

Análisis del Impacto de la LAESCP en las diferentes Administraciones públicas

Capítulo II



Índice

Presentación del estudio

1. Alcance y desafíos de la LAECSP

- 1.1. Alcance de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la LAECSP
- 1.2. Nuevos retos y desafíos en la relación electrónica con la Administración
- 1.3. Principales ámbitos para la plasmación efectiva de los nuevos derechos.

2. LAECSP: Un nuevo modelo de Administración Pública

- 2.1. Componentes básicos del modelo
- 2.2. El procedimiento administrativo bajo el prisma de la nueva Ley

3. El proceso de consolidación de la Administración electrónica: Principales tendencias.

- 3.1. Casos de Estudio: AGE, CC.AA. y EE.LL.
- 3.2. Conclusiones

4. Posibilidades que ofrecen los estándares y códigos abiertos para el cumplimiento de la Ley

- 4.1 Adecuación Tecnológica del modelo de A.E a la Ley 11/2007
- 4.2 Adecuación de los Canales de Comunicación
- 4.3 Adecuación de los Servicios Públicos Electrónicos
- 4.4 Adecuación de los Servicios Comunes de Tramitación
- 4.5 Adecuación de los Sistemas de Gestión
- 4.6 Adecuación de la Plataforma de Interoperabilidad

5. Guía de Recomendaciones y Buenas Prácticas

- 5.1. Parámetros genéricos para el cumplimiento de la Ley: principales actuaciones e iniciativas a acometer
- 5.2. Recomendaciones y buenas prácticas en cuanto a la incorporación de estándares y paquetes software de código abierto

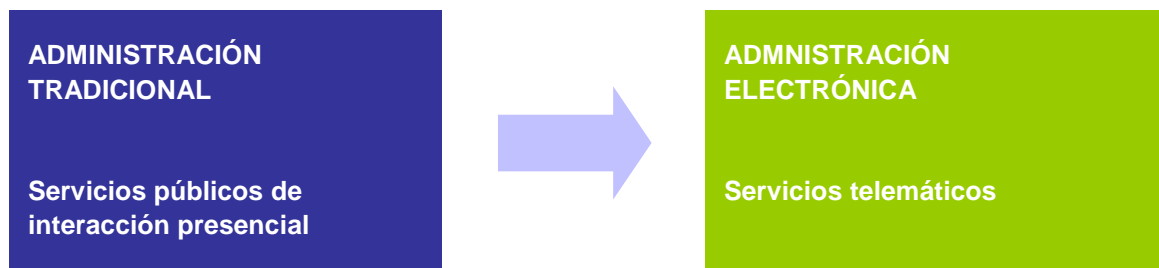
2. LAECSP: Un nuevo modelo de Administración Pública

El reconocimiento del estatuto de derechos al ciudadano en su relación electrónica con la Administración y la necesaria habilitación de los canales para posibilitar la misma, **exigen necesariamente la introducción paulatina de cambios, no sólo en la forma de actuar, sino en la propia organización administrativa**, quedando desfasadas determinadas prácticas y adquiriendo plena potencialidad formas más eficientes de actuación.

Como ya hemos expuesto, la progresiva inclusión de nuevas tecnologías en la Sociedad exige su incorporación en la actuación de la Administración Pública, que ha de mostrarse **flexible y adaptada** al entorno de servicio al ciudadano.

La mejora de los servicios al ciudadano con la introducción de las TIC implica necesariamente que la Administración se adapte a las mismas a través de su forma de expresión típica, el acto administrativo y, en concreto, respecto del canal o medio que lleva a su formación, el procedimiento administrativo.

Asimismo, la incorporación de estas tecnologías supone, dentro de un entorno tradicionalmente burocrático, la introducción y necesidad de **mantener el procedimiento administrativo**, una vez incorporadas, **con las mismas garantías fijadas para la tramitación tradicional**.



El aumento en el valor de dichos servicios para el ciudadano no sería posible sin una previa consolidación de los procesos y procedimientos que sostienen esos servicios, sustentados sobre una efectiva reingeniería y adecuación de los mismos a las posibilidades tecnológicas, la adaptación de las estructuras organizativas y el inherente ahorro de costes y mejora de la calidad en la prestación del servicio.

En resumen, la adopción de un modelo de Administración Electrónica que dé cumplimiento a los diferentes requisitos reflejados en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, exige la actuación de cada Administración Pública en los siguientes ámbitos:



- **Estratégico:** abordar las necesidades de Modernización en una Organización exige de una adecuada planificación de actividades y la adopción de decisiones fundamentales para obtener, con recursos limitados, la mayor disponibilidad de servicios de forma multicanal.
- **Organizativo:** Asimismo, valorados y adecuadamente planificados los pasos a realizar, es preciso introducir paulatinamente la concepción de cambio, mejora y actualización en la Organización a modernizar, adoptando los cambios estructurales y de capacitación necesarios para aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías implantadas.
- **Operativo:** La introducción de las TIC en los procesos y procedimientos administrativos tiene su impacto en la necesidad de articular una reingeniería para la adaptación al entorno informático y la simplificación administrativa.
- **Tecnológico:** Asimismo, el sostenimiento del modelo planteado requerirá de la dotación infraestructuras, la garantía de interoperabilidad entre las mismas y la aplicación de soluciones que garanticen el principio de neutralidad tecnológica.

2.1 Componentes básicos del nuevo modelo.

Abordar las obligaciones derivadas de la LAECSP y del nuevo horizonte de modernización y realización de compromisos de Administración Electrónica exige de una hoja de ruta, unos objetivos y unos instrumentos determinados, para, una vez conocido el estado de situación, poner los medios para la realización o consecución de un modelo más óptimo de prestación de servicios.

Como ya adelantamos, la Ley 30/1992 regula el procedimiento administrativo común, desarrollando una competencia exclusiva del Estado. No obstante, la Ley 11/2007 ha venido a derogar las previsiones introducidas en la primera como consecuencia de la telematización de procesos, y se ha configurado como el código de referencia a tener en cuenta cuando hablamos de un procedimiento administrativo electrónico.

La configuración de las Administraciones Públicas como prestadores de servicios exige plantear un análisis de los canales y la forma o modo de prestación de servicios, sus funcionalidades, los servicios de soporte organizativo y las infraestructuras.

Así, los nuevos servicios se sustentan necesariamente sobre sistemas de FrontOffice y BackOffice, plataformas de interoperabilidad e infraestructuras pertinentes.

Si bien la LAECSP se ocupa con profusión de la regulación de los Servicios comunes de tramitación electrónica, conviene hacer referencia en este punto del modelo integral tipo para la prestación de servicios y Administración Electrónica.

De este modo, un modelo de Administración Electrónica Global, que permita satisfacer no sólo las demandas crecientes del ciudadano, sino también de los propios empleados públicos exigirá de decisiones estratégicas a nivel de Organización y la imprescindible integración de componentes de gestión, estructurales, organizativos y tecnológicos.

A modo de resumen, el modelo de Administración Electrónica propuesto se compone de los siguientes elementos:

1. Los **Canales de atención** son un conjunto de recursos organizativos y tecnológicos dispuestos para la prestación de servicios Administrativos de calidad a través de múltiples canales de atención al ciudadano.

Generalmente, en el ámbito de atención al ciudadano se diferencian tres canales básicos de atención para la prestación de servicios públicos:

- **Canal de Atención Presencial:** es el canal tradicional de atención al ciudadano, en mostradores generales (atención de primer nivel) o atención más especializada de segundo nivel. La organización de un servicio de atención presencial eficiente que cumpla con las expectativas del ciudadano exige la puesta a disposición de recursos.
 - **Canal de Atención Telefónico:** para la organización de un centro de atención telefónica moderno y con un nivel de servicio adecuado es necesaria la puesta a disposición de un conjunto de recursos organizativos y tecnológicos, conocidos como call-center.
 - **Canal de Atención Telemático:** conjunto de recursos organizativos y tecnológicos dispuestos para la oferta de servicios administrativos al ciudadano a través de Portal Institucional y de otros portales temáticos asociados a las diferentes Áreas/Departamentos de cada Administración.
 - **Otros canales de atención:** se pueden considerar otros canales de servicio al ciudadano como los dispositivos móviles (SMS, WAP, PDA, etc.) y el TDT.
2. Los **Servicios Comunes de tramitación electrónica** se definen como el conjunto de recursos organizativos y tecnológicos dispuestos para habilitar la prestación de servicios y productos administrativos, a través de todos los canales de atención al ciudadano disponibles (telefónico, presencial y telemático).

Esta capa se constituye con la finalidad de establecer los mecanismos necesarios (legal, tecnológico, etc.) que faciliten el acceso del ciudadano a los servicios administrativos de forma análoga independientemente del canal deseado y manteniendo un nivel de calidad del servicio homogéneo.

