades detectadas por la Subdirección General de Recursos Humanos en interacción permanente con los centros directivos, pero que no constituyen formación específica de ninguno de ellos.

La fase siguiente no es otra que la negociación del conjunto del plan anual de formación en el seno de la Mesa Paritaria de Formación.

Aprobado el plan, se comunica a cada centro directivo y Delegación la parte del mismo que les corresponde poner en marcha. Es importante reseñar que todos los pasos derivados de este proceso se realizan a través de la aplicación, desde los cálculos agregados de coste de las propuestas, la aprobación o rechazo de las mismas y la notificación a los destinatarios.

3. Gestión del plan anual de formación

Es preciso distinguir, a la hora de analizar la gestión del plan de formación, entre los cursos presenciales y la cada vez más potente y elaborada formación on-line.

En los cursos presenciales, la selección de los alumnos se realiza también a través de la aplicación. El Servicio de Formación anuncia mensualmente a los distintos centros directivos con un simple correo electrónico a cada coordinador de formación, las convocatorias preparadas para el mes siguiente. Los coordinadores responden con una lista priorizada de los alumnos seleccionados en cada centro directivo y ya debidamente autorizados por sus superiores jerárquicos, que reciben un correo anunciándoles la preselección de un empleado de su unidad indicándoles que la no respuesta al mismo se considera como una aceptación de su participación en el curso. En la misma aplicación, el Servicio de Formación compone la lista de participantes y la comunica a coordinadores y a los mismos interesados.

Grabados en la aplicación los alumnos de cada curso, ésta elabora de forma automática los partes de firma y los cuestionarios de evaluación que cada uno de ellos recibe durante el curso. La única fase de la gestión de los cursos presenciales no automatizada es el pago de los mismos, ya que toda la gestión electrónica de la formación bascula a día de hoy sobre la aplicación de gestión y los correos electrónicos, no incorporando firma electrónica ni validación telemática de facturas y comprobantes de gasto, que continúan siendo originales por imperativos del proceso de fiscalización del gasto.

En cuanto a la gestión de los cursos on-line son, en todo caso, de gestión centralizada por el Servicio de Formación, sin participación de los centros directivos y Delegaciones. El servicio anuncia los cursos on-line a través de la Intranet del Departamento y con una comunicación a centros y Delegaciones por correo electrónico. Ambas medidas no tienen mas objeto que la difusión del curso, ya que la oferta se hace simultáneamente y en condiciones de igualdad a todos los empleados públicos del Departamento, que se inscriben por vía telemática, generándose por la propia aplicación un correo de notificación a sus superiores jerárquicos.

La formación on-line generó en su etapa inicial un intenso debate sobre la necesidad o no de control por parte de los responsables de centros y unidades, ya que se realizaba a través de la Intranet del Departamento y, por tanto, en el tiempo de trabajo. El debate se saldó con el criterio de no establecer controles y dejar a la responsabilidad del alumno el buscar los momentos adecuados para la formación sin quiebra de las necesidades del servicio, y ha quedado ya completamente superado por la generalización de la formación on-line a través de Internet, lo que permite una mucho mayor flexibilidad en la administración de los tiempos para la formación.

4. Evaluaciones y certificaciones

Toda acción formativa en el MEH culmina con un cuestionario de valoración que realizan los alumnos y en el que evalúan tanto la calidad de la acción formativa como la organización y el profesorado. Huelga decir que, en el caso de los cursos on-line, el cuestionario se cumplimenta en el propio ordenador. No es así aún en el caso de los cursos presenciales, ya que es de gran interés para el Servicio de Formación asegurarse de su cumplimentación, por lo

que la evaluación se realiza en papel y se graba por el Servicio de Formación en la aplicación para poder utilizarse con carácter inmediato.

Igualmente, a la finalización de un curso, la aplicación de gestión genera automáticamente los certificados de asistencia, que se distribuyen a los asistentes que han culminado el proceso formativo, asistiendo a más de un 90% del tiempo total del curso.

Referencia aparte en esta materia merecen los cursos on-line. Desde la Subdirección General de Recursos Humanos partimos de la idea, aparentemente contradictoria pero sumamente fundada, de que los cursos on-line exigen, para poder certificar su aprovechamiento, un examen presencial, ya que, en teleformación, no puede tenerse una seguridad completa de que quien realiza el examen es quién se matriculó en el curso. Ello exige un esfuerzo logístico nada despreciable para realizar un examen presencial simultáneo en todo el territorio nacional que se realiza ante el ordenador supervisado por el coordinador del centro directivo o el secretario general de la cada Delegación, que certifican la identidad de los alumnos y el correcto desarrollo de las pruebas.

5. Estadísticas e informes

Quizá una de las mayores ventajas de la aplicación de gestión de formación es su gran capacidad y flexibilidad a la hora de explotar la información del plan de formación. En relación con las estadísticas sobre el alumnado, las posibilidades son muy amplias, pudiendo relacionar el tipo de curso con el sexo y edad de los alumnos, su vinculación jurídica funcional o laboral, nivel de puesto de trabajo, grupo de pertenencia, etc.

También es posible generar estadísticas e informes sobre cada centro directivo, sobre la procedencia de los créditos y el subconcepto presupuestario al que se asignan.

Las posibilidades de la aplicación permiten obtener información de primera calidad sobre los resultados del profesorado, las tutorías en los cursos on-line, la idoneidad en la metodología didáctica utilizada, el grado de consecución de los objetivos y, muy especialmente, el grado de satisfacción de los alumnos, dato éste último determinante para la continuidad, supresión, o modificación de la acción formativa.

6. Valoración de la experiencia de gestión electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda

Aunque no se ha conseguido sin vencer algunas resistencias iniciales, puede afirmarse hoy que la gestión electrónica integral de la formación en el MEH es una realidad en la que están plenamente involucrados la totalidad de los centros directivos y los servicios territoriales. Un reducido número de funcionarios, los que forman parte del Servicio de Formación de la Subdirección General de Recursos Humanos, gestionan en torno a 1.700.000 € con una

drástica reducción de trámites administrativos que se han revelado estériles y con un alto nivel de implicación y complicidad en la gestión de centros directivos y alumnos que son, en definitiva los destinatarios de las acciones formativas y la justificación última de la existencia misma del plan de formación del MEH.

EL PAPEL DE LA SEGURIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS

Juan Jesús Torres Carbonell. *Subdirector general de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. Dirección General de Servicios y Coordinación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. Aspectos normativos.— 3. Iniciativas realizadas.— 4. Conclusiones.

1. Introducción

La seguridad de la información en el ámbito de la Administración electrónica es una necesidad indudable. Continuamente nos llegan noticias sobre incidentes de seguridad o inquietudes al respecto que podrían llegar a plantear interrogantes sobre la fiabilidad e incluso la conveniencia de utilizar servicios electrónicos. Desde el punto de vista de los usuarios de servicios de Administración electrónica, es imprescindible que las condiciones en las que se realizan las transacciones y el tratamiento que posteriormente se da a la información, gocen de las suficientes garantías de seguridad. Así, es necesario evitar la incertidumbre que puede generar en los usuarios y que, en definitiva, puede constituir una de las barreras que deba superar la Administración electrónica.

Desde la Administración Pública tenemos que hacer lo posible para que la seguridad de la información sea una realidad que nos permita, por un lado, ofrecer los servicios a los ciudadanos con las garantías suficientes, y, por otro, mantener a salvo de incidentes y protegidos contra las posibles amenazas los sistemas y tecnologías de la información que venimos utilizando para prestar los servicios. De esta forma, la seguridad de la información debe atender tanto a los procesos internos y al intercambio de información que se produce dentro de la organización, como a garantizar los derechos que al respecto tiene el ciudadano cuando utiliza servicios públicos electrónicos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, por la propia naturaleza de la materia, la exposición detallada de los proyectos, iniciativas, herramientas, trabajos realizados, etc. debe someterse a la lógica prudencia y, en consecuencia, evitar ofrecer información que pudiera en sí mismo constituir un riesgo para la organización. En esta publicación se comentan, en la medida de lo

posible, los esfuerzos que se han llevado a cabo desde el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). Para una aproximación más general a la situación en España de la seguridad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, se puede referir el lector interesado al reciente informe del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, titulado «Estudio sobre el sector de la seguridad TIC en España»⁽¹⁾, elaborado en el marco del Plan Avanz@, aprobado por el Gobierno de España en el año 2005 e integrado en el programa Ingenio 2010⁽²⁾.

En el presente capítulo se incluye lo siguiente: en la Sección 2 se tratan los aspectos normativos de relevancia en el ámbito de la seguridad de la información, centrándose en la protección de datos de carácter personal, en la Ley 11/2007, de Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), y en las competencias de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica (CMAE). A continuación, en la Sección 3 se presentan las iniciativas llevadas a cabo, haciéndose referencia a los Planes Director y de Impulso, el documento de política sobre la seguridad de la información aprobado por la Comisión Permanente de la CMAE, e incluyéndose referencias a algunos proyectos concretos. La Sección 4 recoge unas breves conclusiones, cerrándose el capítulo con las referencias de la Sección 5.

2. Aspectos normativos

El marco normativo al que vamos a referirnos en relación con la seguridad de la información incluye la regulación sobre protección de los datos de carácter personal, la LAECSP y la regulación de la CMAE.

2.1. PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Respecto de la protección de los datos de carácter personal, la normativa a tener en cuenta es la siguiente:

- La Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁽³⁾ (LOPD).
- El Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ INTECO (2008). «Estudio sobre el sector de la seguridad TIC en España». http://www.inteco.es/Seguridad/Observatorio/Estudios_e_Informes/Estudios_e_Informes_1/Estudio_sector_seguridad_tic_espana.

⁽²⁾ Plan @vanza (2005). <http://www.planavanza.es/LineasEstrategicas/AreasDeActuacion/NuevoContextoDigital>.

⁽³⁾ Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. <http://www.csae.map.es/csi/pg3418.htm>.

⁽⁴⁾ Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2008/00979.

De forma específica en este ámbito de la protección de datos de carácter personal, en el MEH se ha llevado a cabo la publicación de diversas normas, entre ellas:

- Orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el MEH y en determinados organismos públicos adscritos al mismo⁽⁵⁾.
- Orden EHA/726/2008, de 5 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el MEH y en determinados organismos públicos adscritos al mismo⁽⁶⁾.
- Orden EHA/761/2008, de 5 de marzo, por la que se modifica la orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el MEH y en determinados organismos públicos adscritos al mismo⁽⁷⁾.
- Orden EHA/2357/2008, de 30 de julio, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda⁽⁸⁾.
- Resolución de 27 de marzo de 2006, de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se aprueba la ampliación de determinados ficheros automatizados de datos de carácter personal⁽⁹⁾.
- Resolución de 8 de febrero de 2007, de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se aprueba la ampliación de determinados ficheros automatizados de datos de carácter personal⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el Ministerio de Economía y Hacienda y en determinados organismos públicos adscritos al mismo. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2007/00150&xtlen=604.

⁽⁶⁾ Orden EHA/726/2008, de 5 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el Ministerio de Economía y Hacienda y en determinados organismos públicos adscritos al mismo. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2008/05219&xtlen=810.

⁽⁷⁾ Orden EHA/761/2008, de 5 de marzo, por la que se modifica la orden EHA/4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el Ministerio de Economía y Hacienda y en determinados organismos públicos adscritos al mismo. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2008/05401&xtlen=810.

⁽⁸⁾ Orden EHA/2357/2008, de 30 de julio, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2008/13577&xtlen=782.

⁽⁹⁾ Resolución de 27 de marzo de 2006, de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se aprueba la ampliación de determinados ficheros automatizados de datos de carácter personal. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2007/01972&xtlen=413.

⁽¹⁰⁾ Resolución de 8 de febrero de 2007, de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se aprueba la ampliación de determinados ficheros automatizados de datos de

Para dar soporte a las necesidades y obligaciones derivadas de esta normativa, se han puesto en marcha determinados proyectos tecnológicos a algunos de los cuáles se hace referencia en los apartados siguientes.

2.2. LEY 11/2007

Por lo que se refiere a la LAECSP⁽¹¹⁾, son múltiples las referencias que en ella se hacen a la seguridad. Ya en el preámbulo deja reflejada la importancia de la seguridad para el fomento e impulso de la Administración electrónica, haciendo referencia a la necesidad de generar confianza y ofrecer seguridad. Posteriormente, se hacen diversas referencias, en el artículo 3, relativo a finalidades de la Ley, el artículo 4 sobre principios generales, el artículo 8 sobre garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos, el artículo 20 sobre intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, los artículos 25 y 26 sobre registros electrónicos, el artículo 35 sobre iniciación del procedimiento por medios electrónicos; y artículo 41 sobre interoperabilidad de los sistemas de información entre otros. De forma especial hay que mencionar los siguientes artículos:

- Artículo 6 sobre los derechos de los ciudadanos, establece entre éstos: «*i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*» Hay, pues, que poner los medios necesarios para cumplir esta obligación, no sólo para proteger las instalaciones e información del Departamento.
- Artículo 9 relativo a las transmisiones de datos entre Administraciones: «*1. Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas... con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.*» Teniendo en cuenta que la oferta de servicios al ciudadano no puede ser una oferta aislada desde un centro directivo u Organismo, este artículo es de especial importancia.
- Artículo 10 relativo a la sede electrónica, que establece: «*3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.*» Esta referencia a la seguridad es también de gran importancia, puesto que la sede electrónica será uno de los canales de comunicación con los ciudadanos, si no el más importante.

carácter personal. http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&id=2007/03765&txtlen=413.

⁽¹¹⁾ Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>. Corrección de errores: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/03/pdfs/A28600-28600.pdf>.

- Artículo 27 sobre comunicaciones electrónicas que establece: «5. Los requisitos de seguridad e integridad de las comunicaciones se establecerán en cada caso de forma apropiada al carácter de los datos objeto de aquellas, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.» Las comunicaciones, como elemento fundamental en el intercambio de información deberán también obedecer a los criterios de seguridad que permitan ofrecer a los usuarios un adecuado servicio.
- Artículo 31 sobre el archivo electrónico de documentos, establece: «3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.» Este es otro elemento crítico, puesto que los documentos deberán almacenarse de forma que se pueda garantizar su permanencia en el tiempo en las condiciones adecuadas.
- El artículo 42 relativo al Esquema Nacional de Interoperabilidad y al Esquema Nacional de Seguridad, establece entre otros extremos, lo siguiente: «1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. 2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.» Queda clara la importancia de ambos esquemas para el futuro desarrollo de la Administración electrónica. El primero de ellos hace referencia expresa al conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad que permitan la adecuada interoperabilidad; y el segundo al establecimiento de la política de seguridad de la Administración Pública.

Además, en el apartado 3 del artículo se indica que los esquemas «se elaborarán con la participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, debiendo mantenerse actualizados de manera permanente» Es decir, por una parte se asegura que todas las Administraciones Públicas participen, puesto que en buena lógica a todas afectará, buscando el necesario e imprescindible consenso, y por otra parte se establece la obligación de su actualización permanente de forma que se evite la obsolescencia que en éste ámbito podría ser especialmente peligrosa en el sentido de afectar a la interoperabilidad (con la consiguiente pérdida de prestación de servicio) y/o a la seguridad (con la consiguiente merma de calidad y perjuicio a los ciudadanos).

- Finalmente quisiera destacar la disposición adicional segunda relativa a la formación de empleados públicos, la cual establece: «La Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquélla. En especial, los empleados públicos de la Administración General del Estado recibirán formación específica que garantice conocimientos actualizados de las condiciones de seguridad de la utiliza-

ción de medios electrónicos en la actividad administrativa, así como de protección de los datos de carácter personal, respeto a la propiedad intelectual e industrial y gestión de la información.» Como se aprecia, se hace referencia de manera expresa a la actualización de conocimientos relativos a seguridad de la utilización de medios electrónicos. Esto es un síntoma claro de la importancia que se da a disponer de unos recursos humanos capacitados para responder a las necesidades de seguridad que aumentarán de forma paralela, si no exponencial, a las demandas de los ciudadanos de servicios de Administración electrónica.

2.3. COMISIÓN MINISTERIAL

Hay que mencionar también el papel que juega la CMAE del MEH. La Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la CMAE del MEH⁽¹²⁾, establece unos ámbitos de competencia sobre:

- Funciones de coordinación departamental en materia de tecnologías de la información y Administración electrónica.
- Funciones de relación y coordinación con el Consejo Superior de Administración Electrónica.
- Funciones de impulso de la Administración electrónica.
- Funciones de asesoramiento en materia de tecnologías de la información.
- Funciones en materia de contratación de tecnologías de la información.

De forma general, desde cualquiera de estos bloques competenciales de la CMAE pueden materializarse iniciativas en el ámbito de la seguridad. Así, se ha aprobado un documento sobre política de seguridad de la información en el MEH al que se hace referencia más adelante.

Por otra parte, en la Orden 3507/2006, se menciona de forma específica la participación de la CMAE en relación con los datos de carácter personal, indicándose en el artículo 2.5 la siguiente competencia:

«c) Informar los proyectos de disposiciones sobre creación, modificación o supresión de ficheros automatizados de datos de titularidad pública del Departamento e impulsar su inscripción en la Agencia Española de Protección de Datos y la realización de las tareas que se deriven de la aplicación del Reglamento de Medidas de Seguridad de los Ficheros Automatizados que tengan Datos de Carácter Personal, aprobado en el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio.»

3. Iniciativas realizadas

En el MEH se han venido desarrollando distintas iniciativas relacionadas con la seguridad en los últimos años, tanto iniciativas conjuntas o comunes del Departamento, como específicas

⁽¹²⁾ Orden EHA/3507/2006, de 8 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Economía y Hacienda. <http://www.boe.es/boe/dias/2006/11/16/pdfs/A40083-40087.pdf>.

realizadas por diferentes centros directivos en el ámbito de sus respectivas competencias. Se recogen a continuación algunas de ellas.

3.1. PLAN DIRECTOR Y PLAN DE IMPULSO

Entre los proyectos comunes, hay que destacar las acciones incluidas en el Plan Director y el Plan de Impulso de la Administración Electrónica en el MEH⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾, elaborados por el Grupo de Trabajo de Impulso de la Administración Electrónica en el MEH⁽¹⁵⁾. Se incluían una serie de acciones a llevar a cabo entre las que se encontraba: «Definición del marco de seguridad básico de la Administración electrónica del Departamento». En esta acción se planteó:

«La seguridad informática, sobre todo la relacionada con la utilización de las tecnologías de la comunicación, no es el final de un impulso aislado, sino el resultado de un trabajo permanente. Su importancia en la Administración electrónica es vital, alcanzando niveles críticos en un Ministerio, como el de Economía y Hacienda, en el que el contenido económico de la gestión es muy elevado y donde se debe salvaguardar la privacidad de los intervinientes en los procedimientos.»

Con esa necesidad puesta de manifiesto, se hacían una serie de recomendaciones que se pueden resumir en:

- Reseñar la necesidad de realizar un análisis de riesgos.
- Recordar la conveniencia de la aplicación de la proporcionalidad en las medidas de seguridad.
- Hacer énfasis en el establecimiento de Comités de Seguridad.

Estas recomendaciones se completaban con una acción recogida en el Plan de Impulso de la Administración Electrónica⁽¹⁶⁾ que venía a reforzar la necesidad de puesta en marcha de iniciativas en el ámbito de la seguridad.

A estas acciones y recomendaciones se suman los esfuerzos desarrollados desde la CMAE, que se materializaron en la sesión del 13 de abril de 2007 de la Comisión Permanente de la CMAE en la que se aprobó un documento sobre política de seguridad de la información en el MEH, al que se refiere el apartado siguiente.

⁽¹³⁾ Plan Director para el impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda. Resumen. <http://www.meh.es/Portal/Administracion+Electronica/>

⁽¹⁴⁾ Plan de Impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda. Resumen. <http://www.meh.es/Portal/Administracion+Electronica/>

⁽¹⁵⁾ Resolución de 10 de mayo de 2006 por la que se crea un grupo de trabajo para el impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.

⁽¹⁶⁾ Véase nota (14)

3.2. DOCUMENTO SOBRE POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Dada la importancia de este documento se comenta a continuación brevemente su contenido. Al aproximarnos a este documento hay que tener en cuenta que los riesgos y necesidades de seguridad de los distintos centros directivos son diferentes, por lo que en él se plantean son recomendaciones generales o recomendaciones marco.

Se hace en el documento especial mención a la necesidad de proteger los datos automatizados que se puedan incluir en alguno de los siguientes grupos:

- Los datos de carácter personal objeto de protección específica por la LOPD, de Protección de Datos de Carácter Personal, o por sus normas de desarrollo.
- Los datos que, careciendo de referencias personales, deban ser de conocimiento reservado, conforme a la normativa en vigor.
- Los datos, públicos o no, cuya pérdida o deterioro pudiera poner en riesgo la continuidad o la calidad de los servicios públicos.

Se propone en el documento la existencia de «ámbitos de seguridad» con el siguiente significado:

«La organización de la seguridad de la información debe realizarse por «ámbitos de seguridad», entendiendo por tales los entornos homogéneos de información en los que puedan delimitarse con claridad los diversos niveles de responsabilidad así como los procedimientos establecidos para salvaguardar esta seguridad».

Cada ámbito de seguridad debe contar con una definición clara y expresa al menos de los siguientes niveles de responsabilidad:

- a) El Responsable del fichero.
- b) El Comité de seguridad.
- c) El Responsable/s de seguridad.
- d) El Encargado/s del tratamiento.

Para el responsable del fichero se indica que es el titular de las decisiones en materia de protección, de forma que *«su responsabilidad sobre la seguridad de la información a que se refiere este documento es la misma que, en relación con la información de carácter personal, regula la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal en relación con el denominado «Responsable del fichero o del tratamiento».*

Por lo que se refiere al Comité de seguridad se considera que no sólo debe estar integrado por personal informático, sino que deben participar también los responsables de la gestión, con el objetivo de impulsar la cultura de la seguridad en el ámbito que le corresponda, recoigiéndose sus competencias entre las que se incluyen, entre otras, la realización del análisis y evaluación de los riesgos, la identificación de objetivos y estrategias, y aprobar medidas, directrices y procedimientos internos en materia de seguridad.

En cuanto al Responsable de seguridad se contempla la posibilidad de que, en función de las características del ámbito de seguridad, pueda existir más de uno, teniendo, entre otras,

competencias en la gestión del sistema de seguridad, la ejecución de las medidas contenidas en el Documento de seguridad y la adopción de las medidas de carácter excepcional y urgente que sean precisas para el mantenimiento de la seguridad.

Finalmente, la figura de los Encargados del tratamiento de la información consiste en las personas físicas o jurídicas que tratan datos personales por cuenta del responsable del fichero, como consecuencia de la existencia de una relación jurídica que les vincula con el mismo y delimita el ámbito de su actuación.

Se contempla por último que exista un Documento de seguridad. Que debe ser de obligado cumplimiento y para el que se recogen de manera indicativa las materias a las que deberá referirse, incluyéndose, entre ellas las siguientes:

- Principios y objetivos generales de la política de seguridad.
- El ámbito de aplicación del documento.
- La estructura de los ficheros con datos de carácter personal y descripción de los sistemas de información que los tratan.
- Las normas de obligada aplicación así como las recomendaciones de buenas prácticas.
- La organización y niveles de responsabilidad del sistema de seguridad, e identificación de los responsables de los diferentes niveles y de sus atribuciones.
- Las líneas generales de un Plan de concienciación sobre seguridad de la información.
- Sobre el control del sistema de seguridad deberá recoger las funciones y responsabilidades de control del sistema de seguridad, los controles y auditorías que se deban realizar.
- Sobre seguridad física y de entorno.
- Las directrices y procedimientos de seguridad, para la adecuación y mantenimiento de las instalaciones, así como los controles de acceso físico.
- El Plan de Continuidad de servicios.
- Directrices sobre la seguridad de las operaciones, entornos de trabajo, entornos de movilidad, etc.
- Establecer el modelo de acceso a los sistemas de información, criterios generales en los que resulte obligado el uso de la autenticación fuerte etc.

