

# **V. Guía de Recomendaciones y Buenas Prácticas**

## **Capítulo V**



# 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

## 5. Guía de Buenas Prácticas

### 5.1. Parámetros genéricos para el cumplimiento de la Ley: principales actuaciones e iniciativas a acometer.

En la actualidad, el grado de avance en materia de Administración Electrónica puede englobarse en 3 áreas o puntos fundamentales:

- e-Administración: relativa a la estructura interna de las Administraciones y determinada por la disponibilidad de infraestructuras, desarrollo de políticas, actividades organizacionales y formativas o de gestión del conocimiento.
- e-Gobierno: dirigida al ámbito operativo de prestación de servicios públicos a través de tecnologías de la comunicación y la información.
- e-Democracia: representada por el grado de presencia de los canales de participación pública en las Administraciones.

Por lo que respecta al alcance del presente informe y a efectos de identificar las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones fijadas en la Ley 11/2007 conviene centrar el enfoque en la puesta a disposición de los ciudadanos de los servicios públicos sustentados por vía electrónica y de nuevas tecnologías sin perjuicio, respecto de este punto, del evidente impacto organizativo y estructural que representa para las diferentes Administraciones Públicas la Administración Electrónica.

Al respecto, podemos hablar de tres grandes ejes para la adaptación y cumplimiento de la Ley:

#### **Eje 1: Interacción con Terceros**

Como venimos exponiendo, la principal implicación de la Ley 11/2007 viene reflejada por la necesidad de dar al ciudadano el acceso a los servicios públicos por medios electrónicos.

Para garantizar esta posibilidad es preciso conocer el listado o catálogo de servicios ofertados. Así, la tarea prioritaria que viene a condicionar las restantes actuaciones para la adaptación a la Ley debe ser la obtención de una relación o **catálogo completo de servicios a ofertar al ciudadano**.

La concreción de dicho catálogo exigirá la unificación de conceptos en la organización a fin de asegurar el tratamiento uniforme que permita una clasificación lógica de los mismos evitando exclusiones innecesarias o incorrecciones.

La consecución de estos hitos, implicará necesariamente la puesta en marcha de dichos servicios por el canal electrónico, disponibles al menos a través de un punto de acceso global de cada organización, sin perjuicio de la pervivencia de puntos de acceso sectoriales o departamentales, referenciados según el criterio de ventanilla única.

Para ello, es a su vez precisa la evaluación del estado de los canales de comunicación con el ciudadano, prestando especial atención al canal telemático.

## Eje 2: Acceso a Servicios – Tramitación de procedimientos.

La progresiva adaptación de las diferentes Administraciones públicas a la Ley 11/2007 exige de la necesaria medición de impactos y la priorización de actividades.

Al efecto será preciso el desarrollo de las siguientes actuaciones:

1. **Análisis de situación y diagnóstico:** La adaptación de los procedimientos y servicios debe ir precedida de una fase de análisis donde, una vez obtenidos los servicios ofertados, se proceda al análisis de situación o grado de disponibilidad de dichos servicios, obteniendo a su vez variables de volumen de expedientes, destinatarios principales de los mismos, complejidad de tramitación, etc.

El análisis del estado de los servicios de una organización pública deberá centrarse en la sectorización por niveles de conformidad a la clasificación establecida por la Administración General del Estado y tomando como referencia los niveles fijados por la Comisión Europea pudiendo distinguir:





**2. Estrategia:** Una vez establecido el número de servicios ofertados junto con su estado de situación y valorado el nivel en que se encuentran y los diferentes datos volumétricos relativos a los mismos, es preciso realizar la evaluación estratégica que determine el plan de acción a adoptar para la adaptación progresiva y paulatina de los diferentes procedimientos a los requerimientos de la Ley 11/2007.

Al respecto, como variables a considerar en la formulación de un calendario de telematización y evolución de procedimientos a través de los diferentes niveles de disponibilidad, podemos señalar las siguientes:

- Valor estratégico / político.
- Valoración de las posibilidades de cooperación entre administraciones y reutilización de experiencias.
- Volumen de expedientes / año.
- Potenciales destinatarios (particulares, empresas,...).
- Grado estimado de complejidad en su tramitación.
- Nivel de prestación del servicio.
- Costes de evolución (rediseño, integración de servicios comunes,...).

La evolución de los diferentes servicios de un nivel a otro de adaptación vendrá marcada por la progresiva incorporación de los servicios comunes de tramitación y su nivel de excelencia evaluada.

Al efecto, la determinación de la estrategia a adoptar permitirá, respecto de cada grupo de servicios o procedimientos evaluado, fijar las directrices, **Plan de acción u hoja de ruta conforme** a los parámetros estratégicos previamente definidos y especificando costes presupuestados y fecha de ejecución de actuaciones.