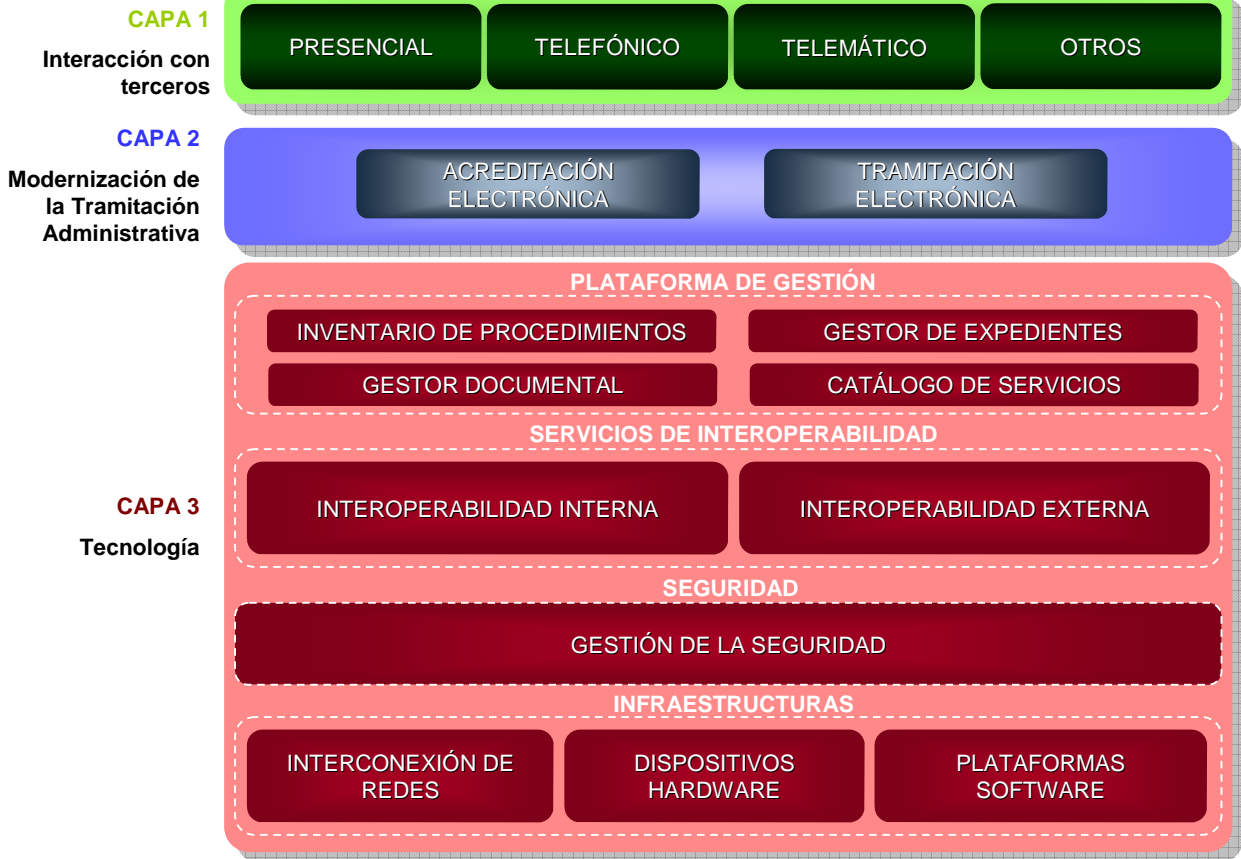
3. Para dar soporte y facilitar el desempeño de funciones del personal de la Administración Pública se establecen **Sistemas Internos de Gestión** (BackOffice), que permiten una optimización y mejora productiva en el trabajo administrativo que incide de forma directa en la mejora de la calidad de servicio al ciudadano.

Estos recursos organizativos y tecnológicos suelen denominarse de “BackOffice” y su cometido es el de generar el “producto administrativo” que configura la oferta de la Administración Pública en general. Aunque esta capa no se considera propiamente dentro de los componentes de Administración electrónica, su modernización constituye una premisa obligada para la consolidación de la e-Administración porque constituye el motor de producción proveedor de contenidos para el servicio al ciudadano. Algunos ejemplos reales de recursos pertenecientes a esta capa serían: los sistemas de gestión administrativa de expedientes, los sistemas de gestión de personal, etc.

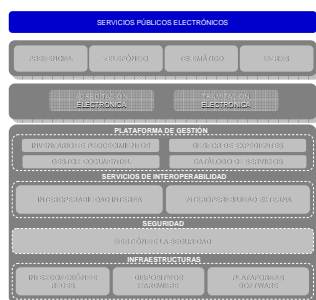
4. Los **Servicios de Interoperabilidad** consisten en la gestión y disposición de flujos automatizados de documentos electrónicos, certificados electrónicos e información electrónica entre diferentes unidades de una Administración (interoperabilidad interna) y diferentes Administraciones Públicas (interoperabilidad externa). A través de estas Herramientas se pretende evitar que el ciudadano que presenta una solicitud para un servicio administrativo, deba incorporar documentación o información física que ya está en poder de la propia Administración, y que debería ser la unidad gestora competente la encargada de aportarla.
5. Los **Servicios de Seguridad** consistentes en la disposición y control del respeto a las prescripciones de la LOPD, y la confidencialidad de los datos aportados y tratados por las Administraciones Públicas.
6. Finalmente y como soporte a los sistemas y aplicativos implantados se identifican las **Infraestructuras tecnológicas y de Comunicaciones** compuestas por la infraestructura de red LAN/WAN, la arquitectura de servidores y dispositivos de explotación de los sistemas de información y por las plataformas SW existentes para el desarrollo de dichos sistemas de información (framework).

Estos conceptos conforman las diferentes capas de un modelo teórico de referencia en el ámbito de Administración electrónica respecto al cual se mide el estado de los instrumentos de AE disponibles:

SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS



Sin ánimo de entrar con profusión en los diferentes ámbitos del modelo, al centrar el presente estudio en el alcance e impacto de la Ley, podemos señalar a modo ilustrativo una breve descripción de cada una de las capas de AE y de los elementos que la conforman:



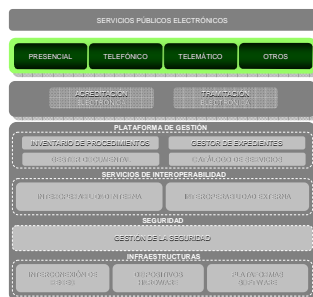
Servicios Públicos Electrónicos

El **objetivo principal** de la modernización administrativa es la mejora de los servicios públicos ofertados a los administrados, entendiendo bajo este término tanto a las personas físicas como jurídicas residentes dentro del ámbito de competencia espacial de cada Administración.

Esta mejora de los servicios públicos persigue a su vez como **objetivos específicos** la reducción de plazos de tramitación, el consiguiente ahorro de costes y optimización de la eficiencia evitando reiteraciones innecesarias y una adecuada organización de los servicios ofertados.

Desde este punto de vista, la habilitación de la multicanalidad y particularmente, dentro del ámbito del presente estudio, la posibilidad de utilizar el canal telemático en la relación con la Administración exige la incorporación de diferentes sistemas operando en conjunto e interrelacionados para ofrecer al administrado la satisfacción de sus pretensiones en el menor tiempo posible, sin cargas imprescindibles ni merma en las garantías ofrecidas por los cauces tradicionales.

Asimismo, la habilitación del concepto de ventanilla única adquiere plena potencialidad con la incorporación de los medios electrónicos al quehacer de la Administración, facilitando la prestación de servicios multiadministración, para lo que será preciso asegurar la interacción e interoperabilidad de sistemas como garantía de los servicios públicos y satisfacción de demandas ciudadanas.



Canales de Atención al ciudadano

Los Servicios públicos se ofertan al administrado a través de diferentes canales, lo que viene a consagrar la Ley en su artículo 8 cuando establece para las Administraciones Públicas la obligación de **habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos.**

Si bien la Ley regula específicamente el modelo de relación desde el punto de vista electrónico o telemático, es imprescindible para guardar la lógica coherencia de los servicios públicos y garantizar el principio de igualdad la no exclusión de determinados colectivos o personas (circunstancias personales, medios o conocimientos) haciendo efectivos los derechos anteriormente enunciados.

Los canales principales del modelo de Administración Electrónica, entendiendo por canal las estructuras o medios de difusión de los contenidos y servicios para garantizar la no exclusión, serán el **canal presencial, el telemático y el telefónico**, sin perjuicio de la incorporación de **otros canales emergentes (dispositivos móviles, TDT, etc.)**.

Siguiendo estas premisas el propio artículo 8 establece, como obligaciones propias de la Administración General del Estado los siguientes medios:

*“a) **Las oficinas de atención presencial** que se determinen, las cuales pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Ley,[...].*

*b) **Puntos de acceso electrónico**, consistentes en **sedes electrónicas** creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. En particular se creará un **Punto de acceso general** a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Este Punto de acceso general contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.*

*c) **Servicios de atención telefónica** que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores.”*

Asimismo, hay que tener en cuenta que la existencia de medios electrónicos **no debe implicar una discriminación para aquellos que no se relacionen electrónicamente** con la Administración. Así,

la Ley exige **garantizar especialmente**, el acceso tanto presencial como electrónico a aquellos **colectivos que cuentan con mayores barreras de acceso**, como discapacitados y “mayores”, con independencia de sus circunstancias personales, medios y conocimientos.

No obstante, cabe señalar que la garantía de acceso efectivo a los canales, **no implica necesariamente la gratuidad** de los mismos. Dicha gratuidad sólo se expresa en la Ley respecto de las oficinas de atención presencial en el ámbito de la Administración General del Estado, no siendo predicable dicho precepto respecto del resto de Administraciones Públicas al carecer del carácter de básico.

La **estrategia de multicanalidad** se centra en el ofrecimiento a los ciudadanos de una selección de canales de acceso con una amplia cobertura funcional (volumen de servicios y contenidos ofertados) y tecnológica (neutralidad, seguridad, rendimiento y usabilidad) el modo para la consecución de ese acceso quedará determinado por la estrategia de cada Administración Pública en particular.