A este marco de recomendaciones de la política de la seguridad de la información del MEH, hay que sumar los proyectos concretos que se han llevado a cabo y a algunos de los cuales se hace referencia en el apartado siguiente.

3.3. PROYECTOS

Hay que mencionar, además de las iniciativas comunes que se recogen en los apartados anteriores, algunas líneas de trabajo seguidas en el MEH. Estas líneas de trabajo en unas ocasiones son seguidas por un solo centro directivo, y en otras son compartidas por varios, si bien se pueden materializar en proyectos distintos.

- Plan Director de Seguridad. Desde la Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones se puso en marcha la contratación mediante concurso público abierto de un trabajo de comprobación de los sistemas y la propuesta de un Plan Director de Seguridad. El objetivo es la identificación de los activos y las amenazas a que está sometido cada uno de ellos, las vulnerabilidades que presentan, y las medidas que se pueden adoptar, haciendo recomendaciones en función de los riesgos que se quieran asumir.
- Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información. Cuyo objetivo es facilitar la gestión de los riesgos y las herramientas específicas de seguridad que se estén utilizando.
- Gestión de identidades y autenticación fuerte. Este proyecto persigue la consolidación de los sistemas de identificación y de gestión de identidades implantando un sistema de validación de los usuarios que se base en el uso del certificado electrónico, en vez de utilizar el nombre de usuario y la contraseña.
- Monitorización y gestión de logs. La gran cantidad de información que se genera y almacena en los ficheros de los servidores, hace prácticamente inviable la revisión manual exhaustiva de quienes acceden a ella. Por ello es conveniente disponer de un sistema automático («gestión de logs») a los efectos de control de accesos autorizados y no autorizados.
- Adaptación a la LOPD. Esta línea de trabajo persigue llevar a cabo la evolución y adaptación que sean necesarios de las aplicaciones existentes para la gestión y declaración de ficheros a la Agencia de Protección de Datos que contengan datos de carácter personal.
- Cifrado de información. Estas iniciativas consisten en la disponibilidad de herramientas de cifrado que permita establecer un intercambio seguro de información entre grupos de usuarios que deban acceder a ella.

Además de estos proyectos, hay toda una serie de trabajos que se realizan habitualmente en el ámbito de la seguridad de la información, y que van desde el control de las actualizaciones de software en los equipos, hasta la mejora del bastionado de los servidores, o la gestión de los sistemas, equipos y herramientas de las distintas unidades del Ministerio con responsabilidades en la materia.

4. Conclusiones

Como conclusión, cabe hacer una reflexión sobre el esfuerzo y las iniciativas que se están realizando en el MEH para ofrecer a los ciudadanos servicios electrónicos con las necesarias garantías, además de disponer de las medidas de protección de los sistemas de información que eviten los incidentes de seguridad. Cabría hacer énfasis, además, en la necesidad de que la coordinación de actividades y proyectos es fundamental, y esa filosofía se plasma en la LAECSP, puesto que no podemos olvidarnos de que los servicios están cada vez más relacionados y la calidad y seguridad final que se ofrezca será reflejo de la que cada componente pueda aportar.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA DEUDA DEL ESTADO Y EN LA CAJA GENERAL DE DEPÓSITOS: UNA EXPERIENCIA EN LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TESORO Y POLÍTICA FINANCIERA

Carlos García Satué. *Subdirector general de Informática y de Gestión. Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Celia Tenés García. *Subdirectora general adjunta de Informática y de Gestión. Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Hacienda.*

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera es un Centro Directivo encuadrado en la Secretaría de Estado de Economía con las competencias que le asigna el artículo 18 del Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

Su actuación es muy variada interactuando tanto con ciudadanos, entendiendo como tales las personas físicas y las personas jurídicas, como con otras Administraciones nacionales e internacionales.

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera extiende sus competencias, fundamentalmente, a los siguientes ámbitos:

- a) Gestión de la tesorería del Tesoro Público y ordenación central de los pagos.
- b) Gestión y administración de la Caja General de Depósitos.
- c) Estudio, propuesta y gestión del endeudamiento del Estado.
- d) La dirección, desarrollo y ordenación de la política financiera, en particular, lo relativo a entidades financieras y de crédito, mercados de valores, sistemas e instrumentos de pago, régimen de sociedades cotizadas, buen gobierno corporativo, defensa y protección de los usuarios de servicios financieros, movimientos de capitales y transacciones económicas en el exterior.
- e) Prevención del blanqueo de capitales.
- f) La representación en el Comité Europeo Bancario, en el Comité Europeo de Valores, en el Comité Europeo de Conglomerados Financieros, en el Subcomité Europeo de Monedas, en el Comité de Mercados Financieros, en el Grupo Directivo de Gobierno

Corporativo de la OCDE y en los Comités Técnicos de la Unión Europea en materia de entidades de crédito, mercados financieros, instituciones de inversión colectiva y gestión de la Deuda Pública, así como en el Comité Interministerial de Financiación Exterior, la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y el Comité de Estabilidad Financiera.

En este complejo y heterogéneo marco, la Administración electrónica se configura como una compañera inseparable e imprescindible para una correcta actuación de cara a conseguir resultados satisfactorios en el quehacer cotidiano.

En este sentido la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), debe entenderse como el instrumento legal que ampara y sostiene la clave de bóveda ya constituida por el conjunto de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones actuales del Tesoro.

Ya a finales de 1999, el Tesoro Público español fue el primero en Europa en poner en marcha un canal para la compra y venta de instrumentos financieros del Reino de España a través de Internet. En estos últimos diez años hemos asistido al crecimiento exponencial de operaciones realizadas a través de este medio que han posibilitado, sobre todo, para los pequeños ahorradores, un canal 24 x 7, con acceso directo a las subastas de estos productos en el Banco de España y sin comisiones.

El Tesoro español fue pionero, por tanto, en acercar a los hogares de sus inversores la posibilidad de interactuar con él a cualquier hora y en tiempo real.

244

A día de hoy, la utilización de la firma electrónica para la totalidad de las personas que prestamos nuestros servicios en la Dirección General se ha convertido en una herramienta de utilización cotidiana y distintos procedimientos administrativos como la petición de vacaciones, permisos oficiales, incidencias, nómina o la petición de material de oficina se llevan a cabo por medios electrónicos exclusivamente.

Ello ha redundado, sin duda, en un cambio paulatino y pausado que ha ido, poco a poco, modificando con guante de seda nuestra cultura administrativa, consiguiendo sin prisa pero sin pausa una formación en nuevas tecnologías acorde con las demandas actuales de la sociedad española.

No obstante, los logros ya alcanzados deben ser, precisamente, el acicate que nos incite a conseguir la meta a que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley, con esa fecha tajante del 31 de diciembre de 2009.

No va a ser fácil porque la tarea a desarrollar no lo es en absoluto. Y no lo es porque son muchos los resortes administrativos que deben ser abordados, al menos, en un Centro con competencias tan heterogéneas como el nuestro.

En estos momentos, una pléyade de aplicaciones, sobre todo de ámbito interno entre Administraciones Públicas, está siendo modulada, perfilada y modificada para que mediante servicios web nos podamos intercambiar información, aplicación a aplicación, con otras entidades tales como la Intervención General de la Administración del Estado, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, etcétera.

El intercambio de información entre administraciones, dentro, por supuesto, del ámbito legal, se constituye como un principio básico e imprescindible que debe presidir en todo momento las actuaciones en este sentido.

No menos importante resulta la consecución de la interoperabilidad de los distintos sistemas para la consecución de las metas que supone la aplicación de la Ley.

La utilización de plataformas comunes en el ámbito Departamental, como el portafirmas electrónico o el Registro Electrónico, son herramientas indispensables para abordar, con un mínimo de éxito, los retos electrónicos que se nos plantean en este inicio del siglo XXI.

La formación, endógena y exógena a las unidades propiamente informáticas, debe entenderse como absolutamente básica para el logro de nuestros objetivos. En un mundo vertiginoso donde las versiones, las releases, los lenguajes de programación, los sistemas operativos, las arquitecturas informáticas, las redes de comunicaciones, etcétera, se suceden cada vez con mayor celeridad, aportando, por otro lado, mayores prestaciones cada vez, la formación adquiere, sin duda, una importancia capital. No siempre es fácil seguir, correctamente, el ritmo que nos impone la industria, pero no hacerlo es, sencillamente, nuestra condena a medio y largo plazo. Este esfuerzo, que llega a ser, a veces, agotador, debe ser abordado conjuntamente con nuestros usuarios internos de la Administración y, también, cada vez más, con nuestros usuarios los ciudadanos. Cada vez es más frecuente la apertura de canales de comunicación con el hombre de la calle para que nos aporte sus sugerencias, sus peticiones y, porqué no, también, sus, la mayor parte de las veces, oportunas y agudas críticas e, incluso, sus lacerantes quejas.

La calidad, así entendida, es una eterna asíntota que jamás alcanzaremos; pero que siempre nos señalará, con exactitud, el camino a seguir.

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera, consciente de la filosofía que impregna la Ley en cuanto a los derechos que otorga a los ciudadanos, pretende conseguir que éstos, mediante la utilización de las nuevas tecnologías, se sientan, cada vez, más cercanos a esa compleja y enrevesada maquinaria que asemeja la Administración Pública.

Ciñéndonos al epígrafe que nos ocupa, trataremos de esbozar nuestras experiencias concretas en el ámbito de la Deuda Pública y la Caja General de Depósitos.

Como ya hemos señalado anteriormente, en el ámbito de la Deuda Pública, el Reino de España ha sido pionero en la utilización del canal Internet para la compra y venta de sus instrumentos financieros desde finales de 1999.

En la actualidad se pueden realizar las siguientes operaciones mediante firma electrónica:

- a) Suscripción de Valores del Tesoro: permite efectuar la compra de los Valores próximos a subastarse en el momento de la operación. El calendario de subastas se encuentra publicado en el portal corporativo de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera con el fin de que los inversores puedan realizar sus operaciones en el momento deseado.
- b) Traspaso para la venta de Valores del Tesoro: permiten realizar la venta de los valores que se poseen, en el mercado secundario antes de su fecha de amortización. De este modo, la liquidez de la inversión es prácticamente inmediata.
- c) Traspaso de Valores del Banco de España a otra entidad gestora que permiten que la gestión de los valores la efectúe una entidad financiera diferente al Banco de España.
- d) Traspaso de Valores de una entidad gestora al Banco de España, al contrario que en el apartado anterior, la gestión pasa a efectuarla el Banco de España.

- e) Reinversiones de valores, cuando un valor está próximo a amortizar es posible, a través del sistema, manifestar la voluntad de invertir el valor en la próxima subasta. De este modo, con una simple acción se evita la devolución del importe y la posterior realización de una nueva operación.
- f) Consulta de operaciones realizadas.
- g) Modificación de datos personales.
- h) Modificación de cuenta domiciliaria.
- i) Anulación de suscripciones, de forma que si, en un momento anterior a la realización de la subasta, se cambia de opinión, es posible anular una inversión o reinversión.

Toda esta modalidad de operativa puede ser efectuada tanto de forma individual por los interesados, como en modalidad de cuenta conjunta, en la que dos o más cotitulares realizan las operaciones descritas de forma conjunta, firmando electrónicamente todos los participantes en todas y cada una de las operaciones.

El objeto de este servicio es:

- a) Conseguir una mayor comodidad y flexibilidad en las relaciones con el Tesoro.
- b) Disponibilidad 24 horas al día, todos los días de la semana.
- c) Garantía en la seguridad de las operaciones gracias a la utilización de certificados electrónicos y firma electrónica de todas las operaciones, así como de la utilización de constancia mediante los correspondientes apuntes en el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda.
- d) Menores comisiones. Si se decide suscribir Deuda o traspasar o vender la que ya se posee a través de Tesoro.es, el Banco de España no cobra ninguna comisión. Tan sólo es necesario abonar el 1,5 por mil, con un mínimo de 90 céntimos de euro y un máximo de 200 euros, del importe efectivo correspondiente a la amortización o pago de intereses que se transfiere a la cuenta indicada.
- e) A fecha de hoy se puede acceder a todos los valores que el Tesoro Público tiene en el mercado, es decir, Letras a 6, 12 y 18 meses, Bonos del Estado a 3 y 5 años y Obligaciones a 10,15 y 30 años.

La forma de acceso se realiza mediante certificado digital con firma electrónica. Se puede acceder mediante la plataforma @firma que soporta, en la actualidad doce entidades de certificación tanto públicas como privadas.

El Tesoro tiene registradores propios de CERES, la firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre- Real Casa de la Moneda. El certificado se obtiene mediante conexión a la página Web de la FNMT a través de Internet. El proceso de obtención del certificado consta de tres pasos, que deben realizarse en el siguiente orden:

- a) Solicitud de certificado de usuario. Cuando el proceso de solicitud finaliza, el sistema, devuelve un código que se debe conservar, pues será requerido en el proceso posterior.
- b) Acreditación de la identidad en una oficina de registro. Una vez se dispone del código, el interesado se debe dirigir a una oficina de Registro con su DNI. En caso de

encontrarse en el extranjero puede también personarse en las Oficinas Consulares de carrera de España aportando la documentación necesaria. En caso de ser un representante del titular, además de su identidad deberá acreditar su poder de representación del titular, aportando además de su DNI y el código de solicitud del certificado, documento original donde se acredite la identidad del titular (escritura de constitución de la empresa, inscripción en el registro mercantil, etcétera) y documento original que acredite su poder de representación (poder notarial, etcétera)

- c) Descarga de certificado. En el mismo ordenador desde el que se realizó la petición de certificado, y con el código ya obtenido, el interesado podrá descargar vía Internet su certificado.

Desde su inicio y hasta el 31 de octubre de 2008, las operaciones realizadas han sido las siguientes:

Recoge los importes en euros de suscripciones, descontando las anulaciones de suscripciones.

	ANUAL	LETRAS		BONOS Y OBLIG.		TOTAL		BONOS		OBLIGACIONES	
2000	0,00%	15.000	71%	6.000	29%	21.000		6.000	100%	0	0%
2001	0,56%	1.996.000	85%	364.000	15%	2.360.000		124.000	34%	240.000	66%
2002	1,12%	3.766.000	80%	934.000	20%	4.700.000		490.000	52%	444.000	48%
2003	1,11%	3.591.000	77%	1.092.000	23%	4.683.000		799.000	73%	293.000	27%
2004	2,88%	9.358.000	77%	2.746.000	23%	14.104.000		1.337.000	49%	1.409.000	51%
2005	3,06%	11.409.000	89%	1.432.000	11%	12.841.000		724.000	51%	708.000	49%
2006	13,75%	56.092.000	97%	1.699.000	3%	57.791.000		1.039.000	61%	660.000	39%
2007	33,88%	139.113.000	98%	3.280.000	2%	142.393.000		1.936.000	59%	1.344.000	41%
2008	43,63%	178.226.000	97%	5.164.000	3%	183.390.000		4.177.000	81%	987.000	19%

Observaciones:

- El porcentaje anual indica el total de Letras, Bonos y Obligaciones de ese año con respecto al total de todos los años.
- El porcentaje de Bonos es respecto al total de Bonos y Obligaciones de ese año, no al total de Letras, Bonos y Obligaciones.
- Con el porcentaje de Obligaciones ocurre lo mismo que con el de Bonos.

Tabla 1. Volumen de operaciones por años y productos.

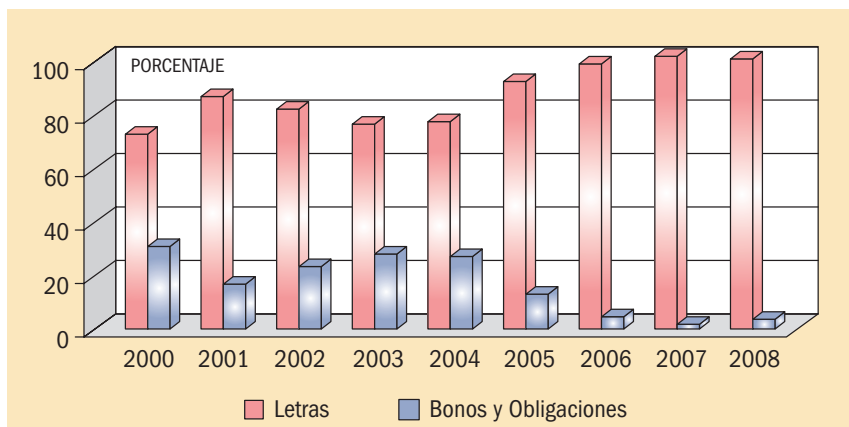
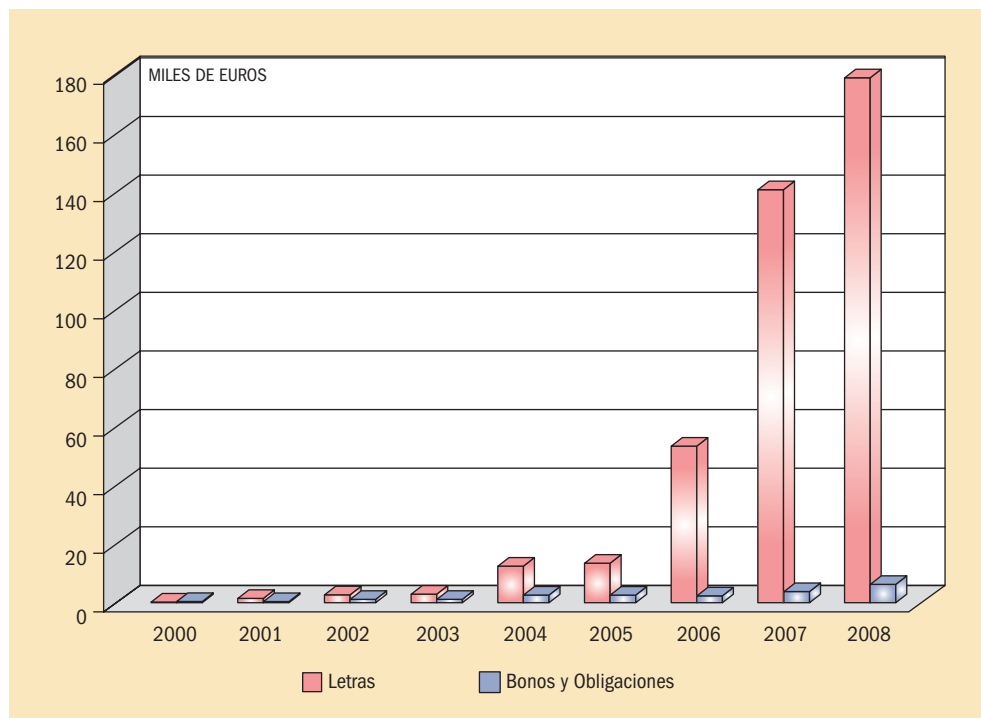


Figura 1. Gráfico de operaciones por años y productos (porcentajes).

Podemos apreciar, pues, que el incremento ha sido exponencial en estos últimos años.



Observaciones:

- Los datos mostrados en este informe han sido elaborados el día 31 de octubre de 2008.

Figura 2. Gráfico de operaciones por años y productos (valores).

En cuanto al ámbito de la Caja General de Depósitos, aclarar que se encarga del control y la gestión de los depósitos y garantías constituidas ante la Administración para responder del cumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas en virtud de las cuales se constituyen dichos depósitos y garantías. Entre otras funciones, se encarga de la recepción, custodia y devolución de los depósitos y garantías que se constituyan en los servicios centrales y en las sucursales de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Las modalidades de las garantías actualmente existentes son:

1. Efectivo.
2. Valores representados en anotaciones en cuenta o participaciones en fondos de inversión, representadas por certificados nominativos.
3. Avaluos prestados por entidades de crédito o sociedades de garantía recíproca.
4. Seguros de caución otorgados por entidades aseguradoras.

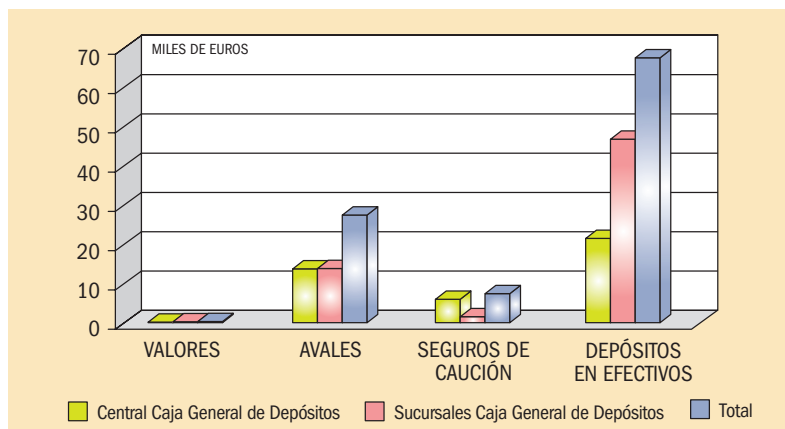


Figura 3. Garantías constituidas en la caja general de depósitos y sus sucursales. Año 2007.

Existe un proyecto en desarrollo, de gran envergadura, para la creación de la Oficina Virtual de la Caja General de Depósitos mediante la cual se podrán constituir y cancelar telemáticamente todas las garantías anteriormente indicadas. El proyecto está concebido para abordarse en tres fases diferentes, secuenciales en el tiempo:

1. Constitución de garantías definitivas en seguros de caución y avales.
2. Cancelación de garantías.
3. Presentación telemática de garantías en efectivo.

En la actualidad, se está procediendo a la construcción de la primera fase. Para la constitución de garantías mediante este sistema, la empresa aseguradora o la entidad financiera deben haber presentado sus apoderamientos ante la Asesoría Jurídica de la Caja General de Depósitos, con el objetivo de que, una vez bastanteados, se pueda constituir la relación de apoderados que tienen capacidad de representación de tales entidades. Serán estos y sólo estos apoderados, los que podrán firmar electrónicamente una garantía en modalidad de seguro de caución o de aval.

El formato de estructura de tales garantías será común con el de la plataforma para la licitación electrónica, CODICE, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, con el objetivo de que el modelo de garantía sea único sea cual sea la plataforma a la que se conecte el interesado. La presentación ante la Oficina Virtual de la Caja se podrá efectuar de dos modos, según las características tecnológicas de las entidades garantes: bien en forma masiva a través del correspondiente servicio Web, bien a través de un frontal de pantalla en el portal corporativo de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Todos los accesos al sistema, sea cual sea el agente que intervenga (entidades aseguradoras, entidades aseguradas, Órganos de Contratación y Caja General de Depósitos) se efectuarán mediante certificado electrónico emitido por cualquiera de las entidades de certificación admitidas por la plataforma de validación del Ministerio de Administraciones Públicas @firma.

El sistema validará, para la entidad garante, sea cual sea la forma de presentación escogida, tanto la validez del certificado como la firma electrónica, así como que el firmante tiene poder suficiente de acuerdo a la Base de Datos de Apoderados antes mencionada. Con el objetivo de unificar la información ofrecida, sea cual sea el punto de conexión de las empresas, está previsto que el sistema disponga de un servicio Web, a través de CODICE, para que los Órganos de Contratación puedan acceder a dicha Base de Datos de Apoderados en lo relativo, fundamentalmente, a las garantías provisionales.

Paralelamente, y con el objetivo de que sea la propia empresa garantizada quien realice la presentación y no la entidad garante, el sistema permitirá que la primera acceda al sistema anexando la garantía que previamente le habrá sido entregada por la empresa garante. De este modo, el acto de presentación puede efectuarse de forma independiente (y única), por cada uno de los actores en función de los acuerdos alcanzados entre las partes.

Realizada la presentación, el sistema informa tanto a la empresa garantizada como a la garante de dicha circunstancia a través de un sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras.