### **Eje 3: Actuaciones horizontales.**

La realización de las actuaciones anteriormente prescritas exige necesariamente de una serie de actividades de apoyo o soporte al proceso enunciado, pudiendo destacar:

- Compromiso institucional: representado fundamentalmente por el apoyo político y económico-presupuestario, así como la puesta a disposición de recursos materiales necesarios.

- Gestión del cambio y transparencia del proceso de adaptación: efectiva difusión de los avances en la disponibilidad de los diferentes servicios, no sólo de cara al ciudadano, sino al empleado público como destinatario de mejoras operativas y agilidad en la relación con el ciudadano.
- Adaptación organizativa: con la posible creación de nuevas unidades y la adaptación de las ya existentes a los nuevos retos.
- Adecuación de la oferta formativa: dotando al empleado público de capacidad de respuesta y flexibilidad en su adaptación al nuevo entorno.
- Soporte jurídico: dando cobertura a las actuaciones de desarrollo de los derechos enunciados en la Ley en las diferentes organizaciones y consiguientes desarrollos.

## **5.2. Recomendaciones y buenas prácticas en cuanto a la incorporación de estándares y paquetes software de código abierto**

Acorde a las consideraciones realizadas con anterioridad sobre el impacto de la Ley 11/2007 en el modelo de Administración electrónica de referencia se procede a detallar un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas vinculadas a la incorporación por parte de las Administraciones de tecnologías basadas en estándares abiertos y paquetes software de fuentes abiertas.

### **5.2.1 Aprovisionamiento de Hardware y Software**

A continuación se detallan el conjunto de recomendaciones asociadas al aprovisionamiento de plataformas hardware y productos software por parte de la Administración:

#### **Selección y Adquisición de hardware**

Se recomienda que en el proceso de aprovisionamiento de productos Hardware se tengan en consideración al menos el conjunto de buenas prácticas detalladas a continuación:

- Analizar y catalogar la oferta global de hardware disponible en función del tipo de arquitectura, evaluando pros y contras de las diferentes opciones.
- Evaluar y valorar la independencia tecnológica y dependencia del proveedor de los diferentes plataformas Hardware.



- Analizar y homologar plataformas hardware escalables y que posibiliten la ejecución de múltiples sistemas operativos, y en particular sistemas de código abierto GNU/Linux.
- Disponer de un catálogo de compras homologado de plataforma hardware.
- Evaluar alternativas hardware en base a sus propias características técnicas, con independencia del sistema operativo ejecutado.
- Seleccionar aquellas plataformas hardware que mejor se adecuen a las funciones demandadas y que posibiliten la ejecución de múltiples sistemas operativos, y en particular sistemas de código abierto GNU/Linux.
- Incluir la posibilidad de adquirir equipamiento hardware con sistema operativo GNU/Linux preinstalado a través de los sistemas de aprovisionamiento centralizado, catálogo de compras o cualquier otro procedimiento o mecanismo centralizado de compras utilizado por las Administraciones.

## **Selección y Adquisición de Software**

Se recomienda que en el proceso de aprovisionamiento de productos o desarrollos a medida software se tengan en consideración al menos el conjunto de buenas prácticas detalladas a continuación:



- Analizar y catalogar la oferta global de software disponible en función del tipo de aplicación/servicio requerido.
- Evaluar en función del tipo de aplicación/servicio requerido los diferentes proveedores y licencias de productos existentes, valorando pros y contras de las diferentes opciones, prestando especial interés en productos software de fuentes abiertas.
- Evaluar la independencia tecnológica y dependencia del proveedor de los diferentes productos software.
- Evaluar específicamente proveedores de servicios de mantenimiento para productos software de fuentes abiertas.
- Evaluar y homologar específicamente aquellos productos software que cumplan con los criterios de neutralidad tecnológica y cumplimiento de estándares.
- Disponer de un catálogo de compras homologado de productos software.



- Seleccionar productos software que se adecuen a las necesidades funcionales acorde a criterios de racionalidad técnica y económica.
- Evaluar específicamente la adquisición de productos software con licencias propietarias, en particular, cuando existan productos software de fuentes abiertas que aporten un nivel de funcionalidad equivalente o superior.
- Seleccionar versiones estables de productos software, particularmente en lo referido a paquetes software de fuentes abiertas.

### 5.2.2 Modelo de Administración electrónica

A continuación se detallan el conjunto de recomendaciones asociadas al desarrollo del Modelo de Administración electrónica de referencia planteado con anterioridad y acorde a implicaciones de establecidas por la Ley 11/2007:

#### Canales de comunicación



- Se recomienda que los diferentes canales telemáticos que habilitan el acceso a los servicios electrónicos por parte del ciudadano, se caractericen por una implementación basada en el conjunto de tecnologías, protocolos y estándares abiertos regulados por sus respectivos organismos de estandarización (IETF, IEEE, ISO, W3C, etc).