Entrando más en profundidad en el análisis de cada uno de estos canales señalar:

Canal telemático



El canal telemático, como medio de relación electrónica del ciudadano con la Administración, aparece fundamentalmente representado en la Ley 11/2007 por el concepto de Sede Electrónica.

La sede electrónica supone por tanto el primer punto de contacto electrónico del ciudadano con la Administración a la hora de instar la tramitación de un procedimiento administrativo. Dicha sede incluirá una serie de servicios como el Registro electrónico, el buzón de quejas y sugerencias, etc, por lo que serán predicables los requisitos generales de estos servicios a la misma.

El artículo 10 de la LAECSP prevé que 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.

Entre los requerimientos de la misma cabe destacar:

- la necesaria de identificación de su titularidad mediante el uso de certificados de servidor y sistemas de firma electrónica basados en certificados de dispositivo seguro o

medio equivalente, cuestión que analizaremos posteriormente.

- La puesta a disposición de un inventario o catálogo de servicios actualizado y a disposición del ciudadano.
- Puesta a disposición de formularios normalizados y en su caso preculimentados.
- La habilitación de un sistema o buzón de quejas y sugerencias.
- Publicación de comunicaciones institucionales (Boletines oficiales, anuncios o edictos).
- Aplicaciones necesarias para el correcto funcionamiento de los sistemas de registro y notificación telemática.
- Registro electrónico de solicitudes y documentación.
- Contenidos estructurados, permanentemente actualizados y ofrecidos en diversos idiomas, con información de carácter general y específica para colectivos heterogéneos.

Asimismo, la LAECSP establece la existencia obligatoria de una sede electrónica general para toda la AGE, dicho portal ha de estar coordinado con las restantes sedes electrónicas Ministeriales o Departamentales.

Como premisa básica de todo Portal o Sede electrónica, estos, tal y como afirma la Ley deberán respetar los principios de accesibilidad y usabilidad, **fijando como preferente el uso de estándares abiertos**, o en su defecto, de uso generalizado por los ciudadanos.

Los portales o sedes de cada Administración serán sometidos a constantes mejoras y actualizaciones debiendo tener en cuenta que **cada Administración será responsable frente a los ciudadanos de la información y servicios ofrecidos** en las mismas.

Canal presencial



Reguladas fundamentalmente en legislación relativa a calidad y atención al ciudadano de las diferentes Administraciones Públicas, la Ley 11/2007, en cuanto reguladora del ámbito electrónico de relación con el ciudadano, tan sólo las menciona al garantizar la multicanalidad y con los requisitos previstos en el precitado art. 8 para la Administración General del Estado.

En principio no establece un mínimo de oficinas presenciales, siendo lógico acudir al criterio de racionalidad y proporcionalidad territorial para su establecimiento.

No obstante, lo que sí impone la Ley es la obligatoriedad de que dichas oficinas de atención presencial sean **gratuitas y libres**, permitiendo la elección de relación electrónica que deseen los ciudadanos y el establecimiento de **asistencia y orientación al potencial usuario** de las mismas.

No obstante, como requisitos de mínimos de dichas oficinas se pueden predicar la necesidad de transmitir una imagen y presencia corporativa de Institución, su integración con el resto de canales, que estarán disponibles dentro de la oficina con el objetivo principal de fomentar su uso y tienen que poner a disposición de los ciudadanos los instrumentos necesarios para la formación y el cumplimiento de unos estándares de calidad, profesionalidad y personalización en el trato al ciudadano.

Canal telefónico

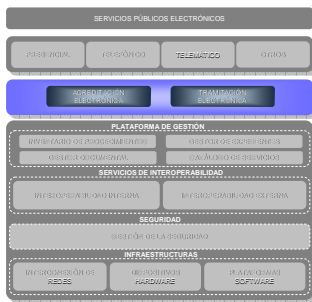


La ley 11/2007 exige la existencia genérica de servicios de atención telefónica con carácter orientativo, que permitirán informar a los ciudadanos sobre el acceso a información y servicios electrónicos a su disposición.

Canales alternativos

Al regular la Ley un entorno sujeto a rápidos cambios y progresiva actualización, no puede limitarse a establecer una enumeración tasada de canales electrónicos autorizados, limitando éstos a los disponibles, sino que debe abordarse la enumeración como abierta y susceptible de incorporación de canales que se vayan mostrando más efectivos para articular la relación con el ciudadano.

En la actualidad, nadie duda de la potencialidad de estos canales alternativos como medio de comunicación dada su implantación en la sociedad, si bien la apuesta por los mismos se centra en asegurar su adecuación al cumplimiento de las garantías.



Instrumentos tecnológicos de soporte a la AE

Servicios Comunes de Tramitación Electrónica

Los **Servicios Comunes de Tramitación Electrónica** se presentan como el conjunto de instrumentos de uso por las Administraciones Públicas que habilitan la prestación de servicios, a través de los canales de atención al ciudadano no presenciales, con la misma garantía jurídica que las transacciones de carácter presencial.

Estos Servicios Comunes tienen la finalidad de aportar a los canales de atención no presenciales la necesaria cobertura operativa y tecnológica como vía para cumplir los requerimientos derivados de las obligaciones establecidas en la Ley 11/2007, constituyéndose en un instrumento para agilizar el desarrollo de la tramitación por medios electrónicos de los procedimientos administrativos y servicios de las Administraciones Públicas.

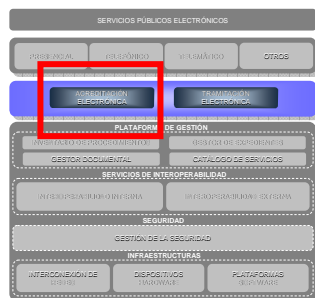
De esta manera, el término “Servicio Común” hace referencia a que todos estos instrumentos se **implementen mediante arquitecturas tecnológicas orientadas a servicios**, cuya funcionalidad pueda ser reutilizada por todos aquellos otros instrumentos tecnológicos del modelo de prestación de servicios electrónicos, independientemente de la tecnología y especificación técnica de dichos instrumentos tecnológicos.

Por este motivo, para que la integración de estas piezas con el resto de la arquitectura sea factible, es recomendable que éstos se implementen sobre estándares abiertos, fácilmente integrables y compatibles con otros subsistemas del modelo de Administración Electrónica.

Estos servicios pueden agruparse en **dos grandes bloques**, según la naturaleza de servicio que prestan, distinguiendo fundamentalmente entre:

- **Acreditación Electrónica:** Son aquellos servicios comunes orientados a cumplir los requisitos de la LAECSP relacionados con la identificación y autenticación, tanto de ciudadanos como de Administraciones, implementados sobre una o más soluciones tecnológicas, que permiten acreditar la identidad, veracidad, acceso, confidencialidad y no repudio de las transacciones administrativas realizadas por medios telemáticos.
- **Tramitación Electrónica:** Son los servicios comunes orientados a cumplir aquellos requisitos de la LAECSP

relacionados con la tramitación por medios electrónicos de los procedimientos administrativos y servicios de las Administraciones Públicas, conformados como un conjunto de servicios que permiten realizar trámites administrativos comunes a todos los procedimientos (notificación, registro de entrada, pago de tasas y precios públicos, etc.).



Acreditación Electrónica

En la tramitación de un procedimiento administrativo es preciso que conste tanto la acreditación de la identidad del ciudadano/solicitante del procedimiento, del representante en su caso y la identidad e idoneidad del órgano competente para su tramitación.

En este contexto, la LAECSP, en su artículo 13 y siguientes, establece específicamente las disposiciones comunes en materia de medios de identificación y autenticación de uso por parte de Administraciones y administrados en sus relaciones electrónicas, y que a continuación exponemos.

No obstante, con carácter previo, conviene traer a colación los conceptos relacionados con la materia y descritos por la propia Ley en el Anexo de Definiciones:

- **Autenticación:** *“Acreditación por medios electrónicos de la identidad de una persona o ente, del contenido de la voluntad expresada en sus operaciones, transacciones y documentos, y de la integridad y autoría de estos últimos.”*
- **Firma electrónica:** *“Según el artículo 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, «conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante».”*
- **Firma electrónica avanzada:** *“Según el artículo 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, «firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control».”*
- **Firma electrónica reconocida:** *“Según el artículo 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, «firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma».”*

- **Sistema de firma electrónica:** *“Conjunto de elementos intervinientes en la creación de una firma electrónica. En el caso de la firma electrónica basada en certificado electrónico, componen el sistema, al menos, el certificado electrónico, el soporte, el lector, la aplicación de firma utilizada y el sistema de interpretación y verificación utilizado por el receptor del documento firmado.”*



Identificación de los ciudadanos y autenticación de su actuación

Se puede aseverar que la identificación y autenticación es un tema **fundamental** para el acceso y uso de la Administración electrónica, al entenderse toda relación electrónica entre Administraciones y ciudadanos como dependiente de la identificación previa y recíproca de unas y otros, y su generalización como proporcional al grado de confianza que los sistemas de firma electrónica sean capaces de asegurar.

En el contexto de la identificación y autenticación de los ciudadanos en sus relaciones por medios telemáticos con las Administraciones, la LAECSP contiene, en sus artículos 14 a 16, una **regulación específica sobre el uso de diferentes sistemas de firma electrónica** así como algunos aspectos técnicos y jurídicos relacionados, que complementan las disposiciones de la Ley 59/2003 de Firma Electrónica, constituyendo el marco normativo de referencia en este ámbito.

En este sentido, la Ley determina los tipos de firma que, con carácter general, serán utilizables por los ciudadanos para relacionarse con las Administraciones, dejando del lado de cada Administración en particular la identificación o reconocimiento de cuáles serán los admisibles en su relación telemática con el ciudadano.