Todos los pasos indicados van convenientemente firmados electrónicamente y registrados con número de asiento en el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda.

La presentación de la garantía no lleva aparejada su constitución inmediata, sino que existe una labor de revisión posterior de control de errores antes de su paso a constituida, es decir, a su estado en firme y por tanto lista para su presentación ante los Órganos de Contratación correspondientes, a favor de los cuales se constituye. Efectuado este paso, si existe algún tipo de error, y la garantía fuese rechazada, el sistema notifica, mediante el sistema de Notificaciones Telemáticas, a las partes, dicha circunstancia al objeto de su subsanación por los interesados.

Finalmente, si es correcta y se acepta, el sistema se conecta con el Sistema de Información Contable de la Intervención General de la Administración del Estado, a través de los servicios Web correspondientes para su registro en la Contabilidad Nacional, y la generación de los efectos jurídicos oportunos. Esta circunstancia también se comunica de forma fehaciente a empresas garantes y garantizadas mediante el sistema de Notificaciones Telemáticas, enviándoles además, el correspondiente Resguardo de Constitución de la Garantía

Así mismo, el sistema permite el acceso, a través del portal de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, a los Órganos de Contratación para la consulta on-line de las garantías constituidas en su favor en el Sistema de Información Contable. El acceso se realiza mediante certificado electrónico de los representantes de dichas unidades que, previamente, habrán solicitado su inclusión al sistema.

La finalización del sistema descrito para la creación de la Oficina Virtual de la Caja General de Depósitos, está prevista para finales del año 2009.

En este contexto, la Administración electrónica en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, se configura como un pilar imprescindible en las relaciones con los ciudadanos, ya sean éstos particulares o empresas, así como en sus relaciones con el resto de las Administraciones Públicas, en perfecta armonía con la exposición de motivos de la LAECSP.

LA ADMINISTRACIÓN PARA LOS CIUDADANOS A TRAVÉS DE INTERNET: LOS RETOS DE LA INCLUSIÓN Y DE LA CALIDAD

M^º José de Mariano Sánchez-Jaúregui. *Jefa de la Unidad de Gestión de Contenidos en Red.
Secretaría General Técnica. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Los principios de inclusión y de calidad aplicados a Internet en Europa.— **2.** Los principios de inclusión y de calidad aplicados a Internet en España.— **3.** Criterios de calidad e inclusión aplicados a los portales de Internet de la Administración Pública.— **4.** La experiencia del Ministerio de Economía y Hacienda.

251

En la sociedad del siglo XXI la relación entre los ciudadanos y la Administración viene marcada por la variedad de los canales a través de los cuales pueden comunicarse y relacionarse, y la libertad con la que se puede elegir cual usar en cada momento.

La utilización cada vez mayor de los medios electrónicos, y en gran medida de Internet, como vía de comunicación con la Administración se justifica por su naturaleza interactiva y global, la facilidad de uso, su reducido coste y la disponibilidad inmediata de la información y servicios a través de la Red. Internet ofrece a los ciudadanos información y servicios a cualquier hora del día y con independencia de la localización geográfica, evitando desplazamientos innecesarios y mejorando la inclusión social.

En el contexto actual de impulso de la Administración electrónica, centrado en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas, el objetivo de mejorar los servicios públicos debe partir del respeto absoluto a los principios generales a los que debe ajustarse el uso de estas tecnologías. Dos de estos principios generales, calidad e inclusión, deben observarse especialmente por los portales de Internet de la Administración General del Estado (AGE).

El **principio de inclusión** aplicado a Internet se vincula fundamentalmente con la accesibilidad de portales Web, entendiendo como tal el conjunto de tecnologías, normas de aplicación y diseño que facilitan la utilización de los sitios Web siguiendo las pautas del diseño universal

o diseño para todos. Se trata de hacer posible que un sitio Web pueda ser visitado y utilizado de forma satisfactoria por el mayor número de personas, con independencia de sus propias limitaciones o las de su entorno.

Los principios de diseño universal, que deben sustentar el diseño de productos y entornos de fácil uso para un gran número de personas, son los de igualdad de uso, flexibilidad, diseño fácil e intuitivo, tolerante a errores, con información fácil de percibir, que exija escaso esfuerzo físico y que tenga las dimensiones apropiadas.

Si se quiere desarrollar una Web accesible hay que ser conscientes de las diferentes condiciones en las que pueden acceder a Internet sus usuarios y las posibles ayudas técnicas que solucionarían parte de las limitaciones de acceso:

- Las personas con ceguera total, tendrán limitado el contenido a imágenes y textos, elementos multimedia, tablas, etc y deberán usar lectores de pantalla, navegadores de voz o teclados con dispositivos de entrada para acceder al navegador, que transmitirán el contenido mediante un sintetizador de voz o lo envíen a una línea Braille para que se pueda leer con los dedos.
- Los usuarios con baja visión, con problemas para ver tamaños de letras, diseño de las páginas, contrastes bajos o el texto de las imágenes, deberán valerse de pantallas grandes, ampliadores de pantallas, tipos de letras más legibles o combinaciones específicas de fondos y textos.
- Los usuarios con discapacidades auditivas no podrán acceder a contenidos sonoros que no tengan subtítulos o transcripciones, necesitarán entradas de voz en los sitios Web e imágenes que ayuden a comprender algunos contenidos.
- Las personas con discapacidades motrices (disonía o distrofia muscular, Parkinson, etc) requerirán teclados alternativos y ratones especiales, sistemas de reconocimiento de voz o de seguimiento de ojos.
- Las discapacidades neurológicas y cognitivas se relacionan con las dificultades de aprendizaje, el déficit de atención, la epilepsia o los trastornos emocionales y requieren la desactivación de elementos multimedia, el uso de lenguaje sencillo o el uso de lectores de pantalla.
- Cualquiera de las discapacidades descritas puede además asociarse al envejecimiento y el tipo de soluciones a aplicar son las mismas que las ya comentadas.
- Por último hay limitaciones derivadas del entorno que dificultan el acceso a Internet, como puede ser el uso de navegadores antiguos, conexiones lentas, pantallas pequeñas, monitores monocromos, o teléfonos móviles con reducidas pantallas gráficas, a los que les favorecería un diseño accesible.

La accesibilidad Web abarca tanto la de los sitios Web, como la de las aplicaciones de software que se empleen para acceder a los mismos (navegadores, reproductores multimedia,

etc) y la de las herramientas de autor (aplicaciones utilizadas por los desarrolladores para crear páginas Web).

A nivel internacional las normas a cumplir en relación con la accesibilidad Web las establece el World Wide Web Consortium (W3C) a través de su iniciativa WAI (Web Accessibility Initiative), mediante el desarrollo de estándares comunes que permitan la interoperabilidad de los sistemas y productos. Las Directrices de Accesibilidad para los Contenidos Web (WCAG) establecen tres niveles de accesibilidad que pueden cumplir las Web: nivel A o criterios mínimos de accesibilidad, nivel AA o criterios de accesibilidad extendidos y nivel AAA o criterios de accesibilidad máxima.

A nivel nacional las normas y estándares de accesibilidad los establece AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) a través de la norma UNE 139803:2004, que toma como punto de partida las Directrices para la Accesibilidad de los Contenidos Web del W3C y establece unos requisitos agrupados en prioridades: prioridad 1, requisitos que debe cumplir el sitio Web para permitir el acceso a discapacitados, prioridad 2 requisitos que debería cumplir para facilitar el acceso a discapacitados y prioridad 3 con los que podría cumplir para que no tengan ningún problema de acceso las personas con discapacidad.

Por su parte el **principio de calidad** aplicado a la Administración electrónica debe concebirse dentro del concepto general de calidad de los servicios públicos, como la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas. La calidad es el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren aptitud para satisfacer unas necesidades explícitas o implícitas (ISO 8402). En esta definición calidad es sinónimo de una serie de factores que pueden ser medidos: eficiencia, flexibilidad, facilidad de uso, portabilidad, seguridad, etc.

La calidad vista desde la perspectiva del usuario implica la capacidad de satisfacer las demandas de los mismos, porque tenga a su disposición lo que demanda y porque lo que se ponga a su disposición (el producto) sea cualitativa y cuantitativamente lo mejor que pueda ofrecerse. Si aplicamos este principio a la Administración electrónica el objetivo de calidad dependería de que por vía electrónica se presten los servicios que los ciudadanos quieren recibir y que estén satisfechos de la forma en que se prestan. Si además seleccionamos de entre los canales electrónicos el de Internet, la calidad se vincularía a la creación y mantenimiento de páginas Web de la AGE siempre actualizadas, con información veraz y completa.

Los estándares de calidad más importantes a nivel internacional son los que se recogen en la familia de normas ISO 9000, que son el conjunto de índices de referencia de las mejores prácticas de gestión con respecto a la calidad que se encuentran definidos por la ISO (Organización Internacional de Normalización). A partir del año 2000 la revisión de estas normas permite que se puedan aplicar a la Administración Pública sus recomendaciones y conclusiones y especialmente a los servicios públicos que ofrece la Administración.

Esta organización ha creado un Comité (ISO/TC 176) que se ocupa de la calidad en la Administración de organizaciones en cuanto a los productos y servicios que ofrecen, y en particular de las Administraciones Públicas, sobre todo aplicado a los aspectos de servicio público, atendiendo al ciudadano como cliente.

1. Los principios de inclusión y de calidad aplicados a Internet en Europa

En Europa la Estrategia i2010 (Sociedad de la Información Europea 2010) hace especial hincapié en potenciar unos servicios públicos mejores, más rentables y más accesibles basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El Plan de Acción sobre Administración Electrónica (eGovernment, año 2006), recoge como objetivos básicos el de desarrollar el principio de inclusión, que persigue que ningún ciudadano europeo se quede atrás a la hora de participar y beneficiarse de la Administración electrónica, y el de conseguir una alta satisfacción de los usuarios, transparencia y compromiso de responsabilidad de la Administración por los servicios electrónicos que ofrezca.

El **principio de inclusión en Europa** (eInclusion) está vinculado al despliegue de una sociedad de la información para todos, es decir, una sociedad que asegure para todos, a un precio asequible, el mismo acceso a las TIC y la misma disponibilidad. eInclusion tiene, pues, un doble significado: por una parte, se trata de garantizar la igualdad de acceso y participación de todos en la sociedad de la información; y por otra, tiene por objeto la aplicación de sistemas con el fin de permitir a las personas con minusvalías y a los ancianos desempeñar un papel pleno en la sociedad y aumentar su autonomía. Para ello se ha llevado a cabo la diferenciación de una serie de áreas temáticas que persiguen objetivos concretos:

- eAccessibility: hacer las TIC accesible para todos, reúnen un amplio espectro de necesidades, en particular necesidades especiales.
- Ageing: permitir a las personas mayores participar completamente en la economía y la sociedad, continuar un estilo de vida independiente y mejorar su calidad de vida.
- eCompetences: proveer a los ciudadanos del conocimiento, habilidades y aprendizaje necesario en la vida para incrementar la inclusión social, potencial de empleo y enriquecimiento de sus vidas.
- Socio Cultural eInclusion: permite a las minorías, inmigrantes y jóvenes en situación de marginalidad integrarse en comunidades y participar de la sociedad por medio del uso de las TIC.
- Geographical eInclusion: incrementar el bienestar social y económico en el entorno rural, en áreas remotas y económicamente desfavorecidas.
- Inclusive eGovernment: hacer una mejor distribución de una mayor diversidad de servicios públicos para todos a través del uso de las TIC a la vez que incrementar la participación pública en democracia.

Por otro lado, **la calidad de los servicios públicos de la Administración electrónica** figura siempre entre los objetivos de todas las iniciativas de la Comisión Europea, considerándola un instrumento esencial para prestar unos servicios públicos más eficaces, reducir los plazos de espera de los usuarios y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas (eEurope 2005). Entre las iniciativas impulsadas destacan:

- Online availability of Public Services (Disponibilidad en línea de los Servicios Públicos): se trata de un análisis basado exclusivamente en la disponibilidad de los servicios por vía Web, estableciendo una serie de niveles que sirven de indicadores para ver el grado de avance de la eAdministración en Europa: servicios de los que se dispone sólo de información en línea, los que tienen interacción en una dirección, en dos direcciones, servicios completos online y servicios proactivos.
- Survey on quality and usage of public e-services (Encuesta sobre la calidad y la utilización de los servicios electrónicos): evalúa el grado de uso de los servicios y el grado de satisfacción o dificultad de uso por los ciudadanos.
- Modelo de Excelencia EFQM (Fundación Europea de Gestión de Calidad): reconoce la excelencia en las organizaciones en relación a los resultados y rendimientos.
- Sello de Calidad de la Comisión Europea para los proyectos de Administración electrónica: se trata de la etiqueta de *Buena Práctica*, distinción otorgada por la Comisión en reconocimiento a los proyectos más destacados en materia de eAdministración.
- Portal de la Comisión Europea www.epractice.eu: con el objetivo de contar con una base de datos que comprenda todos los casos reales de buenas prácticas desarrollados por los pasases de la Unión Europea.



Sello de calidad Europea



Sello de Buenas Prácticas
de la Comisión Europea
en materia de
Administración electrónica



Premios Europeos
de Administración electrónica

2. Los principios de inclusión y de calidad aplicados a Internet en España

Ya en nuestro país encontramos a partir del año 2005 una serie de planes que desarrollan los europeos y que se centran en la implantación de la Administración electrónica. Son los Planes AVANZA, CONECTA, MODERNIZA y el Convenio MAP/MITYC.

Entre las diversas actuaciones que estos planes impulsan se pueden reconocer algunas centradas en Internet como canal prioritario de comunicación y prestador de servicios online de la Administración: la creación de un Portal Web de la AGE 060, la promoción del acceso multicanal 060 (portal 060 para dispositivos móviles, mensajería SMS, TDT y terminales de

autoservicio 060) el impulso y vigilancia de la accesibilidad de las páginas Web de las Administraciones Públicas (AAPP), el agente inteligente buscador, un Portal de empleo público, la Intranet administrativa para la AGE (Red SARA), la Plataforma de Traducción para portales de la AGE, el Plan de Simplificación e Informatización de Procedimientos, la contratación electrónica y el rediseño de hasta 300 servicios electrónicos en red.

Por su parte la normativa en España sobre Administración electrónica se ha ido sucediendo de forma fragmentada hasta la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), marco regulador básico de la Administración electrónica en nuestro país. Esta Ley reconoce el derecho básico de los ciudadanos a relacionarse con las AAPP por medios electrónicos y regula los aspectos esenciales de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos y la validez y eficacia de las actuaciones de la Administración en condiciones de seguridad jurídica.

En esta norma encontramos varias disposiciones centradas en todo lo relacionado con el impulso de la calidad y la inclusión a través de Internet,:

- El artículo 3, determina como finalidades de la LAECSP, la de facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso (art. 3.2, accesibilidad), contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información (art. 3.5, calidad en el funcionamiento de la Administración).
- Entre los principios generales que recoge el artículo 4 se encuentra tanto el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos —a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible y garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos— como el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las AAPP a través de medios electrónicos (art. 4.c y h). El artículo 4. c) se completa con lo previsto en la disposición final séptima respecto al desarrollo reglamentario de la accesibilidad
- Por su parte el artículo 6 recoge los derechos de los ciudadanos en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa y destaca, entre otros, el de la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas, y a la calidad de los servicios prestados por medios electrónicos (apartados c y j).
- En relación con la sede electrónica (dirección electrónica en Internet) el artículo 10.3 determina que se sujetarán a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad, y que deberá además garantizarse la identificación del titular de la sede y los medios disponibles para la presentación de quejas y sugerencias. Por su parte el apartado 5 del mismo artículo incide en que la publicación en las sedes electrónicas de infor-

maciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad. El desarrollo reglamentario de este artículo deberá determinar que páginas Web de la Administración, o que contenidos de las mismas, son sede electrónica.

- Por último, hay determinadas disposiciones en la Ley que de manera más o menos directa afectan a la calidad y a la inclusión de los servicios electrónicos, como es el caso de la disposición adicional sexta, que regula el uso de las lenguas oficiales, garantizando su utilización en las relaciones por medios electrónicos, y en concreto en las sedes electrónicas, que deberán posibilitar el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes a los territorios en los cuales tenga competencia. Por su parte la disposición final tercera determina que los derechos reconocidos en el artículo podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de procedimientos y actuaciones de la AGE a partir del 31 de diciembre de 2009.

Si bien la LAECSP es el principal referente a la hora de regular la calidad y la accesibilidad de la Administración electrónica a través de Internet, hay otras normas que regulan aspectos concretos de estos principios.

En relación con la accesibilidad la normativa reguladora de esta materia a nivel nacional se ha ido sucediendo desde el año 2002, culminando a finales de 2007 con la aprobación de la *Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información*, que establece la obligación de hacer accesibles las páginas Web públicas a nivel medio de los criterios de accesibilidad reconocidos a 31 de diciembre de 2008, salvo que no exista alternativa tecnológica a la funcionalidad o servicio no accesible.

El desarrollo reglamentario para la accesibilidad de las páginas Web públicas, previsto en la disposición final séptima de la LAECSP, se ha llevado a cabo parcialmente con la aprobación del *Real Decreto 1494/2007, de condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información*. Esta norma determina que las páginas de Internet públicas deberán como mínimo cumplir con la prioridad 1 y 2 de la norma UNE 139803:2004 con la fecha límite de 31 de diciembre de 2008.

En cuanto a la calidad, la *Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* en su artículo 4 establece cuales deben ser los criterios a tener en cuenta en la actuación de la AGE, que deberá regirse por estándares de calidad, estándares que la propia Ley no define.

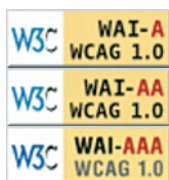
Por su parte el *Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general de mejora de la calidad en al AGE*, aunque no contiene una definición exacta de calidad la vincula a lograr la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos. La norma diseña el marco general para impulsar la calidad en la AGE con el fin de «integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil». Dichos programas básicos son los de análisis de las demanda y de la evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios, de cartas de servicios, de quejas y sugerencias, de evaluación de calidad de las organizaciones, de reconocimiento y del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos.

En el año 2007 se constituye la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), con el objetivo de la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la AGE, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. Esta Agencia emite una certificación del nivel de excelencia a aquellas organizaciones que se hayan autoevaluado conforme a los modelos de gestión de calidad reconocidos, emitiendo para ello un Sello, en el que se especifica el modelo de gestión de calidad utilizado para evaluarse.

Por último, y más estrechamente relacionado con el ámbito de la comunicación a través de Internet, la *Guía para la Edición y Publicación de páginas Web de la AGE (aprobada por Resolución de 9 de marzo de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública)*, establece los criterios básicos y principios de obligado cumplimiento para las Web de la AGE en relación con el diseño, mantenimiento, gestión, calidad y accesibilidad de los portales de la Administración Pública.



Agencia de Evaluación
de calidad



Sellos de accesibilidad
del W3C



Sello de AENOR
de accesibilidad TIC

3. Criterios de calidad e inclusión aplicados a los portales de Internet de la Administración Pública

Tanto la normativa comentada hasta el momento como las políticas impulsadas a nivel europeo y nacional pretenden establecer las medidas aconsejables, y en muchos casos obligatorias, que hay que adoptar para alcanzar unos niveles óptimos de calidad y accesibilidad de los servicios electrónicos y de las páginas Web que los sustentan.

Se relacionan a continuación criterios de calidad e inclusión destacados, referidos exclusivamente a los portales de Internet de la Administración Pública:

3.1. MEDIDAS VINCULADAS A LA ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- Las páginas de Internet de la Administración Pública deberán cumplir la prioridad 2 de la norma UNE 139803:2004 a partir de 31 de diciembre de 2008. Además en el año 2013 deberán adaptarse a los estándares establecidos para lograr su accesibilidad para personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas (uso de lengua de signos).

- Las páginas de Internet deberán contener información sobre el grado de accesibilidad del contenido de la misma y de la fecha en que se hizo la revisión del nivel de accesibilidad expresado.
- Deberá ofrecerse a los usuarios un sistema de contacto para que puedan transmitir las dificultades de acceso al contenido de las páginas, o formular cualquier queja, consulta o sugerencia.
- Las páginas de Internet se podrán certificar por una entidad de certificación cuya competencia se haya reconocido por una entidad de acreditación.
- Los documentos e impresos que se ofrezcan a través de las páginas Web deberán tener un formato electrónico accesible.
- Las pautas que hay que tener en cuenta para hacer un sitio Web accesible se recogen en la «Guía breve para crear un sitio Web accesible», de la WAI, y en las categorías generales que se describen en la norma UNE 139803:2004.

3.2. MEDIDAS VINCULADAS A LA CALIDAD DEL SITIO WEB

- Inclusión en los portales de algunas páginas que agrupen las medidas de calidad adoptadas por el órgano titular de la Web: publicación de cartas de servicios, premios de calidad, inclusión de algún sistema que permita medir el grado de satisfacción de los usuarios con las páginas (cuestionarios y encuestas Web), etc.
- Las páginas Web deberán contar con un buzón de quejas y sugerencias sobre los contenidos o el funcionamiento del sitio, atendido por el responsable de contenidos del órgano titular de la página Web, con un compromiso de contestar todas las consultas en un plazo determinado.
- La gestión de las páginas Web debe contar con una organización responsable que sea estable y esté claramente identificada, y con la determinación de los flujos de trabajo vinculados al mantenimiento del sitio. Es conveniente que se diferencien los distintos roles de los responsables de la creación y mantenimiento de las páginas Web: el responsable ejecutivo, que establece la política de comunicación de la organización a través de Internet, los responsables de los contenidos, los responsables técnicos y los suministradores de contenidos.
- Las páginas Web de la Administración deberán cumplir con los requisitos multilingüe establecidos en la normativa que esté en vigor en cada momento.
- Se aconseja el uso de lenguaje XML para los contenidos Web que sean datos, HTML para información y XHTML para información y datos así como la categorización mediante metadatos de los contenidos de las páginas Web y de los documentos finales que se enlacen desde ellas. La normalización de ambas medidas permitirá la utilización de sistemas RSS (Really Simple Syndication) y la posibilidad de syndicar contenidos entre otros portales o páginas Web.
- Utilización de herramientas de obtención de estadísticas de acceso y uso de la Web, con el fin de conocer las preferencias y el comportamiento de los usuarios de la misma.

- Adopción de medidas de seguridad que permitan la continuidad del servicio, su oferta en un régimen 24 x 7 x 365 y la certeza respecto a la identidad del interlocutor y la seguridad el canal empleado.
- Uso de estándares, protocolos y formatos que permitan la interoperabilidad de la aplicaciones y de los documentos.

3.3. MEDIDAS VINCULADAS AL DISEÑO, ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE LAS PÁGINAS WEB:

- Imagen Institucional: utilización del logotipo de la AGE (Gobierno de España), junto con el del Ministerio u Organismo Público titular de la Web. Para los portales el escudo deberá llevar en el margen izquierdo la bandera Europea y la Española.
- Uso de las tipografías reconocidas para las páginas Web de la AGE y de hojas de estilo (CSS), etiquetadas correctamente.
- Gama cromática: los portales deberán seguir criterios corporativos para el uso del color, siempre teniendo en cuenta que el color no debe transmitir información y que la percepción del mismo puede ser distinta para el usuario final. Debe existir contraste entre los textos y los fondos y no favorecer las diferencias sutiles de color.
- Los modelos de páginas de inicio, de navegación y de resultados deben ser similares entre los portales de la AGE: el usuario debe identificar que está en un portal de la AGE al reconocer un diseño parecido. La página de inicio de los portales debe coincidir con el dominio principal de los mismos y deberá contener necesariamente la última hora de información, actualizada regularmente (novedades, prensa, campañas), una organización en canales orientada a los usuarios (basada en el tipo de usuario y en los contenidos que puedan interesarles) y el acceso a los servicios, funcionalidades y contenidos más destacados, un sistema de sellado de tiempos cuando este sea obligatorio (sedes electrónicas) y un registro de usuarios. Las páginas de navegación y resultados deben ser homogéneas en estilo y configuración, basadas en una misma hoja de estilos y con una distribución de los elementos visuales similar.
- Debe mantenerse en todas las páginas del portal (en una ubicación fija) una Guía de Navegación, un mapa del Web, el aviso legal, el nivel de accesibilidad para discapacitados del sitio, la opción de versión imprimible, el acceso las restantes lenguas en las que se ofrecen los contenidos y un buscador. Es recomendable que además se ofrezca una vía de contacto con el Webmaster y el acceso a las versiones del portal para otros dispositivos (PDA, móviles, etc).
- Debe identificarse siempre al titular de la página, el alcance de la responsabilidad en relación con la continuidad del servicio y sobre la actualización y certeza de los contenidos, y las condiciones para la reutilización de la información pública de la Web.
- La redacción debe ser clara y sencilla, evitando tecnicismos y textos innecesarios, sin errores ni faltas de ortografía, con la descripción de los acrónimos que se utilicen y con longitudes de párrafos y páginas no excesivas.

- Cuando se acceda desde el portal a otros sitios Web o sedes electrónicas vinculados por la materia o dependencia del titular de las mismas, no hay que olvidar incluir en estos sitios los mínimos de información y servicios descritos (identificar la titularidad, dependencia y funcionalidad del sitio, su accesibilidad, etc).

3.4. MEDIDAS VINCULADAS A LA USABILIDAD (WEB DE USO SENCILLO E INTUITIVO):

- Pautas de navegación: uso de elementos de navegación persistente, como la posibilidad de volver al inicio desde cualquier página, el acceso a todos los canales —principales y auxiliares— en todas las páginas, identificación del sitio (logotipo) y buscador. Los subsitios que se enlacen desde la página Web deben tener un vínculo a la página de inicio de ese subsitio y otro a la página de inicio del sitio principal.
- Cada página deberá tener un nombre que debe guardar relación con el enlace que le lleve a ella, que debe destacar por su posición, tamaño o letra y que debe encabezar la zona de contenidos.
- Debe mostrarse siempre al usuario dónde se encuentra en cada momento, dentro del contexto general del portal. Para ello se puede destacar la página o el canal en el que se encuentre en los mecanismos de navegación de la página, no se deben incluir enlaces en una página que le lleven a la misma página, deben incluirse indicadores del tipo «está usted aquí» o «miga de pan» en la parte superior de la página, con la secciones de la ruta que activadas.
- Enlaces: los enlaces que se efectúen deben indicar a donde llevan. Cuando se enlace a documentos debe señalarse el tamaño que tienen y el tiempo de descarga. Cuando se enlace con otro sitio Web o con un documento final debe abrirse un nuevo navegador, para evitar perder la navegación por el portal inicial cuando se salga del nuevo sitio o del documento. La diferencia de color debe indicar que enlaces se han visitado y cuales no. No deben existir enlaces rotos.
- Buscador: todos los portales deben contener como mínimo un mecanismo de búsqueda, con resultados que deben ser fiables y con búsquedas lo más intuitivas posibles. La página de resultado de las búsquedas debe ofrecer enlaces activados a los resultados de las búsquedas, un sistema para resaltar las palabras buscadas, un resumen del documento (normalmente obtenidos a través de los metadatos del mismo) un sistema para estructurar los resultados obtenidos y para eliminar resultados duplicados.
- Además de los mecanismos de búsqueda propios del cada portal resulta muy útil ofrecer resultados de las búsquedas que se efectúen en otros portales, utilizando para ello buscadores federados, como el buscador corporativo 060 para la AGE.
- Debe facilitarse una lectura rápida del sitio con recursos como la creación de una jerarquía visual clara mediante el orden dentro de la página, el uso de convenciones aceptadas de fácil interpretación (como la cesta de la compra o la lupa), las barras de desplazamiento programadas evitando en la medida de lo posible las horizontales,

separar las páginas en áreas claramente definidas, hacer obvio donde hay un enlace, o evitar elementos que perturben la atención del usuario.

4. La experiencia del Ministerio de Economía y Hacienda

Desde el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) se está llevando a cabo un esfuerzo importante por poner al servicio de los ciudadanos y empresas una eficaz Administración electrónica, moderna y responsable, vigilando la calidad de los servicios que se ofrecen a través de Internet.

Uno de los primeros retos planteados fue el de organizar el entorno de la comunicación a través de Internet, con el fin de potenciar un portal corporativo que realmente sea representativo del Ministerio, que reúna toda la información y servicios que éste pueda ofrecer y que asegure la coherencia y la coordinación con los restantes portales del Ministerio. Con este fin la *Orden EHA/1590/2005, de 25 de mayo, por la que se regula la Comisión de Información Administrativa en el MEH*, establece en el artículo tercero la creación de un grupo de trabajo denominado **Consejo Editorial**, encargado de fijar la línea de comunicación del Departamento a través del portal, la supervisión de su ejecución y la emisión de dictamen previo a la creación de una nueva página Web en el entorno del Ministerio.

262

Posteriormente, mediante *Resolución de la Subsecretaría de 30 de junio de 2005* se recoge el **modelo de gestión y la organización del portal de Internet del MEH**. Esta norma detalla los niveles de responsabilidad en relación con el portal www.meh.es, las funciones atribuidas a cada uno de los responsables, el flujo de trabajo en torno al mantenimiento de la página Web y la coordinación con el resto de los portales del Ministerio y con el portal del ciudadano (www.060.es).

Por otro lado, el MEH ha optado por realizar un esfuerzo adicional para impulsar los procesos de Administración electrónica, dentro del marco de la política marcada por el Gobierno en este sentido. Muestra de este interés es la creación de un **Grupo de Trabajo para el Impulso de la Administración Electrónica** (GTIAE) (*Resolución conjunta de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Secretaría de Estado de Economía y Subsecretaría, de 10 de mayo de 2006*), coordinado por la Comisión de Administración Electrónica del Departamento. Fruto del trabajo de este grupo se aprobó dos Planes, que constituyen el referente de los proyectos de Administración electrónica a impulsar en el Ministerio:

- El **Plan Director para el impulso de la Administración Electrónica en el MEH** fue aprobado el 8 de junio de 2006. Su finalidad es la de detectar los obstáculos más relevantes cuya solución se considera necesaria, con el fin de sentar unas bases comunes suficientes para el desarrollo más eficaz de proyectos de Administración electrónica dentro del Departamento. Con este propósito se identificaron 33 obstáculos o problemas, para lo cuales se proponen soluciones y un calendario de actuaciones a desarrollar.
- **Plan de Impulso de la Administración Electrónica en el MEH** (diciembre 2006), que recoge 141 proyectos específicos de Administración electrónica que determinan

las áreas de atención inmediata e implican un serio compromiso del Departamento para su realización.

En ambos planes se recogen **proyectos vinculados a potenciar la calidad y la inclusión en la Administración electrónica y en los portales de Internet del MEH**. En el caso el Plan Director, acciones como el establecimiento de Indicadores de progreso de la Administración electrónica, de impulso de Calidad y Auditorías TIC, la definición del marco de seguridad básico de la Administración electrónica o el establecimiento de un centro de atención a los usuarios de la Administración electrónica son una muestra de ello. En el Plan de Impulso por su parte proyectos como la presentación electrónica de quejas y sugerencias y la evolución y mejora de los portales de Internet del Ministerio se pueden asociar al esfuerzo por mejorar la calidad de los servicios electrónicos a través de Internet.

En cumplimiento de las disposiciones previstas en dichos planes se ha llevado a cabo la elaboración y aprobación por la Comisión Ministerial de Administración Electrónica de dos **documentos marco**: «*Política de Seguridad de la Información en el MEH*» (abril 2007) y «*Proyecto de marco general de calidad de los servicios de Administración electrónica en el MEH*» (octubre 2008). Además se han aprobado y aplicado a las unidades y organismos del Ministerio una serie de **indicadores de progreso de la Administración electrónica** (primer semestre de 2008) y se han impulsado **medidas dirigidas a mejorar la calidad e inclusión en los portales de Internet**, como la realización de estudios de accesibilidad en los portales del Ministerio por INTECO (Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación), la presentación y análisis de la Plataforma de Traducción de Portales 060 y del Buscador Federado 060, con el fin de potenciar la utilización de ambos en las Webs del Ministerio, la regulación de la organización y gestión de los portales del Departamento (AEAT, IGAE y la Dirección General del Catastro) y el desarrollo de una aplicación que recoge el inventario de todas las actuaciones administrativas del Ministerio y las pone a disposición de los ciudadanos en el portal www.meh.es, en el Servicio de Información Administrativa (SIA) del Ministerio de Administraciones Públicas, en la Web 060 y en el resto de portales del Departamento, a través de la sindicación efectiva de los contenidos de la aplicación entre todas las Web nombradas.

En el momento actual casi todos los proyectos de este Plan de Impulso, así como las acciones del Plan Director, están ejecutándose de acuerdo con los calendarios y actuaciones planificadas en ellos.

Por otro lado, la *Instrucción de la Subsecretaría de 25 de julio de 2007 referente a las actuaciones de mejora de la calidad de los servicios públicos en el ámbito del MEH*, revisa la anterior Instrucción del año 2005 para dar entrada a las importantes **novedades en materia de Administración electrónica** que supuso la entrada en vigor de la LAECSP. Así esta nueva Instrucción regula la obligatoriedad de que los servicios electrónicos que se ofrezcan a través del portal del Ministerio cuenten con cartas de servicio con un contenido mínimo que se fija en la propia Instrucción, la presentación telemática de las quejas y sugerencias por el funcionamiento anómalo de unidades del Ministerio, la incorporación de indicadores que permitan medir el progreso en materia de Administración electrónica en el ámbito del Departamento y la promoción de sistemas de encuestas en los portales en relación con la calidad de los servicios electrónicos que se ofrezcan.

Todas estas medidas comentadas y las regulaciones que se han impulsado persiguen el objetivo común de potenciar el desarrollo de la Administración electrónica en el MEH, mediante la puesta a disposición de lo ciudadanos de servicios electrónicos a través de Internet, vigilando especialmente su calidad y la libertad de acceso a este canal por parte de cualquier usuario en condiciones de igualdad, sin limitaciones por razón de la edad o de una posible discapacidad.

LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS NUEVOS USOS DE LIBROS Y DOCUMENTOS

Gerardo Bustos Pretel. *Subdirector general de Información, Documentación y Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: **1.** Dibujemos un croquis sobre la realidad.— **2.** Documentos y expedientes electrónicos.— **3.** La e-Babel del libro-e.— **4.** La nueva biblioteca.— **5.** Otra cultura llama a la puerta.— **6.** El papel de la Administración.— **7.** Experiencias en el MEH: archivo, biblioteca y ediciones.— **8.** Conclusiones.

1. Dibujemos un croquis sobre la realidad

Documento es «*toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos*». Así lo define la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 49.

1.1. ¿DE DÓNDE VENIMOS?

Libros y documentos han recorrido un largo trayecto a lomos del papel. Los chinos inventaron el papel en el 105 a.C. Posteriormente inventaron la imprenta de tipos móviles, y de ello da fe un canon budista impreso hacia el 972. En el siglo VIII los árabes consiguen hacerse con el secreto de la fabricación de papel y lo extienden por Europa, donde en 1150 se establece el primer molino europeo de papel en Valencia.

En el mundo occidental la invención de la imprenta se atribuye a Johann Gensfleisch de Gutenberg, en torno a 1440. Su rápida propagación de uso nos recuerda la veloz implantación actual de las nuevas tecnologías. En el siglo XVI ya había 20 millones de libros impresos, y la imprenta posibilitó la creación de grandes bibliotecas.

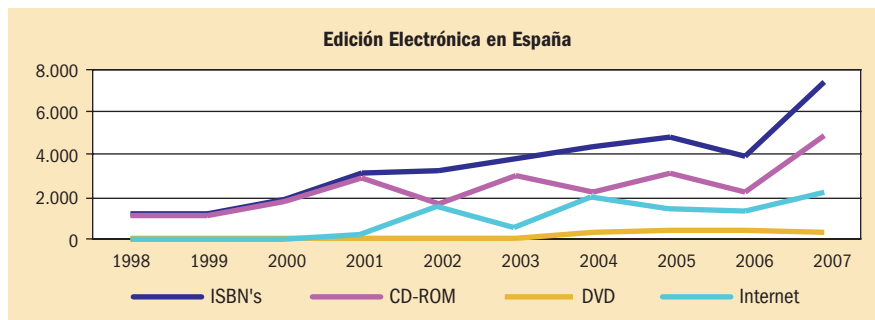
Durante siglos los avances tecnológicos han perfeccionado el libro, siempre dentro de las coordenadas de imprenta y papel. Ahora la tecnología e Internet están alterando de forma decisiva la idea de libro, la actitud de la industria editorial y los hábitos del lector.

1.2. ¿DÓNDE ESTAMOS?

El papel convive con los nuevos soportes electrónicos, sin que esté aún claro el puente al futuro. La tecnología de producción del libro está siendo sustituida por procedimientos informáticos. Bases de datos bibliográficos ponen a disposición de los interesados ingentes cantidades de información. Grandes archivos, inmensas bibliotecas o exhaustivas enciclopedias no requieren más espacio que un CD, de fácil y rápida actualización.

Como muestra, centrémonos en el libro. Su mejor escaparate es la Feria de Fráncfort, que en octubre pasado celebró la 60ª edición con el *libro-e*⁽¹⁾ como protagonista. Para la mayoría de expertos el avance digital es imparable, en pocos años la nueva generación de libros electrónicos revolucionará el mercado editorial. El 40% de los profesionales encuestados en la feria creen que el *libro-e* rebasará en ventas al libro de papel en 2018.

Según los ISBN's⁽²⁾ concedidos, en 2007 la edición electrónica aumentó un 88'2 % con respecto al año anterior. La evolución de los últimos años habla por sí sola:



Fuente: «Panorámica de la edición española de libros 2007. Análisis sectorial del libro». Edición Ministerio de Cultura, 2008.

Figura 1

1.3. ABRAMOS LA COMPUERTA DE LA IMAGINACIÓN: ¿ADÓNDE VAMOS?

Sobre el futuro hay opiniones para todos los gustos, quizá porque se intuye, pero está aún sin dibujar. La pregunta es sencilla: ¿adónde va la sociedad? Todo apunta hacia un tiempo difícilmente cuantificable de coexistencia de libros en soporte papel y electrónicos. Con las prevenciones que queramos, pensemos en la posibilidad de leer o consultar un *libro-e* en cualquier sitio, sin más limitación que una tecnología volcada en nuestra comodidad: dispositivos móviles, baterías de larga duración, pantallas de contraste, bajo consumo de energía, gran memoria, etc.

(1) Al libro electrónico se le conoce principalmente como *e-book*, pero también como *ecolibro*, *e-libro*, *libro-e*, etc. A lo largo de este artículo se va usar la expresión *libro-e*, entendiendo que sería la expresión más correcta en castellano y que aún estamos a tiempo de contribuir modestamente a su consolidación.

(2) De «International Standard Book Number (ISBN)».

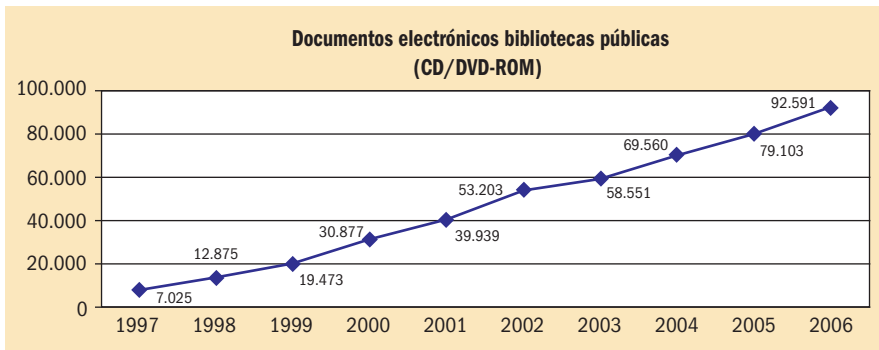
Dejemos volar la imaginación y pensemos en tres escenarios más cercanos de lo que creemos. Hacemos la maleta de vacaciones, y guardamos un solo libro, un *libro-e* en el que descargamos una veintena de libros, ajenos a la dictadura espacial de la maleta. No importa la aparición posterior de antojos sobrevenidos, porque siempre podremos descargar nuevos libros. Otro escenario: el estudiante que lleva un solo libro a clase, un *libro-e* que contiene todos los libros de texto, de apoyo y de apuntes. Adiós a la mochila cargada de libros. Un tercer escenario: el ingeniero que acude a la obra con su *libro-e*, donde lleva todos los libros técnicos que habitualmente tenía en su despacho.

Y de la imaginación pasemos a la realidad. El mercado americano nos está anticipando lo que viene. Según datos del «*International Digital Publishing Forum*» (IDPF), citados por Francisco-Javier García-Marco⁽³⁾, las ventas de libros electrónicos se han sextuplicado entre 2002 y 2008. Las ventas han pasado de 10'1 millones \$ en 2004 a 31'8 millones \$ en 2008.

Pero, ¿adónde va la Administración? Bajo este panorama de la sociedad, un reflejo claro de la respuesta administrativa lo representa la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP). Encierra por sí misma un cambio en la cultura de trabajo de las funciones horizontales. La LAECSP incorpora las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) al procedimiento administrativo común. El reto a partir de este momento es ver como se van a desarrollar tecnológicamente las aplicaciones que permitan instruir tales procedimientos, así como articular la conservación y recuperación de esa información.

En materia de libros, se están produciendo avances de vértigo. Basta ver la evolución de las publicaciones oficiales de la Administración General del Estado (AGE), en cuyo marco las 308 publicaciones electrónicas de 2002 han pasado a ser 1.166 en 2007.

Otro tanto puede decirse de las bibliotecas públicas. A título de ejemplo, veamos la evolución de las publicaciones electrónicas en la red de bibliotecas públicas de la AGE.



Fuente: «*Estadística 2006 Bibliotecas Públicas del Estado*», editado por el Ministerio de Cultura. 2008.

Figura 2

⁽³⁾ «*El libro electrónico y digital en la ecología informacional*», de Francisco-Javier García-Marco, en el volumen 17, n° 4 de «*El profesional de la información*», julio-agosto de 2008.

2. Documentos y expedientes electrónicos

La implantación de las TIC en la Administración viene de lejos. La previsión de la informatización de registros y archivos aparece consagrada en los artículos 38 y 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones.

Con más rotundidad, la LAE SCP es una apuesta por la modernización, racionalización y mejora de la Administración. Con tal fin, crea el marco jurídico necesario para la adaptación de sus procedimientos de actuación a las posibilidades que ofrecen las TIC.

La LAE SCP define que *«un documento electrónico es una información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en soporte electrónico y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado»*. También aclara en su artículo 32, que *«el expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan»*. Más adelante puntualiza que *«el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante»*. Y aún más: *«la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico»*. Y en su artículo 31.1: *«Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas»*.

3. La e-Babel del libro-e

El término *e-book* o *libro-e* se refiere a una obra individual en formato digital legible en pantalla (descargable, imprimible, ambas cosas o ninguna de las dos). Y también alude el término a los dispositivos utilizados para leer libros en formato digital. Para esta forma de lectura existe gran variedad de soportes capaces de acceder a un libro en versión digital: ordenador de sobremesa, portátil, PDA, teléfono móvil, etc.

Los expertos creen que en los próximos años la nueva generación de libros electrónicos trastocará totalmente el mercado tradicional. Ya está ocurriendo así en alguna medida. Entre los modelos presentados en la última Feria de Fráncfort destacan *«Kindle»* de Amazon, *«eBook Reader»* (REB) de Gemstar y *«Portable Reader»* de Sony. Hay otros muchos y grandes firmas preparan otros nuevos, con precios entre 200 y 600 euros.

Las ventajas del *libro-e* son evidentes: interactividad, accesibilidad universal, versatilidad para visualizar los libros en diferentes dispositivos, bajo coste y bajo precio, etc. Los dispositivos lectores utilizan la tecnología basada en el papel o *«tinta electrónica»*, cuya principal característica consiste en que la luz no se proyecta desde la pantalla, como sucede en la mayoría de los otros aparatos electrónicos, sino que necesita de la reflexión de la luz externa para poder leer su contenido, igual que sucede con el texto impreso en papel. Se dice que esta tinta tiene un *«efecto papel»*, por la ausencia de iluminación propia y alto contraste obtenido y su bajo consumo, ya que se trata de una tecnología que sólo necesita alimentación en los cambios de pantalla.

Tal como suele suceder en momentos de transición, no hay un modelo definitivo. La gran ventaja de «Kindle» consiste en que permite descargar contenidos directamente mediante un módulo celular; pero es un modelo cerrado, porque el software del libro sólo puede comprarse en Amazon y leerse con «Kindle». En cambio, Sony ha optado por un formato abierto: todos los libros electrónicos funcionan en todos los aparatos.

Además de los detalles técnicos, sobre los *libros-e* quedan muchos aspectos por cerrar, como la forma de los dispositivos y la rigidez de la seguridad anticopia. Para proteger los derechos de autores y editores, algunas compañías de software, como Microsoft o Adobe han creado sistemas llamados DRM⁽⁴⁾. Son sistemas compuestos por *software* y *hardware* certificados que permiten controlar el número de copias (portapapeles, impresión, etc.) de una publicación para su distribución segura por Internet.

4. La nueva biblioteca

La vieja idea de la biblioteca como un lugar físico de almacenamiento, búsqueda y consulta de libros ha visto caer sus muros a los pies de nuevas tecnologías que han ampliado enormemente su horizonte. La colección sigue estando en la base del servicio al usuario, pero ahora lo hace bajo un concepto mucho más amplio, poniendo a disposición del usuario documentos que no siempre son físicos.

Poco a poco no hay biblioteca que se precie que no se deje mecer en la corriente de las nuevas tecnologías. Para una biblioteca no estar en la red equivale a no existir, pero tampoco basta con estar en Internet. Hay que contar, sobre todo, con buen posicionamiento en los buscadores. Internet posibilita actuaciones impensables, novedosas e imaginativas que hace sólo unos años ni nos habríamos planteado. Un caso es el de los blogs o cuadernos de bitácora. Son «*patios*» que permiten desarrollos del tipo de taller o club de lectura, preparatorio de reuniones, etc.

La gran revolución de la biblioteca es la digitalización, lo que viene a suponer una biblioteca sin fronteras. Éste es un proyecto de alcance europeo. La Comisión Europea, en su comunicación «*i-2010 bibliotecas digitales*», de 30 de septiembre de 2005, propone precisamente la creación de una Biblioteca Virtual Europea. Su nombre es «*Europeana*» y se inauguró el 20 de noviembre de 2008, recogiendo en esa primera versión más de dos millones de objetos. Su objetivo es reunir en un único acceso millones de recursos digitales de archivos, museos, bibliotecas y colecciones audiovisuales europeas.

Los grandes proyectos universales no se harán esperar. En los cursos de verano de 2008 de la madrileña Universidad Complutense, Ben Burrell, manager de Google Book Search Library Partnership, explicaba su objetivo de «*digitalizar todos los libros del mundo y hacerlos accesibles a toda la sociedad*». La digitalización que propone Google permitirá buscar cualquier libro en la red, descargarlo si el autor ha dado el consentimiento o averiguar en qué bibliotecas se encuentra. Además, ofrecerá un servicio denominado «*My library*», en el que cada usuario podrá elegir sus libros favoritos y tener su propia colección digital.

(4) DRM, de *Digital Right Management*.

5. Otra cultura llama a la puerta

En las últimas décadas hemos visto grandes avances tecnológicos, de desarrollo ágil y capaces de generar por sí mismas profundas modificaciones en los comportamientos y usos sociales. Similar a lo ocurrido con el automóvil, el ordenador y el teléfono móvil.