En este punto, conviene destacar los siguientes:

- **Utilización del DNI electrónico.** Se establece la posibilidad de utilizar **“en todo caso y con carácter universal” el DNI electrónico** por los ciudadanos en su relación por medios telemáticos con las Administraciones. Por esta razón, las Administraciones Públicas deben realizar las acciones necesarias para habilitar su reconocimiento con carácter obligatorio como medio de identificación y autenticación telemática de los ciudadanos.
- **Sistemas de firma electrónica avanzada.** La LAECSP determina que los ciudadanos, además del eDNI, **podrán utilizar otros sistemas de identificación digital a través**

de firma electrónica avanzada para identificarse y autenticarse ante las Administraciones. De otro lado, las Administraciones deberán **hacer pública y accesible por medios electrónicos la relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos**, incluyendo ésta, “al menos, información sobre elementos de identificación utilizados así como, en su caso, las características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica” que permiten realizar.



- **Otros sistemas de firma electrónica.** En otros supuestos en que no existan unos requisitos de seguridad tan elevados, **las Administraciones Públicas**, siempre atendiendo a los datos e intereses afectados, **podrán determinar otros medios**, más ágiles, eficaces y fáciles para la obtención y uso de medios de identificación por parte de los ciudadanos, entre los que pueden constar claves concertadas en registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes o, en general, otros sistemas no criptográficos.

Además, el artículo 16 de la LAECSP también determina la necesidad de **garantizar que los documentos electrónicos** firmados y remitidos por medios electrónicos **se mantienen inalterados** durante su elaboración, envío, transmisión y recepción, asumiendo el firmante y el destinatario su contenido, **garantizando así la integridad y no repudio por ambas partes**.

Este apartado señala igualmente que, cuando lo requiera el interesado o la Administración lo estime oportuno, se podrá emitir **certificados acreditativos de existencia de actuaciones** llevadas a cabo entre ambos utilizando este tipo de sistemas de identificación y dejando constancia también del contenido de las mismas.

Finalmente, como medio de identificación y autenticación de los administrados se regulan, en los artículos 22 y 23 de la Ley, dos posibilidades: la **identificación y autenticación por funcionario público habilitado** y la figura de la **identificación por representación**.

- **Identificación y autenticación por funcionario público habilitado:** En el contexto de la identificación de los ciudadanos ante las Administraciones, el art. 22 de la LAECSP determina la **posibilidad de que el ciudadano delegue en un funcionario público la utilización de la firma electrónica de que dispone para ejecutar un trámite por medios telemáticos en su nombre**, bastando para ello que el ciudadano se identifique y dé su consentimiento expreso por medios físicos, a efectos de dejar constancia de ello, evitando posteriores litigios o discrepancias.

En este sentido, las Administraciones Públicas deberán designar a los funcionarios habilitados para identificar y autenticar la voluntad de los ciudadanos que carezcan de firma electrónica, al tiempo que deberán mantener, o, en su caso, crear, un **registro actualizado en el que conste la relación de dichos funcionarios habilitados**, obteniendo de esta manera un mayor control y seguridad al establecerse una relación directa entre funcionarios y firmas electrónicas.

- **Identificación y autenticación por representación:** La figura de la representación, recogida ampliamente en nuestro derecho para la realización de trámites y actuaciones en el artículo 32 de la LRJPAC, aparece aquí específicamente configurada para la relación electrónica con la Administración.

En este punto, lo novedoso de la regulación de la LAECSP es la fijación del carácter y límites de dicha representación no en las partes de la relación bajo el principio de la autonomía de la voluntad (representante y representado), sino que ésta queda condicionada al reconocimiento y regulación de la Administración Pública receptora de la actuación bajo esa representación.

De este modo, la dicción literal del artículo 23 dispone que las Administraciones Públicas **podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas [...], especificando necesariamente las condiciones y obligaciones** a que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes.

Asimismo, las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación.



Identificación electrónica de las Administraciones y autenticación del ejercicio de su competencia

La Ley aborda este asunto en sus **artículos 17 a 20**, distribuyéndose fundamentalmente en cuatro ámbitos o aspectos para su análisis en profundidad: identificación de sedes electrónicas, sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada, firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones e intercambio de datos en entornos cerrados.



- **Identificación de sedes electrónicas.** Una de las principales novedades de la LAECSP es el establecimiento de una regulación específica para las oficinas virtuales de las Administraciones. Al efecto, menciona que **las Administraciones Públicas deberán garantizar las comunicaciones seguras con sus sedes electrónicas utilizando, para la identificación de las mismas, sistemas de firma electrónica basados en certificado de dispositivo seguro o medio equivalente**, de forma que los ciudadanos tengan la garantía de conexión auténtica con las Administraciones.

Conviene precisar el término de “sede electrónica”, por el que se entiende el conjunto de páginas Web, accesible en remoto a través de una dirección electrónica, a través de las cuales, mediante la utilización de las redes de telecomunicaciones, se puede acceder y consultar la información así como utilizar los servicios que en ellas se presten.

- **Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.** En su artículo 18, la Ley advierte que, en el ejercicio de sus competencias en el ámbito de la actuación administrativa automatizada, para su identificación y autenticación, las Administraciones Públicas deberán adoptar el sello electrónico de Administración Pública, órgano o entidad, siempre que cumpla los requisitos exigidos para la firma electrónica, o bien el código seguro de verificación vinculado a Administraciones Públicas, órganos o entidades, como sistema de firma electrónica, así como adoptar las medidas para facilitar la verificación de los sellos electrónicos mediante el acceso y consulta a través de la sede electrónica. **La Ley deja abierta la posibilidad de acumulación o superposición del código seguro de verificación y el sello electrónico**, a pesar de la suficiencia del código seguro de verificación para autenticación de

documentos, como medio para facilitar las relaciones entre las Administraciones, al prescindir de la necesidad de comprobar la autenticidad del documento firmado con código seguro de verificación.

En este contexto, es relevante hacer referencia al concepto de “**actuación administrativa automatizada**” que la propia Ley describe en su Anexo de Definiciones final 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.”



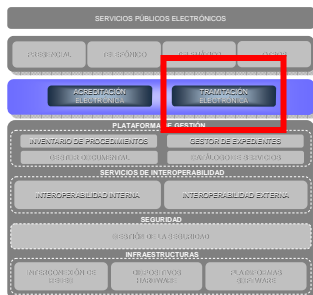
- **Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones.** El artículo 19 de la LAECSP establece que **las Administraciones deberán dotar de sistemas de firma electrónica al personal a su servicio para la actuación** que requiera intervención de dicho personal fuera de la actuación administrativa automatizada, pudiendo utilizar para ello medios que identifiquen conjuntamente al titular y a la Administración así como la firma electrónica basada en el **DNI electrónico**.
- **Intercambio de datos en entornos cerrados.** Por su parte, el artículo 20 de la LAECSP reconoce la **eficacia y validez jurídica de los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones**, estableciéndose mediante convenio las condiciones y garantías cuando se trate de distintas Administraciones Públicas, y, en todo caso, garantizando las condiciones de seguridad del entorno y la protección de los datos que se transmitan.

En casos de comunicaciones entre órganos de una misma Administración, la Ley reconoce una cierta voluntad propia de cada Administración para establecer las reglas, condiciones y garantías por las que se regirá, comprendiendo, al menos, una relación de emisores y receptores autorizados así como la naturaleza de los datos intercambiables.

Como **soluciones tecnológicas de acreditación electrónica más extendidas** entre las diferentes Administraciones Públicas, se pueden destacar, entre otras:



- **Firma Externa:** identificación y autenticación de ciudadanos mediante reconocimiento de determinados certificados electrónicos para el acceso y utilización de los servicios y trámites administrativos por medios telemáticos.
- **Firma interna:** despliegue de certificados electrónicos a los empleados públicos con el propósito de que éstos puedan firmar electrónicamente las transacciones y documentos resultantes de su actividad.
- **Representación:** designación de representantes para la gestión de sus asuntos administrativos que puedan acreditarse como tales a través de medios electrónicos.
- **Federación de identidades:** al objeto de simplificar y mejorar el rendimiento de las transferencias de información automáticas con otras Administraciones y Entidades públicas o privadas, establecerán acuerdos o federación de identidad con otras instituciones para la acreditación permanente de todas las transacciones provenientes de servidores federados.
- **Timestamp:** Certifica el momento en el que se resuelve una transacción y las partes intervinientes en la misma.
- **Portafirmas:** permite firmar múltiples documentos y transacciones de forma simultánea independientemente del formato (doc, pdf, e-mail, etc.) de los ficheros que requieren acreditación electrónica.
- **Firma de Servidor:** permite que determinados servicios de respuesta inmediata, o transacciones automáticas entre sistemas, puedan ser acreditadas mediante una firma electrónica genérica de Administración Pública emitida por un Servidor.
- **Código de Verificación Electrónica:** permite incorporar un sello físico (secuencia numérica) a los documentos que, emitidos y firmados de forma electrónica, requieran ser utilizados en formato papel y comprobar su autenticidad.



Tramitación Electrónica

En línea con lo expuesto anteriormente, la LAECSP habilita la utilización de un conjunto de medios electrónicos en el ámbito de la prestación de servicios electrónicos y los procedimientos administrativos que los gestionan.