Cabe prever una gran revolución de la mano del documento electrónico en su más amplia definición, lo que conllevará cambios como la burocracia electrónica o el libro electrónico, de profundas consecuencia en la vida administrativa, la conservación del patrimonio cultural, la enseñanza y la cultura bibliográfica, etc. La implantación y generalización de la firma electrónica supondrá un salto significativo en esta dirección.

En el caso del libro, podría anticiparse que a pesar de las dificultades es previsible que con dispositivos cada vez más evolucionados, iniciativas editoriales más acordes con la realidad social y tecnológica y la adaptación de los lectores al uso del libro electrónico, se impondrá una transformación que puede ser tan decisiva y revolucionaria en su día como la que se produjo con la invención de la imprenta.

6. El papel de la Administración

La Administración ya se ha colocado del lado del impulso a la tecnología. En materia de expediente electrónico, archivo y conservación documental, hay una primera fase imprescindible que es la regulación normativa de todos los procesos, y ése es un camino en que se han dado importantes pasos.

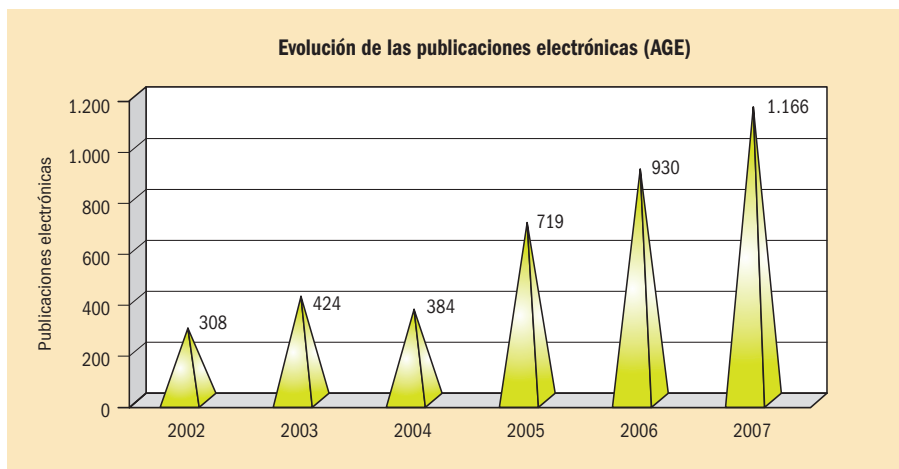
El procedimiento administrativo y archivo de la documentación de los actos administrativos en soporte electrónico se contempla en la Ley 30/1992, particularmente su artículo 45; en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica; en la LAESCP.

El acceso a los datos contenidos en los actos administrativos en soporte electrónico lo contemplan la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de normas reguladoras de la protección de datos de carácter personal; y la citada Ley 30/1992. La regulación de la conservación de los documentos en soporte electrónico la vemos en la Ley 16/1985.

Esta regulación abre el camino a los archivos electrónicos, pero la Administración empieza a desarrollar también interesantes proyectos. Destaca el Portal de Archivos Españoles (PARES)⁽⁵⁾, puesto en funcionamiento por el Ministerio de Cultura. Se trata de una plataforma informática de trabajo a la red de los once archivos estatales gestionados por el Ministerio de Cultura, que suponen la gestión de unos 250 km de documentación.

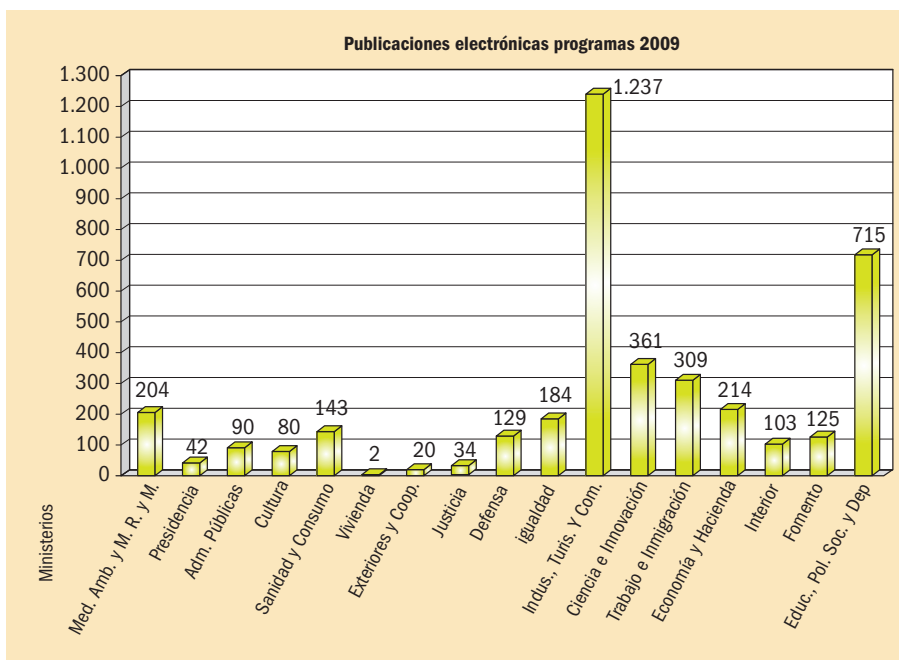
En materia de publicaciones oficiales podemos ver como los programa editoriales de los Ministerios y sus organismos se han subido al carro de una progresiva implantación de las publicaciones electrónicas. Los datos hablan por sí solos.

⁽⁵⁾ Para ampliar información: <http://pares.mcu.es>



Fuente: Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales

Figura 3



Fuente: Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales

Figura 4

En el terreno de las bibliotecas, podemos señalar que la mayoría de las 52 bibliotecas públicas del Estado se aproximan al 100 por 100 de informatización.

7. Experiencias en el MEH: archivo, biblioteca y ediciones

En este marco descrito, la experiencia del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) contribuye al menos con unas líneas claras de actuación y un recorrido interesante.

7.1. ARCHIVO GENERAL

7.1.1. Lo realizado: Fase 1 del Archivo General

Se ha perseguido el objetivo de automatizar la gestión del Archivo General y mejorar su funcionamiento, así como prepararlo para adaptarse a la Administración electrónica (e-Administración). Para ello, se ha realizado una aplicación a medida que comprende la gestión del archivo en soporte tradicional (papel) y abarca los siguientes procesos:

- **Proceso de transferencia.** Cada unidad del Ministerio puede realizar los trámites para la transferencia de documentación al Archivo: redacción de inventarios y acta de entrega. La unidad que envía documentación describe el contenido de cada caja.
- **Proceso de ingreso.** El personal del Archivo verifica los datos del órgano que envía la documentación y le asigna un número de referencia a cada caja de documentación.
- **Proceso de gestión.** Abarca la búsqueda de datos (por el Archivo o por las unidades que han enviado documentación), localización de cajas y petición de documentos. Permite gestionar depósitos, controlando en qué almacenes está la documentación, dar de baja documentación y generar informes.

7.1.2. Lo realizado: Fase 2 del Archivo General

La fase 2 se encuentra aún en desarrollo. Es una aplicación que lee un código de barras, señala el sitio exacto de la caja y vuelca automáticamente la información en la base de datos. En la fase 2 se ha desarrollado sobre todo la movilidad, es decir, el control automático de las cajas del Archivo desde los depósitos mediante PDA's⁽⁶⁾, que permiten leer un código de barras incluso a pie de estantería.

7.1.3. Programas y fundamentos informáticos del proyecto

Es una aplicación a medida. Funciona en entorno Web y para hacer uso de ella necesita certificación electrónica. La aplicación se ha hecho siguiendo los requisitos tecnológicos del MEH: desarrollo en Microsoft, motor de búsqueda en SQL, etc.

El objetivo principal es el de convertirlo en una herramienta de trabajo para todo el MEH, utilizable desde la Intranet. La unidad que quiera enviar documentación hará la transferencia a través de la aplicación. Como todo lo que mandan queda registrado, cuando lo necesiten podrán pedirlo directamente a través de la misma aplicación.

⁽⁶⁾ PDA (Personal Digital Assistant, en castellano Asistente Personal Digital), es un pequeño ordenador de mano, (handheld), con lector de código de barras y con capacidad para ejecutar aplicaciones informáticas.

7.1.4. *Planteamiento de futuro*

Lo que se ha descrito en este apartado en cuanto al Archivo General del MEH corresponde a un ambicioso proyecto al que resta mucho terreno por recorrer. Por un lado, nos encontramos con pasos pendientes derivados de la necesidad de completar los proyectos recién iniciados. En este sentido, las tareas inmediatas son:

- Carga inicial masiva de datos para dar contenido a la base de datos del Archivo.
- Mejorar la movilidad; es decir, el control de la ubicación de la caja.
- Desarrollar la aplicación de cara a la «*e-Administración*». El objetivo es la gestión archivística de expedientes en soporte electrónico: control, localización y servicio; generación de metadatos para la búsqueda de esos documentos, creando las condiciones de garantía de la autenticidad de esos documentos.
- A medio plazo, otros proyectos se encuentran en distintas fases de preparación:
 - **Digitalización del archivo de personal.** Se está desarrollando la digitalización del archivo de personal, paralelamente a la preparación de una aplicación que controle el uso de cada expediente y que permita que cada funcionario pueda acceder a su expediente personal. La aplicación permitirá que cada unidad pueda ver lo que ha mandado al Archivo y buscar antecedentes.
 - **Expedientes de eliminación de series documentales.** Está previsto desarrollar sobre la aplicación actual del Archivo General, una aplicación para la gestión y tramitación de los expedientes de eliminación de series documentales, sobre todo cuando se haya generalizado la tramitación de expedientes electrónicos.
 - **Pendientes de regulación.** Otros artículos de este libro abordan la regulación legal del expediente electrónico. Esa regulación será el punto de partida de las aplicaciones de tramitación y conservación de expedientes electrónicos.

7.2. **BIBLIOTECA CENTRAL**

7.2.1. *El camino recorrido en tres fases*

La primera fase arrancó con la adquisición de una aplicación, que se parametriza en función del desarrollo de la biblioteca virtual y del entorno gráfico. Se creó una base de datos que suministra información al OPAC⁽⁷⁾ con una fuerte carga visual que permite consultar registros bibliográficos del fondo de la Biblioteca, visualizar índices y portadas de libros y revistas, ver obras completas. Asimismo, permite visualizar también la Fototeca y un fondo virtual de la Sala de Fondo Histórico.

En la segunda fase se llevó a cabo la carga de datos de todas las obras existentes en la Biblioteca Central. Se digitalizaron las portadas e índices de las monografías, así como volúmenes a texto completo para su consulta en línea. Las imágenes de los libros van en formato

⁽⁷⁾ OPAC, siglas de la denominación inglesa: *Online Public Acces Catalogue*. Supone poner en Internet un catálogo al que se accede en línea para consultar los libros de la biblioteca desde cualquier ordenador.

tiff y son consultables con una aplicación de gestión de imágenes (view one). En el caso de títulos del propio MEH, los ficheros pdf se vinculan a los registros.

En la tercera fase se continuó con la digitalización de fondos y se mejoró la accesibilidad para discapacitados. El objetivo central de esta fase ha sido digitalizar las portadas e índices de 600 títulos de revistas (los números correspondientes a los seis últimos años). También se ha desarrollado el módulo de gestión de usuarios.



Figura 5

7.2.2. Sala de Fondo Histórico

En la primera fase se creó la llamada Sala de Fondo Histórico, un rincón de fondo histórico virtual, con documentos históricos digitalizados de la Biblioteca Central y del Archivo General. Permite consultar en línea una selección de 233 documentos que son verdaderas joyas documentales y bibliográficas, entre las que se encuentran pergaminos medievales y los originales de las leyes secretas de Franco.

7.2.3. Fototeca Virtual

La Fototeca Virtual se desarrolló en la fase 2 de la aplicación de la Biblioteca Central. Da a conocer la historia gráfica del MEH y pone a disposición del los usuario un catálogo con 1.300 fotografías de contenido histórico y artístico. Pueden verse fotografías de la Real Casa Aduana desde el siglo XIX y de importantes acontecimientos que tuvieron lugar entre sus muros, o en zonas cercanas. También se puede acceder a las fotografías de objetos y obras de arte que integran las colecciones artísticas del Departamento.

El usuario que acceda a la Fototeca se encontrará paseando por las más importantes salas y zonas del Ministerio, de cuyos muros colgarán de forma virtual las fotografías agrupadas por temas, simulando las salas de un gran museo.

7.2.4. *La realidad actual de la Biblioteca Central*

La tabla siguiente permite evaluar el alcance del proyecto a estas alturas.

LA BIBLIOTECA CENTRAL DEL MEH EN CIFRAS		
Elemento	Cuantía	Total páginas
Registros totales	60.000	
Monografías	48.000	
Series	2.800	
Vaciado de publicaciones seriadas	7.500	
Obras a texto completo	4.000	1.200.000
Portadas monografías	30.000	
Índices de monografías	32.000	250.000
Portadas de revistas	700	
Índices de revistas	11.300	
Bases de datos documentales	17	

7.2.5. *Programas y fundamentos informáticos del proyecto*

La aplicación que se usa es un gestor automatizado integral de bibliotecas (SIGB): Basis Techlib, un producto de Open Text Corporation, comercializado actualmente por Indra. Es una aplicación que no responde a ninguno de los modelos normalizados de SIGB, ni responde tampoco a ninguno de los formatos estándar de descripción automatizada de registros bibliográficos aprobados por las bibliotecas para el intercambio de ficheros (no cumple ni el formato MARC, ni IBERMARC).

Actualmente la aplicación ha quedado obsoleta. Corre en Windows 2000, y esto obliga a mantener su funcionamiento en un servidor específico y a desarrollar soporte técnico propio. La propia versión de Techlib está ya anticuada. Hay problemas de conversión a versión superior que corra en Windows 2003; no hay garantía de poder migrarla a Windows 2007.

7.2.5. *Planteamientos de futuro*

La aplicación de la Biblioteca Central corre en Windows 2000, entorno que ha quedado desfasado y del que Microsoft no da soporte técnico. A ello se suma el hecho de que BASIS es incompatible con cualquier formato estándar. De ahí que se estén estudiando opciones con programas que permitan el intercambio de ficheros en formatos estándar.

Además de la adaptación de la aplicación, el futuro abre también sus puertas a otras posibilidades tecnológicas en el campo de las bibliotecas. Se están desarrollando proyectos novedosos:

- **Bases de datos documentales.** Los fondos bibliográficos están cambiando en cuanto a su composición. Tenemos libros o CD's que se actualizan en línea, libros o CD's con una réplica en línea, bases de datos sin ningún soporte físico

complementario, etc. Algunas de las antiguas colecciones de toda la vida son hoy suscripciones a bases de datos. En el MEH esto afecta especialmente a contenidos jurídicos, económicos, enciclopedias e información general. Actualmente la Biblioteca Central cuenta con 17 bases de datos documentales.

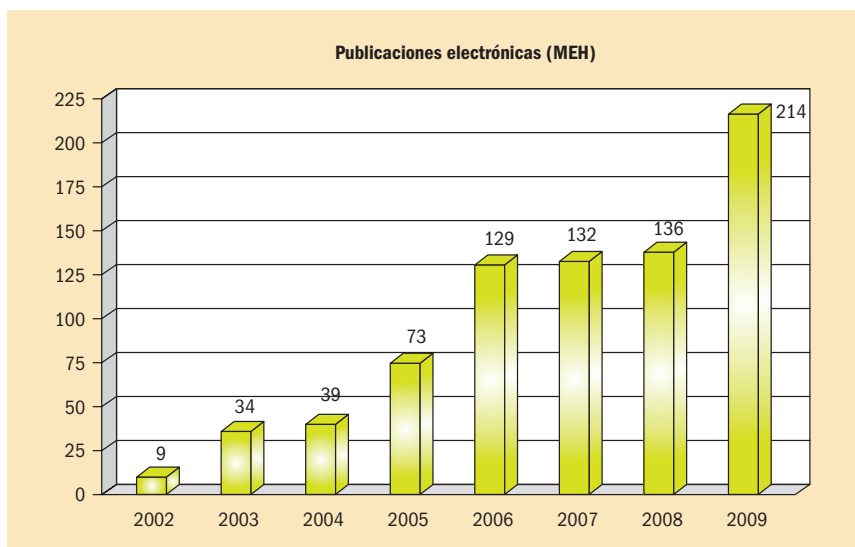
- **Proyecto e-book.** La Biblioteca Central pondrá a disposición de sus usuarios publicaciones en soporte de libro electrónico, o *libro-e*, así como aparatos para el uso y consulta de publicaciones electrónicas en 2009.
- **Proyecto blog.** Igualmente, la Biblioteca pondrá en marcha en las próximas semanas, a título experimental, un blog que complemente sus prestaciones.

7.3. PUBLICACIONES

En materia editorial se ha producido una evolución progresiva hasta desembocar en un proyecto actual de integración plena en el mercado de los *libros-e* y de otras figuras de libros electrónicos, en convivencia casi por igual con el mercado editorial tradicional.

7.3.1. Las publicaciones electrónicas

Si al comienzo de este artículo veíamos la evolución del mercado editorial y la importancia cuantitativa alcanza por los libros electrónicos en los últimos años, sólo nos queda constatar que otro tanto ha ocurrido en la Administración Central, en general, y en el MEH, en particular. La evolución de los últimos años habla por sí sola.



Los datos 2002 y 2003 corresponden al Ministerio de Hacienda y los restantes al MEH. 2008 es una estimación sobre datos provisionales y 2009 se refiere al Programa Editorial previsto.

Figura 5

La tendencia creciente es muy clara, aunque es necesario reconocer que mucho de lo que se denomina libro electrónico no pasa de ser el pdf de la preimpresión de un libro colgado en la red. En el caso del MEH, tras estas cifras se esconde una variada realidad:

- Base de datos documental del *BOMEH*: Recoge toda la normativa aparecida en el *Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda (BOMEH)* desde 2000. Incluye actualizadas todas las disposiciones de carácter general.
- El *BOMEH* (nacido mediado el siglo XIX), es electrónico desde enero de 2009.
- Numerosas publicaciones de papel tienen su réplica en una versión en pdf, con una carátula de presentación; se preparan con navegador y vínculos.
- Una práctica cada vez menos habitual es la de acompañar a las publicaciones en papel con un CD. Puede tener el mismo contenido que el papel, un contenido ampliado, formularios interactivos que forman parte de la obra en papel, etc.
- El pendrive se ha convertido en un nuevo soporte editorial. Sin embargo, dado su precio, se concibe realmente más bien como un regalo protocolario.

7.3.2. La actualización en línea

La idea más ajustada a lo que empieza a vislumbrarse como libro electrónico viene representada por las actualizaciones en línea. Un sistema muy útil para las recopilaciones normativas, que son objeto de frecuentes modificaciones. Para solucionar este problema, el Centro de Publicaciones del MEH ha puesto en marcha en los últimos años la venta de recopilaciones normativas cuya compra permite acceder con clave a la versión electrónica de esa misma publicación actualizada permanentemente.

7.3.3. Los nuevos canales de venta

A la venta tradicional directa y presencial, se ha añadido con fuerza en los últimos tiempos la venta por canales electrónicos. La ventana informática coloca los libros en un escaparate expuesto al mundo, al tiempo que facilita la compra. La tienda virtual nos trae la librería a nuestra propia casa, desde la que hacemos los pedidos. El catálogo virtual sustituye al de papel.

7.3.4. Proyectos de futuro

La actuación de futuro del Centro de Publicaciones está centrada en unas líneas marcadas por la progresiva reducción del uso del papel y su sustitución por el soporte electrónico, en el marco de un máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías. En esencia, las principales actuaciones programáticas son las siguientes:

- Desarrollo de la Base de Datos Documental, con nuevo programa realizado sobre MOSS
- Desarrollo y puesta en marcha de una línea de *libros-e* (30 en el Programa 2009). A través de esta nueva colección, algunos de los libros del MEH se editarán exclusivamente en esta línea electrónica, mientras que otros reducirán significativamente

su tirada en papel y centrarán sus esfuerzos en la versión electrónica. Existe un pre-acuerdo con la empresa Publidisa, que permitirá comercializar los *libros-e* a través de su plataforma «*todoebook.com*» y de su Programa de Librerías Afiliadas Publidisa (LAP), en el que se encuadran El Corte Inglés, La Casa del Libro, Gandhi, Ecobook, Lex Nova, UNED, etc.

Actualmente, el *libro-e* es la principal apuesta de futuro en materia editorial del MEH.

8. Conclusiones

Libro y documento han recorrido durante siglos una senda de papel, que en pocos años está sufriendo una profunda revolución con las nuevas tecnologías. Esta transformación está provocando profundos cambios en los usos y costumbres.

La Administración se ha colocado en el primer plano de estas transformaciones con la regulación de documentos, archivos y expediente electrónicos. También empieza a dar pasos significativos en materia de interesantes proyectos relacionados con el libro.

Los proyectos en curso y desarrollados en los últimos años por el MEH en el marco del Archivo General, la Biblioteca Central y el Programa Editorial, ofrecen una óptima experiencia de aplicación de las nuevas tecnologías a estas materias.

Queda mucho camino por recorrer en los próximos años y la Administración puede y debe estar en el vagón de cabeza de este tren arrollador que son las nuevas tecnologías.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y LA REDUCCIÓN DE CARGA ADMINISTRATIVA A LOS CIUDADANOS Y EMPRESAS: LA EXPERIENCIA DEL INE

Adolfo Gálvez Moraleda. *Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda.*

José Luis Maldonado Cecilia. *Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda.*

Carlos Ballano Fernández. *Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda.*

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. Reducción de carga a las empresas. El sistema ARCE.— 3. Intercambio de información entre Administraciones y la reducción de carga administrativa a los ciudadanos.

279

1. Introducción

El Instituto Nacional de Estadística (INE) se configura como un órgano administrativo autónomo y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía.

Su actividad está fundamentalmente regulada por la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública (LFEP) además de los Reglamentos europeos que se promueven en el área estadística. La producción estadística del INE queda explicitada en las operaciones que le son atribuidas en el Plan Estadístico Nacional, de vigencia cuatrienal, y los distintos programas anuales. Estos programas anuales pueden incorporar operaciones que, por razón de urgencia o exigencia europea, deban realizarse sin que hayan sido previamente contempladas en el Plan Estadístico Nacional.

El propósito del INE es conseguir que los ciudadanos, las empresas, los investigadores, las organizaciones públicas y privadas y las Administraciones Públicas conozcan y utilicen adecuadamente la información producida por el Sistema Estadístico Nacional en la toma de sus decisiones. Ello conlleva producir estadísticas adecuadas, fiables y consistentes, en

plazos oportunos, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, con lo establecido en Plan Estadístico Nacional y con lo acordado con los organismos internacionales.

Entre las funciones del INE, además de la citada producción de estadísticas, también se encuentra, atribuida por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, la coordinación de los Padrones municipales de todos los ayuntamientos y de éstos con el Padrón de españoles residentes en el extranjero para subsanar posibles errores y evitar duplicidades entre los mismos. Asimismo el INE, a través de la Oficina del Censo Electoral, está encargado de la formación y mantenimiento del Censo Electoral (Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General).

Existe pues una doble vertiente en el trabajo del INE: de una parte la producción estadística de censos y encuestas y de otra la tarea de coordinación y mantenimiento de registros administrativos que le son encomendados. En ambas tareas, el impulso de las nuevas tecnologías de comunicación se revela muy importante para la mejora de la calidad estadística y de la eficacia administrativa. Y en ambas, tiene especial importancia la relación que se establece entre un órgano de la Administración y los ciudadanos entendidos en sentido amplio (personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad) tal como hace la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

2. Reducción de carga a las empresas. El sistema ARCE

En la realización de operaciones estadísticas, el INE, según lo establecido en la LFEP, puede solicitar datos de todas las personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, residentes en España. Las estadísticas para cuya elaboración se exigen datos con carácter obligatorio se establecen por ley. Pero más allá de la obligatoriedad, la base de la relación con los informantes de las operaciones es, fundamentalmente, la confianza que éstos depositan en los órganos estadísticos. Esta confianza es, a su vez reforzada por los principios recogidos en la LFEP y en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas: garantía de secreto estadístico sobre las informaciones individuales, proporcionalidad en las demandas de información de acuerdo a los fines de cada operación, etc.

En los últimos ocho años, se ha duplicado tanto el número de operaciones como el de cuestionarios recogidos en encuestas por muestreo. Esto se debe, en buena parte a exigencias de la Unión Europea que confluyen, en el caso español, con las necesidades de las administraciones autonómicas que, dada su capacidad competencial, requieren datos para formular sus propias políticas locales.

Las oficinas de estadística deben responder a este fenómeno al tiempo que, necesariamente, han de tener en consideración la carga que supone para los informantes la respuesta a un número cada vez mayor de encuestas.

En este contexto, el INE consideró prioritario diseñar una estrategia a corto, medio y largo plazo que aligerase la carga administrativa que soportan las empresas como consecuencia de los requerimientos estadísticos. En el año 2003 se estableció un grupo de trabajo con

este objetivo y se diseñaron un conjunto de proyectos destinados a mitigar esta carga desde dos puntos de vista:

- La reducción de la carga objetiva, integrada esencialmente por el coste y el tiempo que necesitan los informantes para cumplimentar las obligaciones estadísticas. La coordinación y cooperación entre administraciones así como el uso racional de fuentes administrativas serán los más importantes puntos de apoyo en este aspecto.
- La reducción de la carga subjetiva, basada en la percepción del informante. Aunque la carga percibida es función de la carga real, hay ciertas características que hacen que merezca la pena considerarla separadamente: el tamaño de la empresa informante, el periodo en que se realiza la recogida, los incentivos que puedan recibir los informantes por la colaboración son factores que influyen en esta percepción. Además, la tecnología puede jugar un importante papel al facilitar la extracción y transmisión de la información que es requerida a las empresas.

Aprovechando las oportunidades que las tecnologías brindan para mejorar la relación con los informantes se dispone, desde 2005, de la posibilidad de que las empresas puedan cumplimentar sus cuestionarios por Internet, un canal añadido a los ya tradicionales de envío por correo postal, fax o teléfono, que pretende incidir en la reducción de carga que soportan permitiendo, en algunas operaciones, el envío de ficheros XML con información que puede generarse directamente de los sistemas de información de las empresas.

2.1. EL SISTEMA ARCE

El sistema ARCE (Almacenamiento y Recogida de Cuestionarios Económicos) permite a las empresas la cumplimentación de los cuestionarios de las encuestas económicas del INE a través de Internet.

2.1.1. Características generales del sistema

ARCE es un sistema que se encuentra completamente integrado en el procedimiento de recogida habitual de las encuestas económicas, lo que permite a cada empresa decidir el modo de remisión de la información entre una variedad de canales que incluyen el correo postal, el fax o el teléfono además de la cumplimentación electrónica. En los procesos de tratamiento de la información se asegura la integración de los canales y el conocimiento inmediato del registro de cualquier cuestionario de forma que se eviten duplicidades, reclamaciones de envío, etc.

Inicialmente, las empresas reciben del INE un cuestionario en papel junto con las claves que permiten el acceso al sistema ARCE donde pueden cumplimentar la información del cuestionario en forma electrónica.

El sistema permite el registro de los usuarios lo que facilita en lo sucesivo la cumplimentación de cualquier cuestionario para ese usuario, recibiendo comunicaciones a través del correo

electrónico sobre la disponibilidad de nuevas encuestas para ser rellenadas, sin necesidad de esperar el envío postal.

Además el sistema presenta las siguientes ventajas para los informantes:

- Permite realizar pruebas de cumplimentación de cuestionarios.
- Permite elegir la lengua de cumplimentación de los cuestionarios.
- El cuestionario generado electrónicamente tiene la misma apariencia que el cuestionario en papel para facilitar la búsqueda de informaciones a los usuarios ya familiarizados con los cuestionarios en papel.
- Avisos personalizados de cumplimentación de información.
- Entrega de un certificado de la cumplimentación y posibilidad de obtener copia de la misma.
- Puede conocerse el histórico de colaboraciones y los últimos cuestionarios cumplimentados.
- Posibilidad de obtener directamente los últimos datos publicados de la encuesta que está cumplimentando así como información metodológica de interés: objetivos de la encuesta, principales características de la operación, etc.
- En algunas operaciones puede obtenerse información estadística a medida respecto al sector de actividad al que pertenece la empresa.
- Ayudas en línea para la cumplimentación.
- Cargas de ficheros XML generados directamente por los sistemas de información de las empresas y que pueden dar respuesta directa a los cuestionarios.

Se observa una mayor calidad en la recogida de información por este sistema lo que repercute en un menor tiempo de depuración de los datos tanto para el INE como para los informantes que, a menudo, deben aclarar la causa de las inconsistencias detectadas. De esta forma, el número de contactos que recibe el informante es menor, como también es menor el tiempo empleado en estas aclaraciones.

2.1.2. Implantación del sistema y evolución del grado de utilización

El sistema ARCE entró en funcionamiento el 1 de diciembre de 2005 con las encuestas de Índice de Comercio al por Menor y la Estadística de Transporte de Viajeros. Actualmente integra todas las encuestas económicas tanto coyunturales como estructurales salvo las encuestas medioambientales.

El siguiente gráfico recoge la evolución mensual del porcentaje de cuestionarios recibidos a través de ARCE respecto al total de cuestionarios recibidos desde enero de 2006 a diciembre de 2007 (del 10,17 al 20%).

Se observa una evolución positiva en la utilización de ARCE y parece que aún no se ha alcanzado un punto de estabilización.

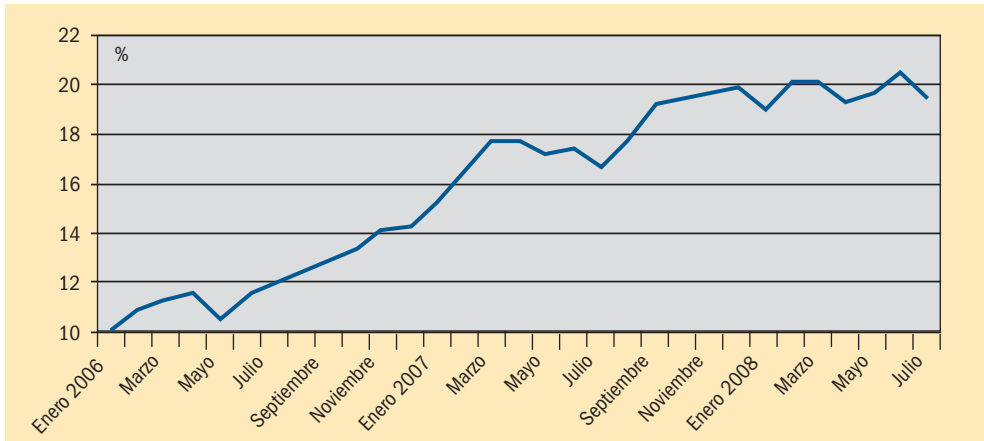


Figura 1. Evolución de recibidos ARCE sobre total recibidos por mes de referencia (COYUNTURALES)

2.1.3. Medidas para promover la utilización de ARCE

Frecuentemente, los canales alternativos en la recogida de información tienen un periodo de asimilación por los usuarios en el que conviene desarrollar acciones de promoción. En particular, desde 2006 se han venido realizando las siguientes acciones:

- En primavera de 2006 se editó un tríptico y un señalador de página sobre ARCE para su distribución entre los informantes.
- En octubre de 2006 se realizó el envío de correos electrónicos a las unidades informantes de encuestas coyunturales industriales y del Índice de Comercio al por Menor y de Transporte de Viajeros, dando a conocer el sistema y las ventajas de cumplimentar la información a través de ARCE.
- En diferentes ocasiones se ha realizado el envío de comunicaciones a los Delegados Provinciales del INE comunicando los avances tecnológicos que se incluían en el sistema, las tasas de respuesta conseguidas e instando a que todo el personal de recogida realizase promoción de ARCE entre los informantes con los que contactarían.
- A finales de 2007 se realizó una encuesta entre informantes para conocer las causas por las que no usaban el sistema:
 - El 50% de los informantes decían preferir otros medios.
 - El 25% no conocía la existencia de este servicio.
 - El 11% indicaba tener problemas técnicos.
 - El 7% no disponía de acceso a Internet.
 - El 3% no lo creía seguro.

- En diciembre de 2007 se elaboró y difundió una nota de prensa sobre la disponibilidad y ventajas del sistema ARCE.

2.1.4. Desarrollos previstos

- Actualmente se trabaja para conseguir un nivel de accesibilidad de la aplicación que responda a las actuales exigencias normativas en esta materia.
- Se pretende ampliar la posibilidad de remitir cuestionarios en formato XML en otras operaciones estadísticas añadidas a las actualmente existentes.
- Está previsto incluir una página personalizada dedicada a la unidad informante.
- Se estudia también la posibilidad de incluir la totalidad de los controles de validación en los cuestionarios electrónicos. Esto incrementará la calidad de las informaciones recibidas aunque puede tener algún efecto pernicioso sobre las tasas de respuesta obtenidas por esta vía.
- Se está diseñando la integración de las plataformas que componen el sistema de recogida de datos de encuestas económicas en una sola aplicación que permita el acceso tanto de los informantes como de los responsables de la recogida en el INE para obtener información puntual del estado de recogida de cualquier operación estadística y de la colaboración de cualquier unidad informante.

3. Intercambio de información entre Administraciones y la reducción de carga administrativa a los ciudadanos

Ya se ha señalado que un adecuado intercambio de información entre Administraciones Públicas de la información contenida en los registros administrativos, puede servir a efectos estadísticos para la reducción de carga que soportan ciudadanos y empresas. El INE ya trabaja en estos intercambios con otros organismos de la Administración General.

Los siguientes proyectos, relacionados con la coordinación del Padrón Municipal de Habitantes y comunicación de datos padronales, inciden también en la reducción de carga administrativa para los ciudadanos, que en este caso no viene derivada de la actividad estadística. Entre sus objetivos está dar respuesta a la demanda de supresión del certificado de empadronamiento establecida en el Real Decreto 523/2006 y encajan, estos proyectos, en las siguientes disposiciones de la LAECSP:

- Art 3.5 y 3.7 que establecen entre los fines de esta ley los de intentar contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y eficiencia de las mismas así como al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas.
- Art. 6.2 que establece el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de otra Administración Pública.

- Art. 9 que establece que cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y que sean necesarios para la tramitación o resolución de los procedimientos de su competencia.
- Art. 27.6 que insta a las Administraciones Públicas a utilizar preferentemente medios electrónicos en las comunicaciones entre ellas.

3.1. SISTEMA IDA_PADRÓN

Este sistema establece un servicio seguro de intercambio de datos padronales entre las Corporaciones Locales (CL) y el INE, cuya finalidad es permitir las tareas de coordinación que el INE tiene encomendadas que cumple con los siguientes objetivos:

- Facilitar el intercambio de información entre las CL y el INE.
- Comunicaciones seguras de bajo coste, utilizando protocolos HTTPS de Internet y en su caso utilizando certificados digitales para el cifrado/firmado de la información cuando el protocolo de intercambio es SMTP/POP3 .
- Multicanalidad y operaciones en modo desatendido. Para no discriminar por razones técnicas a las CL, el intercambio de información puede realizarse por medios manuales en soporte magnético o por medios telemáticos de forma atendida (subsistema IDA_Web) o de forma desatendida (subsistema J_INE).
- Consultas de estados de tramitación. Todos los intercambios de ficheros, se registran en el LOG de actividad, que está disponible por medio de IDA_Web, para que en todo momento, la CL conozca en que situación se encuentra el fichero intercambiado.
- Independencia entre datos y aplicaciones. El sistema se basa en el intercambio de ficheros estandarizados que son el resultado final de las diferentes aplicaciones de gestión por ello, el sistema de intercambio de datos es independiente de la aplicación que los genera.
- Reducción del tráfico de información. Con una validación de los datos a intercambiar en origen (subsistema J-IdaVal), se consigue que la CL pueda conocer y tratar errores comunes, antes de intercambiar el fichero al INE y con ello reducir el tráfico de información.

De forma resumida, se plantea el esquema funcional del sistema:

Cuando la CL debe enviar al INE los datos de variaciones padronales, podrá elegir cualquiera de las tres vías permitidas.

- Envío en soporte físico al la Delegación Provincial del INE que validará el fichero y lo cargará en las bases de datos centrales a través de la Intranet del INE.
- En modo atendido. Por medio de J_IdaVal, tratará el fichero (valida y comprime) y en su caso lo cifrará y firmará (optativo) y lo enviará manualmente al INE por medio de IDA_Web.

- En modo desatendido. Por medio de J_INE, a través de J_IdaVal, realizará los procedimientos de validación, compresión, cifrado/firmado (requerido) y se enviará automáticamente al INE por medio de protocolo SMTP/POP3.

Cualquier intercambio de información se registra en el LOG de actividad (disponible a través de IDA_Web). Cuando el envío es por medios telemáticos, se trata por medio de J_Telco para: comprobar la firma del fichero accediendo a @Firma, descomprimir/descifrar el fichero, realizar el apunte en el Registro Telemático del INE y devolviendo el acuse de recibo.

Tras ser procesados los ficheros recibidos en el INE, se pueden detectar incidencias o errores que son comunicados a la CL por la misma vía y con las mismas características con que fueron recibidos en el INE.

Finalmente, el resultado final de este procedimiento de validación y carga de ficheros de variaciones es la actualización y consolidación de los correspondientes padrones municipales y de otras informaciones referentes a errores/incidencias y de tratamientos manuales. Toda esta información, se pone a disposición de las CL a través de protocolos HTTPS (IDA_Cónsul).

Asimismo, una de las fases más importantes en la coordinación padronal del INE, es el procedimiento de obtención de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión anual del Padrón municipal que requiere el tratamiento y contraste simultáneo y en pocos días de diferentes ficheros (fichero de cifras del ayuntamiento, fichero de Reparos, fichero de alegaciones, etc...). Todos estos ficheros pueden ser descargados o enviados mediante IDA- Padrón.

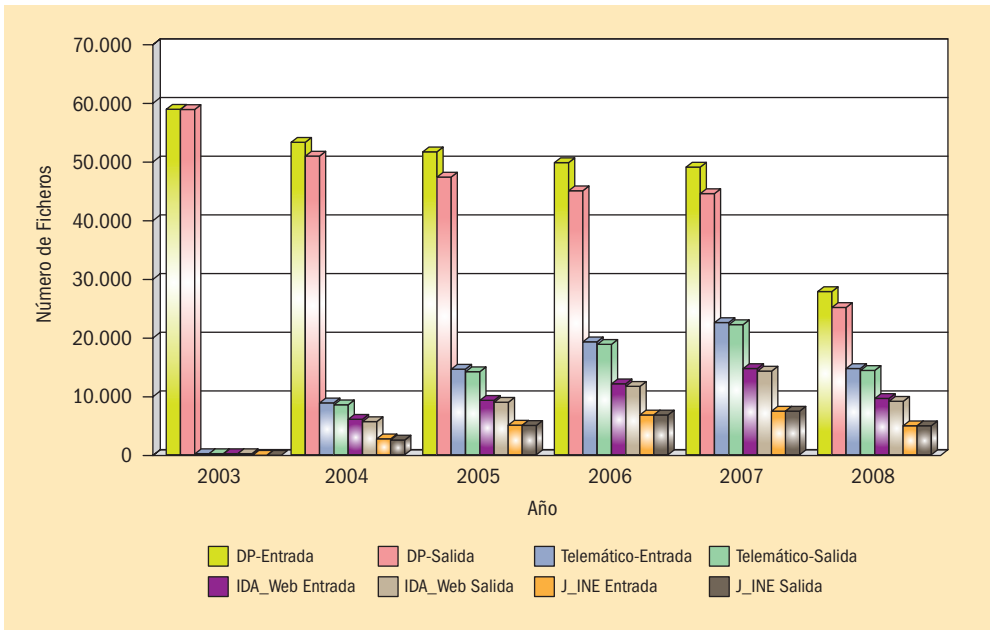


Figura 2. Intercambio de Ficheros IDA_Padrón

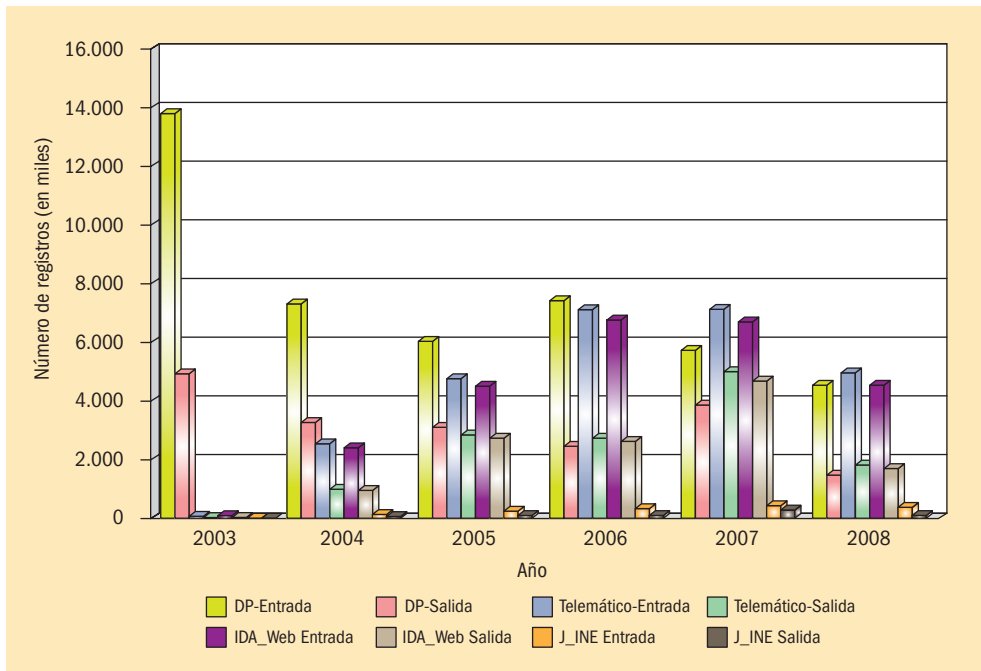


Figura 3. Intercambio de Registros IDA_Padrón

3.2. SERVICIO DE VERIFICACIÓN DE DATOS DE RESIDENCIA (SVDR) Y SERVICIO DE CONSULTA DE DATOS PADRONALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (SCDP-CGPJ)

Estos dos sistemas, diferentes en su concepción, en la práctica son similares pues ambos acceden a la base del INE. En el SVDR, los organismos adheridos utilizan al MAP como pasarela de interconexión con el INE a través de la Intranet Administrativa, mientras que el SCDP-CGPJ realiza una conexión directa al INE a través del Punto Neutro Judicial.

En SVDR se consigue dar respuesta al artículo 6 de la LAECSP en cuanto a la eliminación de la necesidad de que el ciudadano para determinados procedimientos administrativos presente el correspondiente certificado de empadronamiento.

Por el contrario, el SCDP-CGPJ lo que pretende es dar un servicio a la Administración de Justicia que precisa obtener el dato de domicilio de las personas incurso en procedimientos judiciales y de esta forma lograr una eficaz tutela de los derechos de los ciudadanos y una agilización de los procesos.

Las solicitudes de uno y otro sistema, se realizan mediante Servicios Web basados en protocolos estándar (SOAP sobre HTTPS) y con un formato de intercambio estándar (XML) y para

garantizar el contenido e integridad de los mensajes, la identidad de los remitentes y el no repudio, se utiliza la recomendación de W3C XMLDSIG.

En las siguientes figuras puede verse el esquema funcional de ambos sistemas así como el número de documentos que han sido obtenidos por los usuarios.

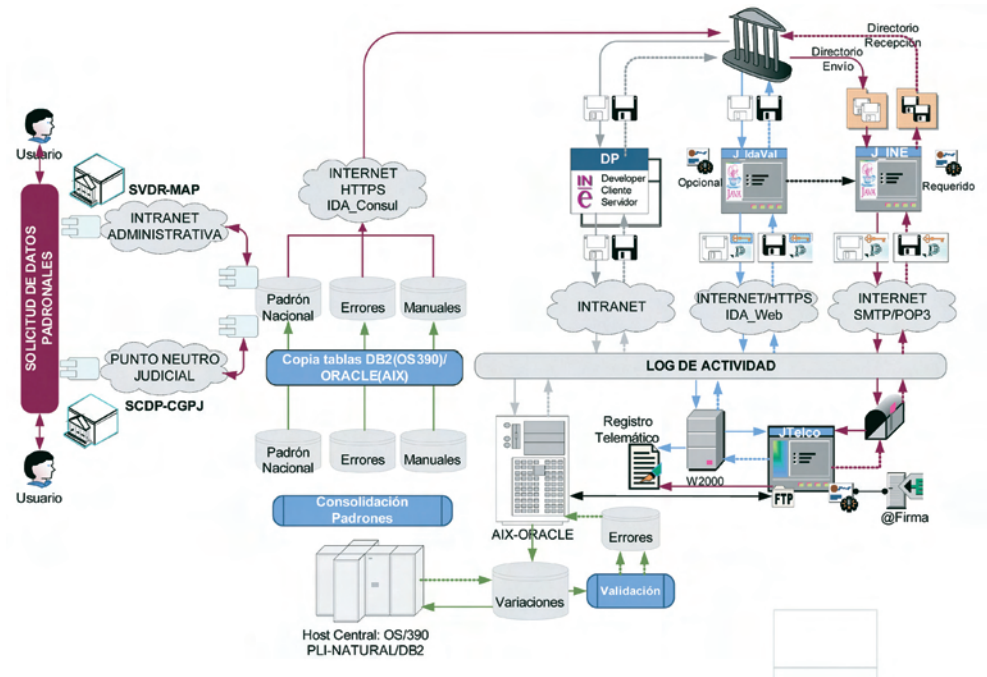


Figura 4. Esquema Funcional

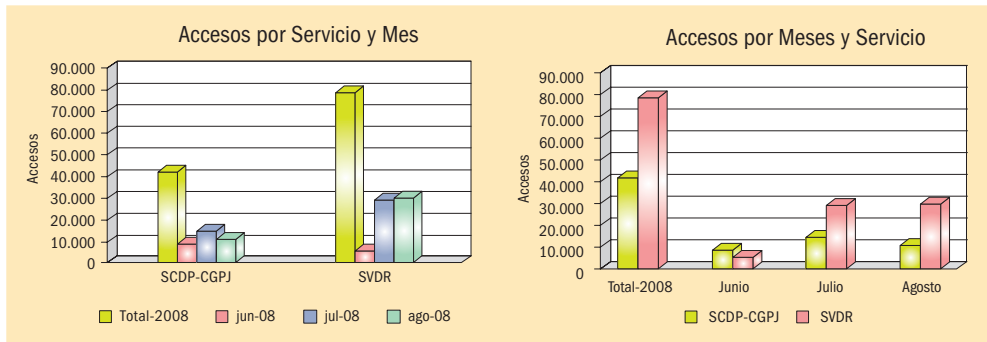


Figura 5. Accesos registrados del SVDR y del SCDP-CGPJ

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL

Enrique Villarreal Rodríguez. *Director general técnico del Instituto de Crédito Oficial (ICO).*

SUMARIO: **1.** Antecedentes.— **2.** El Plan Estratégico de Sistemas.— **3.** Las relaciones con los clientes de líneas de mediación: Banc@ICO.— **4.** Desarrollos futuros.