En este contexto, la tramitación administrativa automatizada supone la **utilización de un conjunto diverso de servicios comunes telemáticos** con funcionalidades específicas propias de la instrucción del procedimiento que gestiona el servicio solicitado y facilita servicios externos a determinadas aplicaciones de gestión y canales de atención que requieren de transacciones, datos o validaciones no implementadas en sus funcionalidades básicas.

- **Registro electrónico:**

Las Administraciones Públicas deberán implementar, en su sede electrónica, al **menos un registro electrónico** para habilitar la presentación de documentos. Estos registros deberán cumplir las exigencias de validez de la actuación administrativa: autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad.

Se crearán por disposición publicada en el Diario Oficial correspondiente, quedando las Administraciones obligadas a poner a disposición permanente, en la sede electrónica, el texto íntegro de la disposición de creación de los mismos, así como los tipos de documentos y escritos que admiten, figurando relación actualizada, revisada de forma periódica, de los documentos normalizados correspondientes en caso de ser tasados.

El registro electrónico se configura como el **órgano administrativo encargado de la recepción y salida de cualesquiera solicitudes, escritos, consultas y comunicaciones que se transmitan telemáticamente**. Asimismo, estos registros deberán estar igualmente disponibles como módulos reutilizables para ser integrados por otras aplicaciones que requieran este servicio. Así, la LAECSP, a lo largo de los artículos 24 y siguientes, encomienda otras funciones al registro electrónico, como por ejemplo, la expedición automática de acuses de recibo de presentación de documentos, consistentes en copia autenticada del documento, fecha y hora de presentación y nº de entrada de registro, así como la anotación de asientos de entrada al registro (artículo 25.3).



En cuanto al funcionamiento, los registros electrónicos, a efecto del cómputo de plazos, **se rigen por la fecha y hora oficial de la sede electrónica**, permitiendo la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas (**Registro permanente**). Al efecto, las Administraciones deberán especificar los días inhábiles en su norma de creación.

De otra parte, la Ley establece la posibilidad de suscribir **convenios** con otras Administraciones Públicas para la consulta de datos y reconocimiento de documentos a través de la implantación de plataformas o servicios de interoperabilidad.

- **Formularios de solicitud electrónica:**

El artículo 35 apartado 1 dispone, al hablar de la iniciación del procedimiento administrativo, que las Administraciones podrán desplegar de forma progresiva formularios de solicitud electrónica disponibles en la sede electrónica, en el que el ciudadano podrá completar electrónicamente todos los campos de información requeridos y adjuntar la documentación preceptiva para el inicio del procedimiento.

Para dar cumplimiento a este precepto, dichos formularios podrán ser generados y gestionados mediante una plataforma que simplifique y homogenice la implementación y funcionalidades comunes de aspectos generales de todos los formularios tales como los procesos de validación o comprobación de datos, la recuperación automática de datos del ciudadano de fuentes de información y la conversión de los datos de dicho formulario en paquetes XML o PDF así como su enrutamiento y direccionamiento al sistema de gestión oportuno de conformidad con la posibilidad planteada en el apartado 3 del art.35.

Asimismo, será posible ofrecer al ciudadano dichos formularios precumplimentados para la confirmación de los datos por el ciudadano o su rectificación a fin de facilitar al ciudadano el acceso a los servicios y actuando en dichos casos la Administración de manera proactiva.

- **Notificaciones y Comunicaciones:**

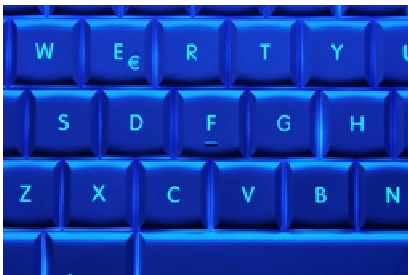
Las comunicaciones consisten en el envío, por parte de la Administración, de información sobre actuaciones relacionadas con el expediente en tramitación, mientras que



las notificaciones suponen la manifestación de actos administrativos formalizados.

La LAECSP, en su artículo 27, se hace eco de una serie de **condiciones y exigencias para la validez, seguridad, integridad y protección de datos** de las comunicaciones electrónicas, atendiendo fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Constancia en la transmisión y recepción y en sus fechas.
- Integridad del contenido.
- Identificación de remitente y destinatario.
- Confidencialidad cuando proceda según la LOPD.



Un aspecto relevante de las comunicaciones electrónicas es el hecho de la **voluntariedad** de los ciudadanos para recibir comunicaciones electrónicas de las Administraciones, salvo, en el caso de que se determine reglamentariamente, para determinadas personas jurídicas o colectivos que tengan garantizado el uso de estas tecnologías.

Al efecto de las relaciones entre diferentes Administraciones Públicas, la Ley dispone que, **de forma preferente, utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones**, atendiendo a las premisas y condiciones previamente pactadas entre las mismas.

En el supuesto de las notificaciones, para que se practiquen utilizando algún medio electrónico, la Ley establece en el artículo 28 que **se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización**, que se manifestará en el impreso de solicitud del procedimiento o mediante incorporación en la Orden publicada en el boletín correspondiente. Tanto la indicación de preferencia como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos. Los interesados podrán, en cualquier momento, requerir que las sucesivas notificaciones no se practiquen por medios electrónicos.

En su texto, la Ley desarrolla una serie de requerimientos para la ejecución de notificaciones electrónicas a ciudadanos, entre las que constan fundamentalmente:

- Admisión de la creación reglamentaria por las diferentes Administraciones Públicas de sistemas de notificación que permitan acreditar fecha y hora de la puesta a disposición del acto objeto de notificación.
- Determinación del concepto de efecto de notificación, entendiéndose como practicada una vez que el interesado accede electrónicamente al contenido de la misma, siempre que quede constancia de dicho acceso.

- **Archivo electrónico:**

La Ley regula, en su artículo 31, la problemática de almacenamiento de documentos electrónicos, determinando la necesaria existencia de un sistema de archivo electrónico de documentos electrónicos que contengan actos administrativos en cada Administración.

Este artículo 31 no tiene carácter de básico, por lo que **serán las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales las que determinen reglamentariamente los requisitos de creación y regulación de archivos electrónicos.**

Este artículo desarrolla, aunque de manera escueta, los **requerimientos para la conservación y almacenamiento de documentos electrónicos** por las Administraciones, entre los que constan fundamentalmente:

- Admisión del almacenamiento electrónico, conservación en formatos distintos a los originales, así como las medidas de seguridad, garantías de acceso y protección de datos.
- Respecto a las garantías de conservación, seguridad y protección de documentos será de aplicación en la Administración General del Estado las recomendaciones del Consejo Superior de Informática de 24 de junio de 2004 "Criterios de Seguridad, Normalización y Conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades".

- **Consulta electrónica:**

Aunque la ley no impone la existencia de un gestor de expedientes, su utilidad se deriva del artículo 37, cuando contempla la necesidad de **habilitar las consultas al estado de tramitación de un procedimiento y la información al ciudadano del estado de tramitación**, así como la necesidad de obtener un **expediente**



administrativo debidamente indexado, soportado sobre una adecuada gestión documental.

De esta manera, se establece la obligatoriedad de que las Administraciones Públicas pongan a disposición de los interesados, en los procesos administrativos gestionados electrónicamente, un servicio electrónico de acceso restringido donde éstos puedan consultar, previa identificación, al menos el estado de tramitación de los mismos, garantizando siempre la confidencialidad y el control en el acceso a este servicio.

Asimismo, en los demás procedimientos se deberán habilitar servicios electrónicos de información del estado de la tramitación que comprendan, al menos:

- Fase en la que se encuentra el procedimiento.
- Órgano o unidad responsable de su tramitación.

- **Anexado de documentos:**

El anexo de documentos electrónicos consiste en permitir a los interesados la aportación de documentación electrónica, siempre que cumpla con los requisitos de formato y seguridad establecidos, mediante el envío de la misma como documentación anexa a la iniciación de los procedimientos por medios electrónicos.

Como se desprende del artículo 25 de la LAECSP, las Administraciones Públicas deberán **admitir documentos electrónicos anexos aportados por los interesados a las solicitudes, escritos y comunicaciones**, así como disponer de mecanismos que permitan el registro y almacenamiento de los mismos.

Asimismo, las Administraciones deberán **emitir automáticamente un recibo acreditando la correcta entrega**, siempre que los documentos cumplan con los estándares de formato y los requisitos de seguridad determinados en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad.

Al efecto, la Ley no regula expresamente la **falta de emisión de recibo**, lo que supone que si la recepción no se realiza o no se expide el recibo, debe tomarse como indicación de no recepción de documentación.





Las Administraciones, según proclama el artículo 35, podrán solicitar el **cotejo del contenido de las copias aportadas** y, sólo si no es posible, requerir al particular la exhibición del documento o información original.

En aras de facilitar las relaciones entre administrados y Administraciones, se podrán habilitar comprobaciones automáticas de los datos aportados respecto de la información almacenada en los sistemas propios o en los de otras Administraciones, a través de **plataformas o sistemas de interoperabilidad**, e, incluso, ofrecer formularios precumplimentados, en todo o en parte, para su verificación, modificación o cumplimentación total.

- **Compulsa:**

Según lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley, la compulsa de documentos faculta al ciudadano, tanto al inicio como durante el desarrollo de un procedimiento administrativo, para la incorporación de **documentación digitalizada procedente del escaneo de documentos físicos originales, una vez cotejada por el ciudadano la fidelidad de los contenidos** del documento digitalizado con su original, que garantizará **mediante la utilización de firma electrónica avanzada**.