1. Antecedentes

El Instituto de Crédito Oficial (ICO), según sus Estatutos, es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, que tiene Naturaleza jurídica de Entidad de Crédito y consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El ICO lleva a cabo sus objetivos en su doble función de Agencia Financiera del Estado y Banco Público de Inversión. En su carácter de Banco Público de Inversión, el ICO lleva a cabo dos tipos de operaciones: operaciones de mediación, en las que los préstamos se conceden, con las condiciones marcadas por el ICO, por las entidades crediticias privadas (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito), quienes asumen, en la mayor parte de los casos, el riesgo de insolvencia; y operaciones directas, que tienen como objetivo financiar grandes proyectos de inversión y en las que el ICO estudia y aprueba directamente cada una de las operaciones.

Como Agencia Financiera del Estado, el ICO financia, por indicación del Gobierno, a los afectados por graves crisis económicas, catástrofes o situaciones similares, así como actividades de cooperación. La mayor parte de estas operaciones se instrumentan también mediante líneas de mediación.

Una de las preocupaciones del equipo de Dirección del ICO ha sido ir desarrollando los sistemas de información para adaptarlos a las necesidades cambiantes de la Institución. Este cambio se ha desarrollado teniendo en cuenta tanto la modernización de los sistemas internos de gestión como las herramientas necesarias para facilitar la relación con los clientes del ICO.

Dado que el ICO no tiene una red propia de oficinas, las líneas de crédito se desarrollan mediante acuerdos con Entidades Financieras (EEFF) para que sean estas últimas las que actúen como intermediarias y concedan el préstamo a los Clientes Finales (Pymes, Energías Renovables, Cinematografía, etc.) de modo que es la EF la que realiza la gestión de la contratación del préstamo y asume el riesgo por morosidad.

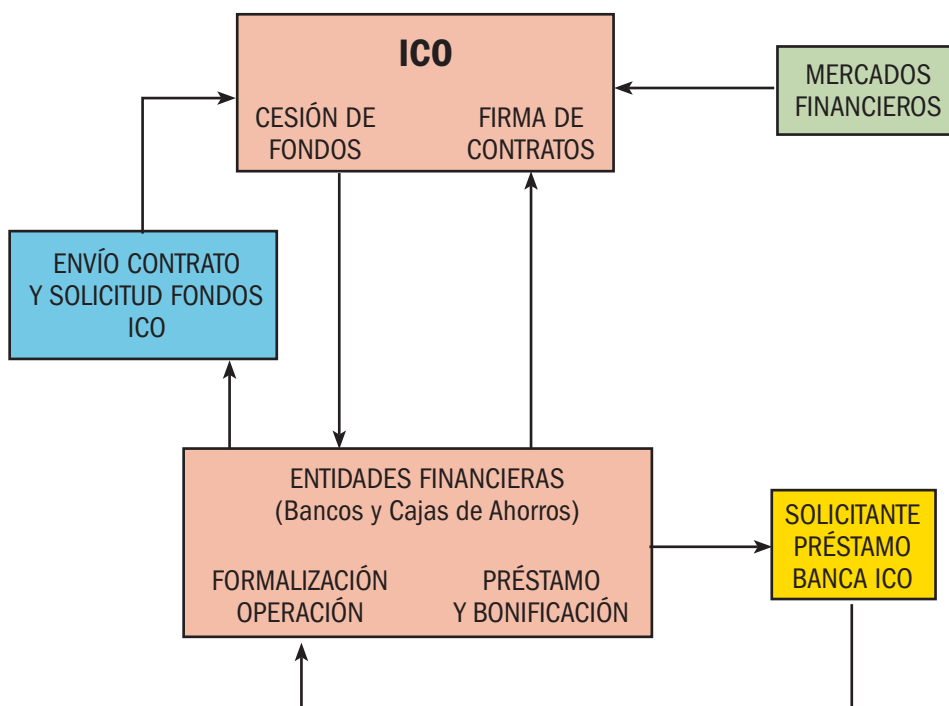


Figura 1. Esquema de funcionamiento de operaciones de mediación.

De manera esquemática, el funcionamiento de las líneas de mediación se basa en el establecimiento de convenios con las diversas EEFF en las que el ICO fija las condiciones generales de concesión de los préstamos, facilita la financiación y abona la bonificación en caso de que se trate de operaciones con tipos de interés preferente.

El ICO se financia para la mayor parte de estas operaciones en los mercados financieros internacionales. En el caso de las líneas instruidas por los diversos Ministerios, la financiación puede venir facilitada por los Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, las EEFF aprueban las solicitudes de préstamo a los solicitantes, abonan el importe del préstamo y se encargan de los cobros de los vencimientos.

Dentro del ICO existen dos áreas específicas que gestionan los Préstamos de Mediación:

- Mediación, quien se asegura de la idoneidad de los préstamos concedidos.

- Administración de Préstamos, que gestiona el seguimiento de los mismos (control de amortizaciones e intereses asociados).

Además existe un equipo administrativo de clasificación y validación final de la información.

Para llevar a cabo la gestión en ICO de las operaciones de mediación se cuentan con aplicaciones que soportan la información y los procesos asociados a esta tipología de préstamos. Éstas aplicaciones se han ido sofisticando en la medida en que crecía el volumen de operaciones de mediación a gestionar anualmente. En 2007, último año para el que contamos con información completa, las operaciones de mediación correspondientes a las líneas más importantes en cuanto a volumen de recursos, fueron las siguientes:

Líneas 2007	ICO-PYME	Internacionalización	Crecimiento	Emprendedores	Total
Volumen de préstamo en millones.	8.514	114	93	49	8.770
Número de operaciones	134.860	218	149	1.363	136.590
Porcentaje medio financiado	59,98%	32,20%	26,72%	74,24%	48,18%
Préstamo medio en euros	63.128	523.370	623.332	35.679	311.377
Inversión inducida estimada en millones	14.194	354	348	66	14.962
Estimación de empleo creado o consolidado	197.141	–	–	–	197.141

Tabla 1. Resumen líneas ICO de apoyo a la empresa. 2007.

Los principales problemas que existían en el ICO para el tratamiento de éstas operaciones de mediación, antes de los procesos de modernización eran:

- Los sistemas de información estaban orientados a cubrir las necesidades administrativas básicas de la Institución.
- Los sistemas no se encontraban integrados, generando una fuerte carga de trabajo en los procesos de traspaso de información entre aplicaciones y con una fuerte utilización de hojales de cálculo.
- No existía un tratamiento integrado de la información básica y compartida y el tratamiento de las bases de datos existentes no aseguraba la correcta calidad del dato.
- Numerosos procesos se llevaban a cabo de forma manual y con aplicaciones específicas de cada Departamento en función de sus necesidades.

Los problemas identificados tenían una clara repercusión sobre la eficiencia del ICO, por lo que el proceso de modernización se convirtió en una necesidad.

Adicionalmente, la plataforma Natural/Adabas y sus herramientas de gestión, sobre las que aún descansa una parte significativa de la informática del ICO presentan un riesgo importante de obsolescencia tecnológica. Tanto en las Administraciones Públicas, como en empresas privadas se han realizado cambios desde la plataforma Natural/Adabas a otros entornos como Cobol/Cics/DB2, o Unix/Oracle/Java.

Junto a esto, la máquina del Host, sobre la que corren la mayor parte de las aplicaciones informáticas, se encontraba al límite de su capacidad de procesamiento, retardando en ocasiones los procesos asociados.

La forma concreta en que se articula la solución de modernización en el ICO es mediante un gran proyecto de transformación tecnológica: el Plan Estratégico de Sistemas (PES).

2. El Plan Estratégico de Sistemas

El PES no es sólo un cambio en las máquinas y en los programas que las hacen correr: es un cambio cultural en la gestión del trabajo y en la organización porque amplía el grado de interdependencia entre las diversas áreas de la Institución. Es, sin lugar a dudas, el proyecto de modernización tecnológica más potente que nunca se han emprendido en el ICO.

El objetivo general del PES es establecer el marco de referencia para el desarrollo de los sistemas de información durante los próximos años, con objeto de adaptarlo a las necesidades operativas crecientes de la Institución.

Se trata de un Plan centrado en el negocio, que persigue el posicionando de la plataforma tecnológica en línea con las tendencias del mercado y del sector financiero y que, cuando finalice su desarrollo, permitirá claras mejoras en los procesos que van a exigir un cambio en las tareas, funciones y cargas de trabajo de las diversas áreas.

Las características más reseñables del PES son:

- Cambio de una plataforma tecnológica Host hacia una arquitectura basada en sistemas abiertos Unix/Oracle, servidor de aplicaciones Weblogic y estándares de desarrollo J2EE open source.
- Unificación de la operativa de las diferentes unidades de la Institución a través de un repositorio común de información basado en un terminal financiero o núcleo bancario central, que gestiona la posición financiera de clientes, productos, tarifas, tablas generales, etc.
- Desarrollo de soluciones integradas para los diversos procesos de negocio del ICO:
 - Gestión de préstamos y avales, como un sistema que integra los procesos de concesión, administración y necesidades de información de la diversa tipología de préstamos y avales que gestiona el ICO, tanto en lo que se refiere a operaciones directas como de mediación.
 - Agencia de pagos de fondos de titulización. Esta es una actividad con un desarrollo creciente en ICO. La aplicación constituye el soporte al servicio de agencia de pagos.

- Gestión de tesorería y emisiones, como sistema capaz de gestionar las emisiones y los préstamos de pasivo, su administración y seguimiento.
- Gestión global del riesgo. Es un sistema que gestiona los diversos tipos de riesgos relacionados con el negocio del ICO e incluye el reporting oficial, todo ello adaptado a los nuevos requerimientos de Basilea II y las instrucciones del Banco de España.
- Desarrollo de aplicaciones para la gestión, la planificación y el control, basadas en plataformas SAP :
 - Implantación de un sistema de gestión de recursos humanos.
 - Contabilidad sobre plataforma SAP, como un sistema que centralice toda la información contable, asegurando la integridad de la información empleada con el resto de sistemas del ICO.

3. Las relaciones con los clientes de líneas de mediación: Banc@ICO

En el año 2002 se puso al Servicio de las EEFF la fase I de la solución de Extranet del ICO, denominada Banc@ICO, con objeto de mejorar la gestión de las operaciones de mediación y que proporciona al ICO y a las EEFF colaboradoras un sistema de información compartido.

Banca@ICO se estructura a partir de la extranet que permite el acceso a las EEFF colaboradoras al proceso de concesión de operaciones en las líneas de mediación. Constituye la herramienta fundamental que relaciona la información generada en las operaciones de mediación por las EEFF mediadoras, a partir de los datos del solicitante de una operación y de las condiciones concretas de esa operación, y que permite articular esta información externa con los procesos de validación, administración, fondeo y seguimiento.

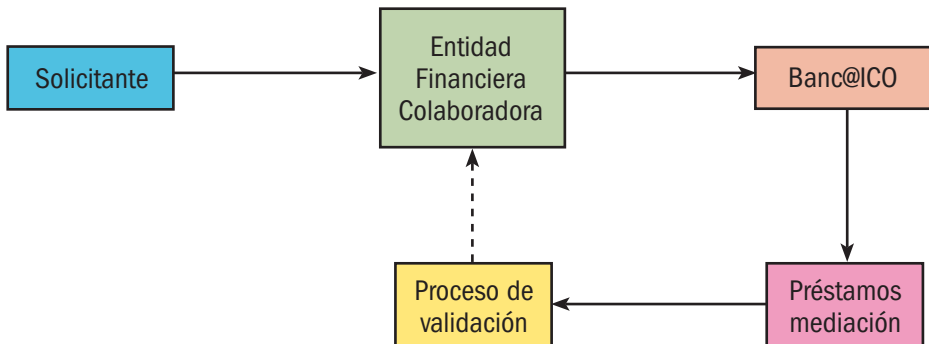


Figura 2. Esquema de funcionamiento de Banc@ICO.

Los principales beneficios que proporciona la aplicación son:

- Incremento de la productividad, tanto para la EEFF como para el ICO, debido a que asegura una mayor rapidez en la operativa y se evitan errores del dato en origen.
- Aumento de la seguridad mediante la utilización de certificación digital (FNMT).
- Acceso permanente a la mejor información mediante el uso de una única base de datos soportada sobre los sistemas de ICO.
- Simplicidad del uso de la aplicación y del soporte tecnológico necesario (utilización de tecnología Internet).
- Compatibilidad de las últimas tecnologías implantadas con procedimientos anteriores.
- Optimización de las actividades, simplificando y unificando tareas del personal de ICO gracias a la validación de los Préstamos contra las diferentes estructuras de datos necesarias para la gestión.
- Coherencia e integridad de la información, mejorando el procedimiento de validación, de modo que se aceleren los procesos y se eviten errores.
- Mejora de la relación con las EEFF, aumentando el control sobre las operaciones por parte de las Entidades.
- Seguridad, proporcionando un sistema seguro de Comunicación y Cooperación, eliminando la información transmitida vía papel, fax o e-mail y suprimiendo la información no relevante.

La solución tecnológica de Banc@ICO tiene las siguientes características:

- Utilización de mecanismos securizados en las transacciones del sistema (uso de certificados digitales).
- Funcionamiento ajustado a perfiles: establecimiento de usuarios específicos de cada EF y roles de funcionamiento en función de sus atribuciones.
- Interconexión e integración con el resto de Sistemas de Información del ICO: aplicaciones de personas, tablas generales y activo.
- Uso de estándares: XML, J2EE, programación orientada a objetos, reutilización de componentes, etc.

3.1. SITUACIÓN ACTUAL

La utilización de Banc@ICO como herramienta fundamental en la gestión de operaciones de mediación viene funcionando desde 2002. La captura de Préstamos de Mediación desde Banc@ICO viene implementándose en las siguientes fases:

- **FASE I.** Captura de los Préstamos de Mediación desde una Extranet. Protocolo seguro con HTTPS.

- **FASE II.** Mejora de los procesos de Validación de los Préstamos (Anexo 0).
- **FASE III.** Petición de fondos por parte de las EEFF. Inclusión de la firma digital.

En la primera etapa de implantación, abordada a lo largo de 2002, Banc@ICO tuvo como objetivos:

- Familiarizar a las EEFF con el nuevo funcionamiento manteniendo formalmente procedimientos anteriores.
- Evitar el rechazo de la EF debido a los pocos cambios operativos que se introducían respecto a la operatoria tradicional.
- Facilitar el trabajo del Departamento de Mediación del ICO, evitando tareas administrativas.
- Disminuir el número de errores producidos en el origen como consecuencia de la manipulación de la información.

La solución ha ido evolucionando desde el año 2002, incorporando todas aquellas líneas de Préstamos de Mediación (Pyme, Cinematografía, Internacionalización,...) que han aparecido.

Esto ha servido para mostrar la robustez y flexibilidad de la aplicación, dado que permite la incorporación de nuevas funcionalidades adaptándose a las condiciones cambiantes de las nuevas líneas de mediación que se han ido estableciendo en estos años.

3.2. NUEVAS FUNCIONALIDADES EN EL PES

Uno de los aspectos más relevantes en el ciclo de vida de las operaciones de líneas de mediación, se centra en la relación entre la EF y el ICO, por lo que cobra un especial interés el sistema que soporte la operativa entre ambos.

Así las nuevas funcionalidades de Banc@ICO será una extensión de la aplicación de activo desarrollada en el PES.

Las principales funcionalidades que introduce el PES son:

- Apertura de nuevas líneas mediante parametrización de los contratos subsidiarios, e implementación de controles automáticos por parte del usuario final sin necesidad de programación específica por cada línea.
- Gestión de incidencias y límites financieros/de riesgo de las EEFF colaboradoras.
- Parametrización de noticias a distribuir entre las EEFF y cuya consulta estará sujeta a los perfiles de usuario.
- Unificación de los anexos, para simplificar el proceso y evitar el uso de información redundante que provoca incoherencias. Para lo cual se crearán pantallas de configuración por el usuario de los distintos productos: campos obligatorios, validaciones y controles que faciliten a posteriori el chequeo de incidencias.

- Validación en origen de los Préstamos de Mediación contra todas las estructuras del ICO.
- Petición de fondos en la Extranet por parte de las EEFF.
- Simulador de amortizaciones anticipadas. Mediante esta funcionalidad la EF podrá simular los costes asociados a una amortización anticipada de una operación.
- Alertas. Servicio de alertas formado por varios procesos que buscan e identifican situaciones que requieren una atención especial por parte del usuario.

4. Desarrollos futuros

En la actualidad únicamente Banc@ICO incorpora los estándares marcados por la Administración electrónica, por lo que la Institución extenderá en un futuro próximo las funcionalidades de Banc@ICO y ampliará al resto de las aplicaciones de negocio proyectos tecnológicos de mejora que incluyan algunas de las funcionalidades de la versión que se está construyendo de Banc@ICO.

La finalidad principal de estas nuevas funcionalidades es mejorar el acceso a los usuarios finales a la información y la comunicación con la institución. Entre las principales funcionalidades que se implementarán cabe destacar el acceso online vía Extranet a:

- Clientes finales de cuentas de pasivo, para información sobre la situación de su cartera con ICO, aportaciones o peticiones de desinversión, etc.
- Clientes de operaciones de activo, ampliando esta funcionalidad a los clientes por operaciones directas.
- Gestoras de Fondos de Titulización, para recabar información sobre pagos, próximos vencimientos y otros servicios.
- Entidades Públicas, en particular para el seguimiento de operaciones de FAD y CARI.

La mejora en la mayor parte de esta funcionalidades se incorporarán en una próxima fase del PES, a desarrollar desde 2009, y todas ellas incorporarán procedimientos de autenticación por certificado y DNI electrónico.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA, UN NUEVO MODELO DE RELACIÓN CON LOS INTERESADOS: EXPERIENCIA DEL TEAC

Soledad Fernández Doctor. *Presidenta del Tribunal Económico Administrativo Central.*

Carlos Cornejo Zahonero. *Subdirector general de Organización, Medios y Procedimientos. Tribunal Económico Administrativo Central.*

SUMARIO: **1.** Algunos datos característicos de los TEA.— **2.** La relación con los agentes de la vía Económico-Administrativa.— **3.** Proyectos en Administración electrónica en los TEA.— **4.** Gestión documental integral.— **5.** Interposición de reclamaciones por medios telemáticos.— **6.** Consulta de situación de tramitación de las reclamaciones Económico-Administrativas.— **7.** Reflexión.

297

Los Tribunales Económico-Administrativos (TEA) estatales son los órganos responsables de la tramitación y resolución de las reclamaciones Económico-Administrativas presentadas por los ciudadanos respecto a los actos de aplicación de los tributos e imposición de sanciones.

La reciente modificación del marco legal y reglamentario en el ámbito tributario ha supuesto la adopción, por parte de los TEA, de unas políticas de calidad que pretenden reflejar:

- el compromiso de atención al ciudadano y mejora de la calidad de los servicios públicos en el ámbito tributario de su competencia,
- la extensión en la administración tributaria de la visión del ciudadano como un sujeto receptor de derechos antes que de obligado tributario,
- la consolidación del procedimiento Económico-Administrativo como una vía de revisión independiente, especializada y gratuita, ágil en trámites y procedimientos,
- y la búsqueda de la necesaria rapidez en la revisión de los conflictos tributarios procurando la coetaneidad en la justicia, pues tanto más justa es una resolución cuanto ésta se produce en la cercanía temporal de su origen y causa.

Dichas políticas de calidad utilizan como herramienta estratégica las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y vienen a definir un profundo cambio del modelo de relación con todos los agentes implicados en la revisión administrativa del conflicto tributario: ciudadanos, Administraciones Públicas (europea, general, autonómica y local), la esfera jurisdiccional y las personas que prestan sus servicios en los TEA.

A continuación se presentarán los conceptos que fundamentan el desarrollo de los proyectos en el marco de la Administración electrónica que se están ejecutando y que también vienen a completar el sistema de información y la arquitectura de servicios en funcionamiento en los Tribunales.

Cabe señalar que la caracterización del entorno de actuación propio de los Tribunales viene a mostrar varios de los elementos fundamentales en Administración electrónica: la **interoperabilidad**, al considerar las relaciones con otros órganos administrativos y judiciales; los **canales de comunicación con los ciudadanos**, que actualmente existen a través de comunicaciones escritas o cartáceas, telefónicas y de la presencia física en todas las provincias, comunidades y ciudades autónomas a través de las dependencias locales, provinciales, salas desconcentradas y Tribunales regionales y locales; el **servicio**, ya que se proporciona una revisión independiente ajustada a derecho y de forma gratuita siendo accesible a todo ciudadano.

El Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, junto con lo dispuesto en la Ley de referencia en su Capítulo IV del Título V sobre las reclamaciones Económico-Administrativas y lo establecido en el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), suponen el marco legal y reglamentario donde se recoge la estructura, composición, normas de funcionamiento y procedimientos que rigen en los TEA.

La misión de los TEA es la resolución del conflicto tributario en vía administrativa en el menor plazo de tiempo posible, a través del desempeño de una tarea de alta especialización.

1. Algunos datos característicos de los TEA

Para responder a la competencia atribuida, los TEA se configuran con la siguiente estructura de ámbito geográfico nacional:

- Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC).
- 17 Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR) con competencias referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que están situados, 5 Salas Desconcentradas- con competencias referidas a un ámbito territorial menor, 28 Dependencias Provinciales, ubicadas en cada capital de provincia del ámbito territorial de cada TEAR, que no sea sede del respectivo Tribunal o de sus Salas Desconcentradas, y 4 Dependencias Locales.

- 2 Tribunales Económico-Administrativos Locales (TEAL) con competencias sobre el territorio de la ciudad con Estatuto de Autonomía donde tengan su sede (Ceuta y Melilla).

En cuanto a las cerca de 870 personas que prestan sus servicios en los TEA, unas 260 desarrollan como tarea fundamental el estudio y la elaboración de las ponencias de resolución de los recursos y reclamaciones presentadas con el necesario apoyo en el área de tramitación y atención a los ciudadanos de unas 550 personas, sobre los servicios horizontales prestados por otras 60 personas y que vienen a facilitar la labor de todos los anteriores.

Su labor cotidiana es el motor de los Tribunales y permite una garantía de calidad en la tramitación y resolución de recursos y reclamaciones así como una atención al ciudadano proporcionando una cercanía al procedimiento revisor y transmitiendo la visión del ciudadano de derechos.

En cuanto a los recursos y reclamaciones tramitados y resueltos en los Tribunales, la entrada media de reclamaciones de los últimos cuatro años es superior a las 119.500 anuales, y en cuanto a la resolución la media anual es de 145.069. Es preciso resaltar que con los datos sobre reclamaciones tramitadas en los últimos cuatro años, 2004 a 2007, resulta claro que las reclamaciones resueltas (580.276) han superado notablemente a las presentadas (478.242) en 102.034, por lo que se ha producido un trascendental avance en la situación global de los TEA, disminuyendo de forma considerable el número de reclamaciones pendientes.

El sistema de información y comunicaciones de los tribunales puede ser caracterizado por los siguientes rasgos:

- Comunicaciones en red privada virtual integrada en la del MEH.
- Servidores de aplicaciones y Bases de Datos en todas las sedes con sistema de replicación automático e integración de toda la información en un Servidor Corporativo.
- El Puesto informático base es un ordenador personal con Windows XP, pantalla TFT de 17" e impresora láser de 20 páginas por minuto, disponiendo de un puesto por persona en todos los tribunales.
- Impresoras, escáneres y fotocopiadoras en red de media / gran capacidad con opción dúplex.
- Servicios comunes disponibles y accesibles desde cualquier ordenador conectado a la red: ofimática común en entorno Windows, correo electrónico, acceso a Internet e Intranet (Tribunales Económico-Administrativos y Ministerio), apoyo con Bases de Datos en materia de legislación, doctrina y jurisprudencia de desarrollo propio y comerciales (Doctrina TEAC, Aranzadi, Normacef, Francis Lefebvre, etc.), aplicación de tramitación TAREA (Base de Datos Oracle, interfaz Windows e integración con ofimática), actualización diaria de antivirus, sistemas de seguridad lógicos y físicos, sistemas de mantenimiento remoto.