En este contexto, la LAECSP prevé en su artículo 30.3 que las Administraciones Públicas podrán transferir a formato electrónico, siempre con las garantías necesarias, los documentos en papel que aporten los ciudadanos en un procedimiento, pudiendo estas copias electrónicas de documentos en papel realizarse de forma automatizada, mediante el uso de sello electrónico. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en este artículo, se consideran copias auténticas, aquellas realizadas en papel de documentos emitidos por medios electrónicos y que incluyan la impresión de un código de verificación electrónico u otros sistemas que permitan identificar la autenticidad de dichos documentos. Este hecho demuestra la relevancia de los sistemas de identificación planteados en el punto anterior sobre Acreditación electrónica.

Mediante este sistema de compulsa electrónica, las Administraciones deberán admitir como válidas las **copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el ciudadano o las Administraciones**, siempre que el original esté en poder de

la Administración y la firma electrónica o sellado de tiempo demuestren la coincidencia con el mismo.

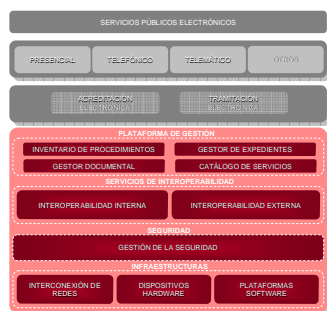
- **Pasarela de Pagos:**



Si bien la ley no recoge explícitamente dentro del desarrollo de los procedimientos administrativos la denominada pasarela de pagos, su oportunidad se deduce de la **enunciación de derechos**, particularmente en el artículo 6.1 de la misma. Así, al reconocer el derecho de los ciudadanos a efectuar pagos de tasas y precios públicos asociados a procedimientos administrativos así como a realizar transacciones, permitiendo el acceso telemático a los mismos, la LAECSP establece la **necesaria puesta a disposición por las Administraciones Públicas de un sistema que habilite estas funcionalidades**.

Se podrían establecer para este sistema, como requisitos genéricos, no previstos en la LAECSP, los siguientes preceptos:

- Conexión con las aplicaciones y sistemas de gestión de Back-Office, encargadas de la gestión de los ingresos públicos realizados de forma telemática.
- Emisión on line de un justificante electrónico del pago realizado por el ciudadano (acuse de recibo).
- Verificar que el concepto y el importe abonado se corresponden con el trámite a realizar.



Sistemas de Información de Gestión (BackOffice)

Los diferentes servicios, sistemas y funcionalidades descritas requieren del necesario soporte para la optimización del funcionamiento. Los Sistemas de Gestión internos (BackOffice) aparecen entonces como un conjunto de instrumentos tecnológicos que automatizan y facilitan el desempeño de funciones del personal de la Administración Pública (tramitación de procedimientos, gestión económica, gestión directiva, etc.), permitiendo una optimización y mejora productiva en el trabajo administrativo para la mejora del servicio al ciudadano.

Estos Sistemas de Información tienen el cometido de gestionar las transacciones necesarias para la implementación de un servicio público o procesos de soporte organizativo o tecnológico que resultan fundamentales para la consolidación de la Administración Electrónica.

Las diferentes necesidades a implementar por las administraciones pueden denominarse Plataforma de gestión administrativa que pasamos a describir.

Plataforma de Gestión Administrativa:

Aunque la Ley no establece específicamente su necesidad, para garantizar la obtención de información sobre el estado de tramitación del expediente y asegurar una ordenada gestión automatizada de la información destinada al ciudadano y de los procedimientos administrativos, esta se hace patente a lo largo de todo su articulado.

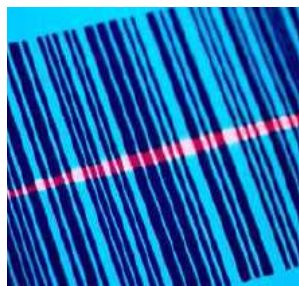
Así, el artículo 32 consigna la necesidad del expediente electrónico, y el 37 la obligación de dar a conocer al ciudadano el estado de tramitación de sus procedimientos y la realización de actos o trámites, lo que puede implicar la existencia del **gestor de expedientes como medio habilitador de que puede disponer el funcionario público para hacer viable la labor informadora y la optimización de la gestión del expediente electrónico.**

Esta plataforma supondrá la disposición de diversos componentes de una infraestructura software base que ofrezca un conjunto de servicios comunes a la tramitación de cualquier procedimiento: bandeja de tareas, gestión de reglas de flujos de trabajo, gestión de usuarios, gestión de plantillas, gestión de documentos, gestión de informes, herramientas de búsqueda, etc, a la que se añaden los componentes software específicos para automatizar cada procedimiento.

La **Plataforma de Gestión Administrativa** se constituye como el Sistema fundamental para el desarrollo de la Administración Electrónica del que se pueden predicar como componentes básicos que faciliten el cumplimiento de la Ley los siguientes:

- **Catálogo de servicios (interno):** como sistema que permita mantener una relación de servicios ofertados al ciudadano definiendo la información que se pone a disposición del mismo respecto de cada uno de ellos
- **Inventario de procedimientos electrónico:** Sistema que permite mantener y estructurar un inventario automatizado de procedimientos de la Administración para la prestación de los servicios a los ciudadanos.
- **Gestor de documentos y plantillas administrativas:** Sistema que permite almacenar y gestionar toda la documentación que el ciudadano incorpora a los procedimientos administrativos o que la Administración genera en su tramitación.

TECNOLOGÍA



La implantación del modelo de referencia en prestación de servicios públicos electrónicos para dar respuesta a las exigencias derivadas de la LAECSP, y en línea con lo proclamado por el artículo 4 i) de la misma sobre el principio de neutralidad tecnológica, deberá ir necesariamente acompañado por la **adaptación de las diferentes Administraciones al “progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas** garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado”.

Así, en materia de tecnología, la LAECSP centra sus esfuerzos en la mejora de la interrelación entre Administraciones como medio para el despliegue definitivo de la Administración electrónica. Para ello se debe atender de manera especial a tres conceptos básicos: la interoperabilidad administrativa, la seguridad y confidencialidad en las comunicaciones y la implementación de las infraestructuras tecnológicas de soporte que permitan dicho despliegue.

La Plataforma de Interoperabilidad:

El desarrollo de la Administración electrónica no puede basarse en la implantación de un modelo de compartimentos estancos en que cada Administración preste sus servicios de manera independiente y sin relación con el resto.

Por esta razón, en su artículo 4 apartado e), la LAECSP, a través del principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos, establece la necesidad de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por las Administraciones como la prestación conjunta de servicios, así como el reconocimiento mutuo de documentos electrónicos y medios de identificación dispuestos en la LAECSP.

Así, la interoperabilidad administrativa, regulada en los capítulos I y II del Título Cuarto de la LAECSP, consiste en la gestión y disposición de flujos automatizados de documentos electrónicos, certificados electrónicos e información electrónica entre diferentes unidades de una Administración (interoperabilidad interna) y diferentes Administraciones Públicas (interoperabilidad externa).

De esta manera, la LAECSP pretende evitar que el ciudadano que presenta una solicitud para un servicio administrativo deba incorporar documentación o información física que ya está en poder de la propia Administración, y que debería ser la unidad gestora

competente la encargada de aportarla. En este sentido se aprecian dos ámbitos diferenciados:

- La **Interoperabilidad Intra-administrativa** considera intercambios de información entre las Unidades y Organismos pertenecientes a una Administración Pública.
- La **Interoperabilidad Inter-administrativa** engloba dos niveles, tanto las Administraciones a nivel paneuropeo como las Administraciones estatales pertenecientes a la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

La consecución de estos ámbitos deberá ir precedida de la implantación de las infraestructuras tecnológicas necesarias, detalladas posteriormente en el presente apartado.



La Plataforma de Seguridad Corporativa:

La LAECSP no se ocupa expresamente de la regulación de la seguridad, limitandose a establecer, de modo genérico, el respeto a las prescripciones de la Ley y a fijar como derecho de los ciudadanos la confidencialidad de determinadas comunicaciones, estableciendo las medidas oportunas para **preservar la intimidad y la protección de datos de carácter personal a través de la garantía de la seguridad de los sistemas, comunicaciones, datos y servicios electrónicos.**

En este punto, se remiten las recomendaciones y prescripciones a adoptar, a la aprobación del Esquema Nacional de Seguridad, si bien, tal y como prescribe la Ley en su artículo 42, se deberá considerar especialmente la **utilización de estándares abiertos** o, en su defecto o complementariamente, de uso generalizado.

En todo caso, se deberá respetar las prescripciones de la LOPD y su reglamento de desarrollo, garantizando la confidencialidad de los datos personales aportados para la tramitación o prestación de los correspondientes servicios.

Infraestructura tecnológica:

La garantía de éxito del despliegue de la Administración electrónica así como el progreso de la interoperabilidad administrativa vendrá claramente marcado por la existencia de infraestructuras que garanticen el **desarrollo efectivo de los nuevos derechos** reconocidos a los ciudadanos en la LAECSP, la **intercomunicación entre las diferentes Administraciones** y la **reutilización de tecnologías, aplicaciones y sistemas.**

Entre las infraestructuras tecnológicas necesarias para el desarrollo de los servicios de interoperabilidad comentados anteriormente, destacan de manera especial dos instrumentos, impulsados por el Ministerio de Administraciones Públicas, orientados a la utilización de tecnologías comunes por las diferentes Administraciones. Estos instrumentos son fundamentalmente:



- **Red SARA.** Basándose en la experiencia de la Red SARA, la LAECSP dispone, en su artículo 43, que las diferentes Administraciones estatales, autonómicas y locales así como otros consorcios o entidades deberán interconectar sus redes para crear una red de comunicaciones que permita el intercambio de información y servicios y la interconexión con las instituciones europeas y otros Estados Miembros.
- **Red integrada de Atención al ciudadano.** Basándose en la experiencia de la Red 060, de atención multicanal al ciudadano, la LAECSP, en su artículo 44, regula la creación de una Red integrada de Atención al ciudadano a través del establecimiento, mediante la suscripción de convenios de colaboración, de espacios comunes de atención o ventanillas únicas interadministrativas a las que podrán acudir los ciudadanos para acceder a información y realizar trámites administrativos.

De otra parte, la LAECSP, en sus artículos 45 y 46, prevé el **fomento de políticas enfocadas al intercambio de buenas prácticas y experiencias y, en especial, a la reutilización y transferencia de tecnologías** como elementos clave para el desarrollo de la Administración electrónica. En este ámbito cobran especial importancia el centro de transferencia de tecnologías de la Administración General del Estado así como los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad.

2.2 El procedimiento administrativo bajo el prisma de la nueva Ley.

Como ya adelantamos, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece las previsiones básicas que debe respetar el procedimiento administrativo para garantizar **un tratamiento común de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.**



Por su parte, la Ley 11/2007 viene a regular una materia especial dentro del ámbito del procedimiento administrativo (la Administración Electrónica en general y el procedimiento electrónico en particular) por lo que deroga, a raíz de su disposición derogatoria única, los preceptos 38.9, 45.2, 3 y 4, 59.3 y la DA 18 de la Ley 30/1992, como previsiones introducidas a consecuencia de la informatización de procesos.

Por tanto, la LAECSP no sólo determina las bases del Régimen Jurídico electrónico de la AAPP sino que procede a fijar la normativa especial en materia de procedimiento administrativo electrónico común, recogiendo un **doble carácter**:

- General en cuanto se ocupa del régimen jurídico de las AAPP.
- Especial al determinar el procedimiento administrativo común en el ámbito electrónico.

A la regulación del procedimiento administrativo y su gestión electrónica dedica el Título III, **artículos 33-39**, distinguiendo disposiciones comunes de la utilización de medios electrónicos en las distintas fases de procedimiento administrativo.

Entrando en el análisis del articulado y atendiendo a su obligatoriedad respecto de las diferentes Administraciones Públicas, conviene señalar que de los preceptos enunciados, sólo tienen carácter de básicos, los artículos 35, 37.1 y 38, (relativos a la **iniciación, consulta y terminación del procedimiento**), de tal modo que las restantes obligaciones prescritas sólo serán de aplicación plena a la Administración General del Estado, sin perjuicio del desarrollo y posterior cumplimiento por las restantes Administraciones Públicas.

Dentro de las Disposiciones comunes, el artículo 33 de la LAECSP, recoge la **habilitación de las nuevas tecnologías en el ámbito de procedimiento y actuación administrativa** dentro del respeto a la titularidad y competencia de la Administración, órgano o entidad que la tenga atribuida y los requisitos de la norma específica que regule la actividad, promoviendo el impulso en la aplicación de

medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa.

Asimismo, la introducción de estos elementos electrónicos implicará la **necesaria adaptación organizativa a estas nuevas formas de trabajo, la provisión de los medios materiales y la formación precisa para su uso.**

Asimismo, como recomendación, el artículo 34 expone que la incorporación paulatina de medios electrónicos y la subsiguiente adaptación organizativa y capacitación de los funcionarios públicos, debería ir precedida de un rediseño funcional y simplificación de procedimientos, procesos o servicios, en la búsqueda de:

- a) La **supresión o reducción de la documentación requerida** a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.
- b) La previsión de **medios e instrumentos de participación, transparencia e información.**
- c) La **reducción de los plazos y tiempos de respuesta.**
- d) La **racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.**



Por lógica coherencia, la introducción de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo debe llevar asociada una **mejora en su tramitación y en la disponibilidad de la información**, presentándose la adaptación de los mismos al nuevo escenario, como un momento especialmente oportuno para el replanteamiento y la mejora de la eficiencia en el ámbito funcional y de procesos sobre los que se sustenta el quehacer administrativo.

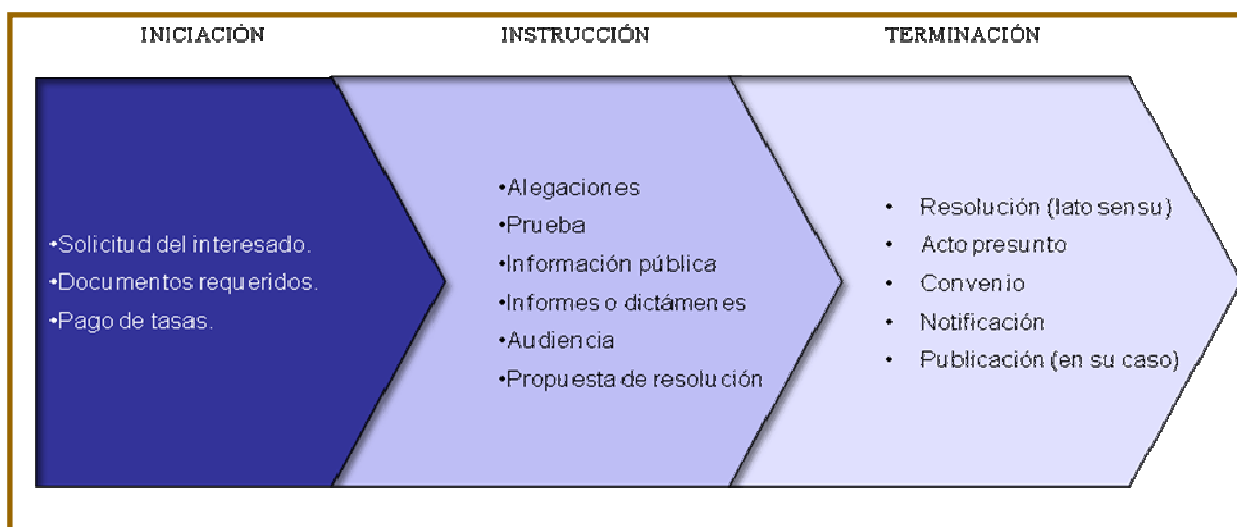
Entrando en el análisis del procedimiento administrativo y sus distintas fases, regulado en el artículos 35 y ss, el procedimiento administrativo “explotará” diferentes servicios para su tramitación, soportando el acceso al gestor de expedientes de los diferentes sistemas que venimos denominando Servicios Comunes de Tramitación y Autenticación, así como la interrelación con los diferentes servicios comunes electrónicos (Boletín electrónico, sede electrónica/Portal Web,...).

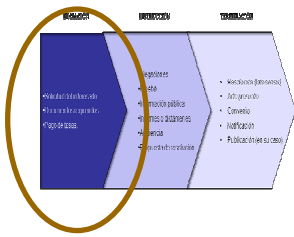
La utilización de estos elementos electrónicos en el procedimiento administrativo debe respetar el **principio de integridad de garantías** enunciado en el artículo 4 d) de la LAECSP pudiendo destacar entre las mismas, como especialmente aplicables al procedimiento electrónico, las siguientes:

Garantías	Descripción
Integridad	Los medios deben garantizar la plenitud del documento o archivo, esto es, que el soporte informático no tiene pérdidas de información.
Inalterabilidad	Deben acreditar que los ficheros no pueden ser manipulados sin dejar constancia fehaciente de los cambios realizados a dichos ficheros o documentos. (garantía de inalterabilidad y trazabilidad de los accesos)
Autenticidad en origen y destino	Los documentos o ficheros enviados o adjuntados a conformar el expediente administrativo deben ser cotejables con los originales con garantía de autoría e identificación del responsable del mismo (ej: solicitud)
Conservación	Los documentos o ficheros deben tener una garantía de durabilidad, ser capaces de mantenerse en el tiempo sin pérdidas aparentes.
Confidencialidad	Asegurar la adecuada confidencial del contenido de los datos tratados en los documentos y notificaciones realizadas a lo largo de todo el procedimiento administrativo
Trazabilidad de las comunicaciones	Deben acreditarse y dejar constancia de la realización de tareas, determinando la realización de tareas y el acceso a las mismas.
Sellado de tiempos	Las acciones realizadas deben dejar constancia del momento de realización de las mismas, entre otras utilidades para precisar el computo de los plazos
Seguridad.	Se deben prestar las garantías necesarias para imposibilitar accesos exteriores o fugas de seguridad de la información

La tramitación del procedimiento administrativo

Como vemos, la tramitación electrónica del procedimiento administrativo, tiene que sustentarse necesariamente sobre los Servicios Comunes, pasando ahora a analizar el impacto de dichos servicios sobre el modelo tipo de procedimiento administrativo iniciado a instancia del interesado que se representa bajo el siguiente gráfico:



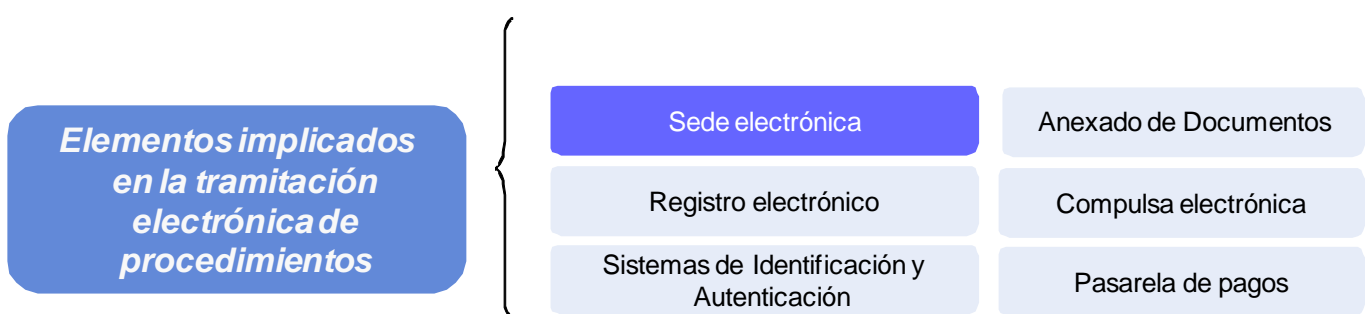


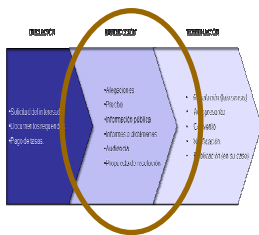
Iniciación del procedimiento

La utilización de medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo presenta como principal característica su **voluntariedad** por parte del interesado. De este modo, para la iniciación del procedimiento administrativo electrónico deberá recabarse el consentimiento del interesado con la salvedad de la previsión incluida en el artículo 27.6 de la LAECSP, respecto de “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”.