Los datos de caracterización vienen a confirmar la magnitud de los TEA como una organización compleja.

2. La relación con los agentes de la vía Económico-Administrativa

Actualmente la relación entre los interesados en una reclamación Económico-Administrativa y los TEA se realiza bien de forma presencial bien a través de comunicaciones escritas y telefónicas.

El elevado número de reclamaciones presentadas, tramitadas y sustanciadas en cada ejercicio hace que el proceso de consulta e información sobre cada reclamación y recurso resulte de especial trascendencia.

La principal actuación de información desarrollada ha sido la difusión de la Doctrina emanada del TEAC y que vincula a toda la Administración tributaria.

En su inicio se publicaban libros que permitían recopilar las resoluciones que constituían doctrina, para después pasar a publicar en el Portal de Internet a través de una Base de Datos de actualización mensual, los contenidos de dichos libros. Actualmente el elevado número de accesos a dicha base permite considerar que entre los profesionales del derecho tributario y fiscal se ha constituido en una herramienta de apoyo fundamental.

En el mismo portal de Internet del Ministerio también se publica información general relativa a los Tribunales y una guía que permite a cualquier ciudadano conocer los pasos para presentar una reclamación Económico-Administrativa y los dos tipos de procedimiento que puede seguir la misma.

En los tiempos actuales, la información debe inexorablemente ser completada con las posibilidades brindadas por las nuevas tecnologías, siendo imprescindible ofrecer alternativas tanto a la presencia física en las dependencias de los tribunales como a la recepción de una comunicación o notificación escrita.

Por otra parte, cualquier información que se refiere a cuestiones de tipo tributario está sujeta a reserva y, por lo tanto, a mecanismos y garantías de seguridad que deben ser adoptadas en cualquier actuación que ofrezca aumentar las posibles vías de acceso a la información a los ciudadanos.

Como ejemplo, la Sección de Registro e Información del TEAC atendió, en el pasado año 2007, del orden de 7.500 consultas presenciales y 15.000 consultas telefónicas. Lo que constituye una muestra del número de consultas atendidas en el conjunto de los TEA y que se puede estimar en unas 320.000 consultas telefónicas y más de 32.000 consultas presenciales. El número de notificaciones a los ciudadanos a lo largo del ejercicio 2007, ascendió en el conjunto de los Tribunales a más de 224.000 comunicaciones escritas.

Estos datos son un reflejo de la importancia relativa del proceso de información del estado de tramitación de una reclamación en el conjunto de procesos que conlleva la tramitación, el estudio y resolución de la misma y la atención al ciudadano.

La tramitación y resolución de una reclamación comprende diferentes pasos y fases que varían según el procedimiento aplicable: general o abreviado. En general, la reclamación

se presenta ante el órgano que dictó el acto recurrido, quien remite la misma junto con el expediente de gestión al Tribunal correspondiente. A partir de ese momento, la reclamación tiene entrada en el tribunal, y comienza su tramitación. Se pueden definir una serie de estados por los que pasa cualquier reclamación o recurso en vía Económico-Administrativa y que son:

1. Verificación de la reclamación y su expediente.
2. Subsanación de defectos y completar el expediente (control previo formal).
3. En el caso de procedimiento general, puesta de manifiesto del expediente para realización de alegaciones por el reclamante.
4. Comienzo de la fase de estudio y elaboración de la ponencia de resolución (en el caso de procedimiento abreviado se asigna el correspondiente órgano unipersonal y en el caso general se sustancia la reclamación con una resolución adoptada en Sala o Pleno).
5. Resolución y comienzo de la fase de notificación (a interesado y a órgano recurrido).

Actualmente se informa a los interesados de la totalidad de la información sólo en el caso de consulta presencial y cuando se ha verificado y constatado la identidad en calidad de reclamante, representante legal o tercero interesado.

Cuando se atiende una consulta telefónica y tras determinar la identidad y la relación con el asunto objeto de consulta, se puede facilitar parte de la información. Pero no la totalidad de la información al no existir un mecanismo seguro de identificación (por ello en ocasiones se puede informar que la resolución está adoptada pero no se indica el sentido de la misma, comunicando la posibilidad de conocer presencialmente el mismo o esperar a la notificación).

El proceso de información en la Administración electrónica se configura como una nueva herramienta de intercomunicación entre la vía Económico-Administrativa y los agentes que acuden a ella.

3. Proyectos en Administración electrónica en los TEA

Los proyectos marco en Administración electrónica que el TEAC ha planteado, dentro del Plan de Impulso de la Administración Electrónica del MEH son:

- Gestión Documental Integral.
- Interposición de reclamaciones por medios telemáticos.
- Consulta de situación de tramitación de las reclamaciones Económico-Administrativas.
- Notificaciones electrónicas.

- Gestión del cambio e impulso de la Administración electrónica en los Tribunales. Formación y “semilla” de coordinación.

Se pueden distinguir, dentro de los Proyectos, dos grandes líneas de actuación. Una primera orientada a la gestión documental y a los procesos de eliminación de papel que se desarrolla principalmente dentro de los propios tribunales, y entre ellos y los órganos de aplicación de los tributos, principalmente aquellos pertenecientes al Ministerio (inicialmente la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Dirección General del Catastro, Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y Dirección General Tesoro) pero que en fases posteriores se ampliará sin duda a otros órganos gestores de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Y una segunda línea de actuación que consiste en acercar la tramitación de las reclamaciones Económico-Administrativas al contribuyente a través de Internet, bien sea mediante la posibilidad de interponer reclamaciones, de consultar la documentación y el estado de tramitación de las mismas, o de ser notificado vía correo electrónico.

Ambas líneas de actuación convergen precisamente en disponer de toda la documentación asociada a una reclamación en soporte electrónico y formando parte del sistema documental de los Tribunales. Por ello, se detallan a continuación los tres primeros proyectos que ya se encuentran en fase de ejecución.

4. Gestión documental integral

Los TEA trabajan con documentación generada en tres fases diferentes del procedimiento. La primera fase sería la de interposición. En ella el órgano de aplicación de los tributos elabora un expediente, que es enviado en formato papel a los Tribunales. La segunda fase sería la de tramitación de la reclamación Económico-Administrativa. En ella se une al expediente la documentación generada por los propios Tribunales (notificaciones, resolución...) junto a aquella adicional que pueda aportar el reclamante (en fase de alegaciones, pruebas, ...). La última fase sería la vía contenciosa (sólo si el reclamante opta por esa vía tras la resolución) que genera documentación adicional, con la característica especial en esta fase de que los TEA remiten el expediente completo a la vía jurisdiccional (en formato papel hasta ahora).

Todos los documentos serán tratados desde un Sistema Documental cuya característica principal ha de ser la de interoperabilidad, a fin de permitir que la documentación generada en los diferentes órganos se pueda incorporar de manera automática al mismo. Es fundamental que el sistema sea integral, es decir, cubra todas las fases descritas en el párrafo anterior, y la documentación procedente de todos los órganos gestores y jurisdiccionales.

Para ello el sistema dispondrá de sistemas de interconexión con los sistemas documentales de los órganos gestores, para recibir los expedientes electrónicos generados en la fase de interposición.

En esencia y conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), sobre el expediente elec-

trónico, se han definido unas reglas de protocolo que permiten la interoperabilidad y que son las siguientes.

A los efectos del Sistema de Intercambio de Expedientes Electrónicos, se añade como característica necesaria que el expediente electrónico, considerado como un conjunto de documentos, esté organizado dentro de una estructura en árbol que permita que dichos documentos puedan estar incluidos en carpetas para facilitar la localización y el acceso a los mismos. Para cada organismo un expediente electrónico deberá estar identificado por un código único.

La LAECSP especifica en el mismo artículo 32 que el foliado se llevará a cabo mediante un Índice Electrónico firmado por la Administración actuante. Este Índice garantizará su integridad y permitirá su recuperación. Por tanto, antes de la puesta a disposición de un expediente electrónico, se debe generar un índice electrónico que garantice el foliado y se incluya en la puesta a disposición. Este índice es el primer documento del expediente electrónico y debe contener la relación ordenada de documentos incluidos en el expediente.

Para todos los documentos se incluirá una descripción y un código electrónico único que permitirá verificar la integridad del documento (su cotejo) en la sede electrónica del proveedor. El foliado queda garantizado por la concatenación ordenada de huellas y códigos electrónicos de todos los documentos que componen el expediente electrónico que se pone a disposición.

Al objeto de garantizar el acceso al contenido del expediente electrónico, todos los documentos que lo compongan estarán en un formato estándar de larga duración que sea accesible mediante herramientas al alcance de todos los posibles usuarios. A los efectos del Sistema de Intercambio, el formato estándar a utilizar es el formato PDF-A conforme a la norma ISO19005. Este formato permite la conservación y consulta a largo plazo de los documentos de los expedientes electrónicos.

El acceso a los diferentes servicios para la remisión telemática de expedientes electrónicos, se realizará a través del Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones Públicas. En dicho acceso se utilizará el protocolo seguro SSL. Los servicios para el intercambio telemático de expedientes electrónicos presentarán interfaces automatizadas de servicios Web.

La petición, aviso y acuse del recibo de todo expediente electrónico quedarán registrados en los registros electrónicos de los Organismos proveedor y destinatario. Para el intercambio de datos registrales se utilizará la especificación SICRES. Todos los accesos a los servicios, así como sus respuestas, que se realicen para el Intercambio de expedientes electrónicos deberán haber sido firmados electrónicamente. Esta firma electrónica tiene por objeto garantizar tanto la integridad de los datos intercambiados como la identidad de las partes que intervienen y el no repudio del acceso. Dicha firma tendrá el carácter de firma electrónica avanzada de acuerdo con los requisitos que para ella establece la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

El esquema definido marca claramente que sean aplicables arquitecturas de sistemas orientadas a servicios y que se garanticen que no será necesario realizar ningún cambio en los sistemas de cada órgano/agente implicado para asegurar la interoperabilidad.

El sistema documental de los TEA dispone de módulos para digitalizar la documentación en papel que puede llegar (aportada bien por los reclamantes o interesados, bien por órganos gestores sin capacidad técnica para generar documentos electrónicos, bien por la jurisdicción contenciosa) y así se pueda incorporar al sistema documental.

Se ha realizado la interconexión básica con la aplicación de gestión TAREA (Tramitación Automatizada de las Reclamaciones Económico-Administrativas), que es la herramienta que genera la documentación de la fase de tramitación, a fin de que esta se incorpore automáticamente al sistema documental.

Y finalmente, se ha previsto la construcción de un subsistema de puesta a disposición y/o envío de documentación electrónica a la vía contenciosa a través del Punto Neutro del Consejo General de Poder Judicial.

Desde el mes de julio de 2008 se dispone del sistema y de la Base Documental estando en ejecución las pruebas de comunicación con la Agencia Tributaria a través de Servicios Web y en base a la puesta a disposición del expediente electrónico.

Con este planteamiento, este Sistema Documental se integrará en el Sistema de Información de Tribunales, permitiendo disponer en línea del expediente de gestión objeto de reclamación y de todo documento generado en la tramitación de la reclamación.

En el momento que toda la documentación se pueda hacer accesible desde Internet es muy sencillo incorporar nuevos servicios, como pueden ser la Consulta del Expediente por Internet, la Puesta de manifiesto telemática para alegaciones del reclamante o el teletrabajo que permita avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar.

La Gestión Documental Integral es la columna vertebral de los nuevos servicios telemáticos de atención al ciudadano, garantizando la interoperabilidad y colaboración administrativa en beneficio del ciudadano.

5. Interposición de reclamaciones por medios telemáticos

La Ley General Tributaria establece que las reclamaciones serán presentadas ante el órgano autor del acto reclamado para que dicho órgano, tras su revisión por si considera la revocación o modificación del acto, proceda a conformar el expediente y lo remita al Tribunal competente. Sin embargo existen una serie de reclamaciones entre particulares que no se ajustarían al esquema general descrito, porque se presentan directamente ante los TEA y no existe acto administrativo reclamado.

La presentación ante el autor del acto reclamado dificulta en gran medida habilitar un punto único de presentación telemática de reclamaciones, ya que debería “regularse” cada uno de los registros telemáticos de los Organismos Gestores que correspondiesen. Por ello, este proyecto desarrollará un formulario de presentación de la reclamación que se pondrá a disposición de todos los órganos y que permitirá al ciudadano la presentación telemática o completar el formulario para su impresión y posterior presentación.

En todo caso, los TEA pondrán a disposición de otros organismos un formulario que llevará embebido un modelo XML de intercambio de datos, que permitirá la integración con aplicaciones de registro y, su caso, con la aplicación corporativa de Tribunales TAREA y opcionalmente el sistema documental para el envío o puesta a disposición del correspondiente expediente electrónico.

Las reclamaciones Económico-Administrativas se tramitan por procedimientos electrónicos. Con la Interposición Telemática se completa la tramitación por medios electrónicos y telemáticos desde su inicio.

6. Consulta de situación de tramitación de las reclamaciones Económico-Administrativas

El proyecto pretende facilitar la posibilidad de consulta del estado de tramitación de una reclamación Económico-Administrativa a los interesados a través de Internet. La información que se facilitará en una primera fase es la siguiente: confirmación de entrada de la reclamación en el Tribunal correspondiente, fase de tramitación en que se encuentra la reclamación (se pueden considerar inicialmente 5 estados: presentada, fase de alegaciones, fase de estudio, resuelta, fase de notificación), notificaciones emitidas y en caso de resolución, sentido de la misma.

En segunda fase, en conexión con el sistema documental, se podría consultar la documentación completa del expediente, incluyendo las notificaciones y la resolución, en su caso.

El acceso al servicio se realizará a través de la sede electrónica de los TEA mediante DNI electrónico o certificados tipo X509 que permitan la identificación y está previsto que se complemente con la posibilidad de suscripción del reclamante a servicios como un sistema de notificación de estado de tramitación por correo electrónico, mensajes SMS, consulta a través de Televisión Digital Terrestre. Opciones a considerar bajo criterios de economía de escala y dentro de una plataforma común del Ministerio.

La evolución de este sistema de consulta permitirá la notificación de la resolución por comparecencia, constituyendo una alternativa a las notificaciones telemáticas vía correo electrónico y a las notificaciones escritas tradicionales.

7. Reflexión

Los trabajos de simplificación previa del procedimiento, eliminando trámites innecesarios y permitiendo un considerable ahorro de tiempo en la relación con los Tribunales durante la tramitación, así como el compromiso de resolución en un plazo abreviado de seis meses para cierto tipo de recursos y reclamaciones, son los que han permitido partir de una posición de privilegio para incorporar pequeñas modificaciones al sistema de información de Tribunales que permitan ofrecer en tiempo los servicios y el acceso a los mismos que establecen tanto la LAECSP como los compromisos de calidad de los TEA.

Los trabajos que se vienen desarrollando en Administración electrónica responden, en el caso de los TEA, a la adecuación de medios y procedimientos, considerando que la nueva administración es la que facilita al ciudadano alternativas de relación con la misma y que le permite la elección de la vía que le resulte más cómoda, sencilla, rápida y efectiva.

ACRÓNIMOS USADOS

(AAPP)	Administraciones Públicas.	(CMAE)	Comisión Ministerial de Administración Electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.
(ACA)	Autoridad de Certificación de Atributos.	(CNMV)	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
(AEAT)	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.	(CODICE)	Componentes y Documentos Interoperables para Contratación Electrónica.
(AECA)	Asociación Española de Contabilidad y Auditoría de cuentas.	(COFOG)	Classification of Functions of Government.
(AENOR)	Asociación Española de Normalización y Certificación.	(COMPAS)	Comunicación de Manifiestos a Puertos y Aduanas.
(AEVAL)	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.	(CPAE)	Comisión Permanente de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.
(AGE)	Administración General del Estado.	(CRL)	Lista de Renovación de Certificados.
(ARA)	Autoridad de Registro de Atributos.	(DEU)	Dirección Electrónica Única.
(ARCE)	Almacenamiento y Recogida de Cuestionarios Económicos.	(DGCFCael)	Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.
(BOMEH)	Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda.	(DG FF.CC.)	Dirección General de Fondos Comunitarios.
(CAF)	Comité de Asuntos Fiscales.	(DGSFP)	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
(CARI)	Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses.	(DNI)	Documento Nacional de Identidad.
(CAT)	Centro de Atención Telefónica.	(DNIe)	Documento Nacional de Identidad electrónico.
(CAU)	Centro de Atención al Usuario en el Ministerio de Economía y Hacienda.	(DOCEL)	Utilidad para la generación y verificación de documentos electrónicos.
(CC.AA.)	Comunidades Autónomas.	(DOPRI)	Departamento de Planificación y Relaciones Institucionales.
(CEIOPS)	Comité de Autoridades Europeas de Supervisión.	(DRM)	Digital Right Management.
(CERES)	Certificación Española.	(DXF)	Drawing Exchange Format, archivo de intercambio de dibujos de CAD.
(CGPJ)	Consejo General del Poder Judicial.	(EE.FF.)	Entidades Financieras.
(CICEP)	Central de Información Contable de Empresas Públicas.		
(CIF)	Código de Identificación Fiscal.		
(CIP)	Programa marco europeo de Competitividad e Innovación.		
(CC.LL.)	Corporaciones Locales.		

(EEI)	Facturación Electrónica Europea.	(IRPF)	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
(EFQM)	Fundación Europea de Gestión de Calidad.	(ISBN)	International Standard Book Number.
(EIF)	Entidad de Intermediación Financiera.	(ISO)	Organización Internacional de Normalización.
(EIT)	Medios Electrónicos, Informáticos y Telemáticos.	(ITC)	Internacional Trade Centre.
(ETS)	European Trusted Services.	(LAECSP)	Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
(FAD)	Fondo de Ayuda al Desarrollo.	(LAP)	Librerías Afiliadas Publidisa.
(FEDER)	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	(LCAP)	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
(FEGA)	Fondo Español de Garantía Agraria.	(LCSP)	Ley de Contratos del Sector Público.
(FMI)	Fondo Monetario Internacional.	(LDAP)	Lightweight Directory Access Protocol.
(FNMT-RCM)	Fabrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda.	(LEC)	Ley de Enjuiciamiento Civil.
(FTA)	Forum on Tax Administration.	(LexNet)	Sistema informático de telecomunicaciones.
(FXCC)	Fichero alfanumérico del Croquis Catastral.	(LFEP)	Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública.
(GEP)	Gestor de Escritorio Personalizado.	(LOCM)	Ley de Ordenación del Comercio Minorista.
(GML)	Geography Markup Lenguaje.	(LOG)	En informática, un log es usado para registrar datos o información.
(GOV)	Public Governance and Territorial Development Directorate.	(LOPD)	Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de carácter personal.
(GTIAE)	Grupo de Trabajo para el Impulso de la Administración Electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda.	(LOPJ)	Ley Orgánica del Poder Judicial.
(G2S)	Government to Government.	(LRJAP)	Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
(HERMES)	Hemerotecas Electrónicas: Recuperación Multilingüe y Extracción Semántica.	(LRJCA)	Ley Régimen Jurídico Contencioso-Administrativo.
(HSM)	Hardware Security Module.	(LSP)	Label Switched Path.
(HTTPS)	Hypertext Transfer Protocol Secure.	(MAP)	Ministerio de Administraciones Públicas.
(IBI)	Impuesto de Muebles e Inmuebles.	(MEH)	Ministerio de Economía y Hacienda.
(ICO)	Instituto de Crédito Oficial.	(NIF)	Número de Identificación Fiscal.
(ICT)	Infraestructura Común de Telecomunicaciones.	(NIIF)	Normas Internacionales de Información Financiera.
(IDABC)	Interoperable Delivery of pan-European eGovernment services to public Administrations, Business and Citizens.	(NRC)	Número de Referencia Completo.
(IDPF)	International Digital Publishing Forum.	(NSP)	Nuevo Sistema Presupuestario.
(IEF)	Instituto de Estudios Fiscales.	(OCDE)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
(IETF)	Internet Engineering Task Force.	(OCSP)	On line Certificate Status Protocol.
(IGAE)	Intervención General de la Administración del Estado.	(OMC)	Organización Mundial de Comercio.
(INE)	Instituto Nacional de Estadística.	(OO. AA.)	Organismos Autónomos.
(Inspire)	Infrastructure for Spatial Information in the European Community.	(OPAC)	Online Public Access Catalogue.
(INTECO)	Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación.	(OPC)	Organizaciones de Promoción del Comercio.
(IRIS)	Image Recognition Integrated System.	(OVC)	Oficina Virtual del Catastro.

(PAPI)	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión.	(SIGMA)	Sistema de Información Geográfica de Municipios Accesibles.
(PARES)	Portal de Archivos Españoles.	(SIGPAC)	Sistema de Información Geográfica de la Política Agraria Común.
(PDA)	Personal Digital Assistant.	(SOAP)	Simple Object Access Protocol.
(PDAE)	Plan Director de Administración Electrónica.	(SOROLLA)	Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Económica de los Centros Gestores Públicos.
(PDIA)	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental.	(SVDR)	Servicio de Verificación de Datos de Residencia.
(PES)	Plan Estratégico de Sistemas.	(SWIN)	Servicios Web de Interoperabilidad.
(PGC)	Public Governance Comité.	(TAREA)	Tramitación Automatizada de las Reclamaciones Económico-Administrativas.
(PIAE)	Plan de Impulso de la Administración Electrónica.	(TDPC)	Territorial Development Policy Comité.
(PIB)	Producto Interior Bruto.	(TEA)	Tribunal Económico Administrativo.
(PIC)	Punto de Información Catastral.	(TEAC)	Tribunal Económico Administrativo Central.
(PKI)	Public Key Infrastructure.	(TEAL)	Tribunal Económico Administrativo Local.
(PKIX)	Public Key Infrastructure using X.590.	(TEAR)	Tribunal Económico Administrativo Regional.
(PNOA)	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea.	(TELCON)	Tramitación ELectrónica de documentos CONtables.
(PYMES)	Pequeña y Mediana Empresa.	(TESTA)	Trans-European Services for Telematics between Administrations.
(REB)	eBook Reader.	(TIC)	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
(RFC)	Request For Comments.	(TSA)	TimeStamping Authority, Autoridad de Sellado de Tiempo.
(RGAT)	Reglamento General de Aplicación de los Tributos.	(TTP)	Trusted Third Party.
(SAP)	Sistema de Administración de Personal.	(UBL)	Universal Business Language.
(SARA)	Sistema de Aplicaciones y Redes para la Administración.	(UE)	Unión Europea.
(SCDP-CGPI)	Servicio de Consulta de Datos Patronales del Consejo General del Poder Judicial.	(UNCTAD)	United Nations Conference on Trade and Development.
(SCVP)	Simple Certificate Validation Protocol.	(URL)	Uniform Resource Locator.
(SEPA)	Zona Única de Pagos en Euros.	(VRU)	Unidades de Reconocimiento de Voz.
(SFC 2007)	Sistema de Información Comunitario 2007.	(WAI)	Web Accesibility Initiative.
(SGE)	Sistema electrónico de Gestión de Expedientes.	(WFS)	Web Feature Service.
(SGER)	Sistema Electrónico de Gestión de Expedientes y Registros.	(WMS)	Web Map Service.
(SGTIC)	Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.	(W3C XMLDSIG)	Modelo de firma digital.
(SIA)	Servicio de Información Administrativa.	(XAAdES)	XML Advanced Electronic Signaturas.
(SIC)	Sistema de Información Contable.	(XBRL)	eXtensible Business Reporting Language.
(SICOP)	Sistema de Información Contable Presupuestario.	(XBRL-LENLOC)	eXtensive Business Reporting Lenguaje / Liquidación de presupuestos de Entidades locales.
(SICRES)	Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida.	(XKMS)	XML Key Management Specification.