Por lo que respecta al inicio del procedimiento, el **artículo 35** establece los siguientes requerimientos:

- Puesta a disposición de modelos de solicitud normalizados con posibilidad de formularios precumplimentados, en todo o en parte.
- Posibilidad de que los interesados aporten al expediente copias digitalizadas mediante firma electrónica.
- Posible cotejo de datos de dichas copias electrónicas.
- Posibilidad de requerimiento al interesado de la exhibición de documentos o información original.
- Convenios de acceso a información para evitar la duplicidad o reiteración en la entrega de documentos por el ciudadano, en la línea con el artículo 6 de la Ley.





Instrucción del procedimiento

Por su parte, la instrucción del procedimiento puede definirse como aquella fase destinada a la realización de actuaciones a fin de determinar o comprobar la veracidad de los hechos en virtud de los cuales habrá que dictar resolución.

Aparece regulada en los **artículos 36 y 37**, distinguiendo la instrucción propiamente dicha y la obligación de información.

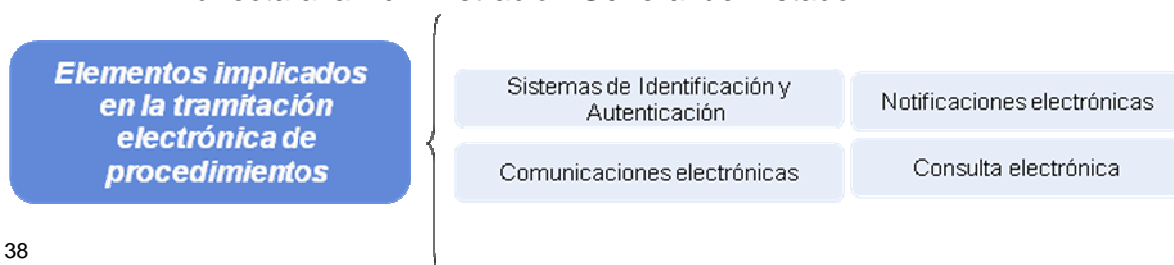
Respecto a la instrucción, el artículo 36 consigna la necesidad de mantener en el ámbito electrónico las garantías del procedimiento común, resaltando especialmente la preservación del cumplimiento del control de tiempos y plazos, la identificación del órgano responsable y la ordenación en la tramitación de expedientes.

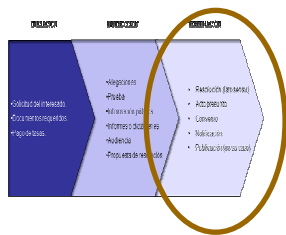
Asimismo, será predicable en este punto la posibilidad de mantener el expediente electrónico y la adecuada gestión documental a efectos de garantizar la indexación y foliado de los expedientes electrónicos generados (vía art. 32 LAESCP) y la adecuada gestión documental de dicho expediente, sin perjuicio de la utilización preferente de los medios de comunicación electrónicos previstos en los artículos 27 y 28 de la Ley.

Respecto de las obligaciones de información, el artículo 37 supone la habilitación de la consulta del estado del expediente (tradicional ¿Cómo va lo mío?) distinguiendo dos grados de información según se trate de:

- Procedimientos gestionados en su totalidad electrónicamente: servicio electrónico de acceso restringido, que informará sobre el estado de tramitación (actos de trámite realizados, contenido y fecha), salvo casos de restricciones legales específicas en la normativa aplicable.
- Resto de procedimientos: los servicios de información contendrán la fase del procedimiento y el órgano o unidad responsable.

De estos dos puntos, sólo el primero tendrá carácter de básico (Procedimientos gestionados en su totalidad electrónicamente), quedando el segundo al desarrollo de las diferentes Administraciones territoriales puesto que sólo será de aplicación directa a la Administración General del Estado.

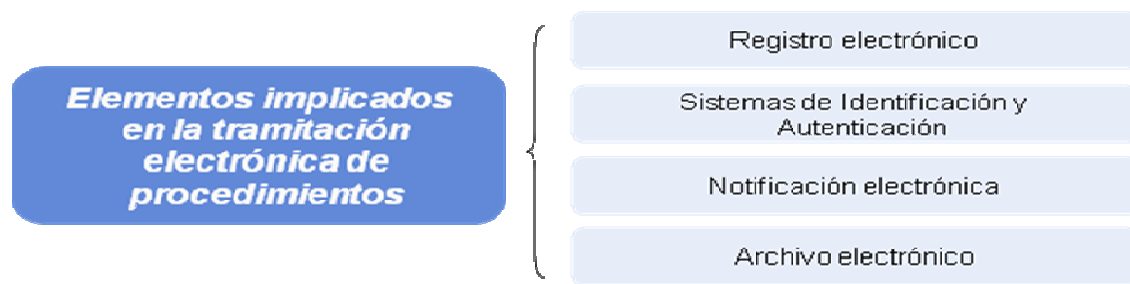




Terminación del procedimiento

Respecto a la terminación del procedimiento, el **artículo 38** establece la posibilidad de terminación del procedimiento por medios electrónicos, mediante la identificación del órgano competente por alguno de los sistemas de identificación y autenticación enunciados.

Asimismo, se posibilita la resolución y notificación del procedimiento de forma automatizada, pero sólo respecto a los procedimientos en que así este previsto, de modo que la producción de dichos actos de manera automática quedará condicionada a la correspondiente previsión legal.



Finalmente, el **artículo 39** hace referencia a la posibilidad de una actuación administrativa automatizada, debiendo establecerse previamente el órgano encargado de la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad, auditoría del sistema de información y código fuente.

Una vez vistos los servicios comunes de tramitación electrónica, veremos un **ejemplo práctico** a efectos de ver la interacción de dichos servicios en el soporte de un procedimiento administrativo telemático así mismo se mostrarán las distintas relaciones que se generan con el ciudadano.

Estas relaciones se expresan del modo siguiente:

1. El **ciudadano accede al catálogo de servicios externo del Portal** de la organización y solicita un servicio a través de un formulario electrónico.
2. Según la información registrada en el servicio común este servicio **requiere de:**

- a. **Acreditación de la identidad del ciudadano** por firma electrónica, por lo que el servicio común de firma certifica las credenciales del ciudadano.
 - b. **Apunte en el registro de entrada** electrónico de la solicitud.
 - c. El expediente del servicio requerirá **datos fiscales, de Seguridad Social u otros** que el solicitante designe en el formulario de solicitud entre los disponibles por la Organización de que se trate para recabar el acceso a la **Base de Datos interna de la propia organización o externa a la misma** (Ej.: certificado de estar al corriente de pago de obligaciones tributarias (AEAT, la Seguridad Social,...). Se solicita así un servicio de intercambio de datos, a través de la plataforma de interoperabilidad interna para recuperar la información del ciudadano una vez presta su consentimiento o cuando aparezca recogido expresamente en la disposición que regule la tramitación del procedimiento o servicio solicitado.
 - d. Los datos del formulario deben ser enrutados al gestor de expedientes que requiere una entrada de datos para iniciar la tramitación del procedimiento que instruye el servicio solicitado.
3. El empleado público **gestor del servicio tramita el expediente de solicitud** con las utilidades de usuario del gestor de expedientes. La información fiscal del titular se presenta también en las pantallas de la aplicación para la consulta del técnico.

Si la solicitud es correcta, el empleado público responsable resuelve la solicitud favorablemente y cierra el expediente.

4. **El Servicio común de notificaciones telemáticas recibe la notificación del Gestor de Expedientes**, y envía un correo certificado al buzón de correos y telégrafos del solicitante. Cuando el ciudadano consulte el correo electrónico, acreditándose con su firma electrónica se remitirá un acuse de recibo certificado y la tramitación electrónica del servicio se dará por concluida satisfactoriamente.

About Deloitte

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in 140 countries, Deloitte brings world class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate.

Deloitte's 150,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence. Deloitte's professionals are unified by a collaborative culture that fosters integrity, outstanding value to markets and clients, commitment to each other, and strength from diversity. They enjoy an environment of continuous learning, challenging experiences, and enriching career opportunities. Deloitte's professionals are dedicated to strengthening corporate responsibility, building public trust, and making a positive impact in their communities.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its Member Firms.