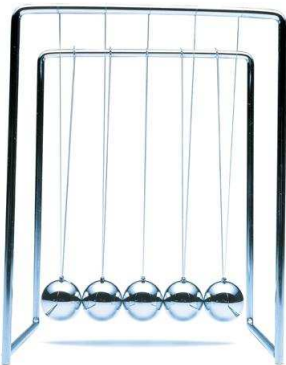
#### Servicios electrónicos

- Se recomienda que el conjunto de portales web asociados a la operativa de la Sede electrónica hayan sido desarrollados acorde a las especificaciones y estándares del World Wide Web Consortium (W3C), evitando la utilización de tecnologías propietarias implementadas en ciertos navegadores.
- Se recomienda que el conjunto de documentos electrónicos publicados a través de la Sede electrónica dispongan de un formato basado en estándares abiertos, tales como PDF u ODF.
- Se recomienda la inclusión en la sede electrónica de referencias a productos software de fuentes abiertas que posibiliten el acceso a los documentos electrónicos publicados por las Administraciones a través de su Sede electrónica.



- Se recomienda evaluar específicamente para el desarrollo y despliegues de portales web asociados a la Sede electrónica así como de otros servicios dependientes de ésta, el conjunto de paquetes software de fuentes abiertas tratados anteriormente en el capítulo 4.3 del presente documento.
- Se recomienda que los programas y aplicaciones distribuidos por parte de las Administraciones para posibilitar el acceso a los servicios prestados por estas, puedan ser ejecutados sobre diversas plataformas tecnológicas, incluyendo sistemas operativos liberados como software de fuentes abiertas.

### **Servicios Comunes de Tramitación y Sistemas de Gestión**



- Se recomienda evaluar el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica en los productos software seleccionados para el despliegue de Servicios Comunes de Tramitación y Sistemas de Gestión, y en particular el conjunto de especificaciones y estándares abiertos tratados anteriormente en el capítulo 4.4 y 4.5 respectivamente del presente documento.
- Se recomienda evaluar específicamente el conjunto de soluciones y paquetes software de código abierto tratados con anterioridad en el capítulo 4.4 y 4.5 respectivamente del presente documento, y en especial aquellas soluciones previamente ya desplegadas en diferentes Administraciones (Ej: Junta de Andalucía, Principado de Asturias, etc)
- Se recomienda evaluar las posibilidades de interoperabilidad y las tecnologías asociadas a los diferentes productos software considerados, especialmente aquellas tecnologías vinculadas con la implementación de una arquitectura orientada a servicios (SOA), como una tendencia de futuro ampliamente contrastada.

### **Plataforma de Interoperabilidad**

- Pendiente de la publicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad, se recomienda evaluar el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica en los productos software seleccionados para el despliegue de la plataforma de Interoperabilidad, y en particular el conjunto de especificaciones y estándares tratados anteriormente en el capítulo 4.6 del presente documento.

- Se recomienda específicamente evaluar productos software cuya implementación comprenda la utilización de tecnologías vinculadas a la implementación de una arquitectura orientada a servicios (SOA).

### 5.2.3 Desarrollo e Implantación de software en la Administración



Se recomienda que en los procesos de desarrollo, implantación y soporte de software se tengan en consideración al menos el conjunto de buenas prácticas detalladas a continuación:

- Valorar específicamente la utilización de software fuentes abiertas así como la posibilidad de realizar adaptaciones del mismo para cumplir con las demandas funcionales de la Administración, frente a la opción de adaptación de productos licenciados o desarrollos a medida desde cero.
- Garantizar ante desarrollos a medida de terceros que la Administración sea la propietaria a todos los efectos del código fuente del software desarrollado así como de la propiedad intelectual del mismo.
- Inclusión de cláusulas administrativas que permitan la liberación parcial o total del código desarrollado por terceros bajo cualquier licencia que la Administración considere oportuna, teniendo en especial consideración aquellas vinculadas a la liberación de código en fuentes abiertas.
- Se recomienda valorar la posibilidad de distribuir mediante licencia software de fuentes abiertas las aplicaciones y programas de los que la Administración sea propietaria de los derechos de autor relativos al código fuente y su documentación asociada. Especialmente aquellos sistemas de interés común y asociados al modelo de Administración electrónica tratado con anterioridad.
- Se recomienda valorar la complejidad y disponibilidad de recursos específicos asociados a la implantación de software de fuentes abiertas. En caso de no disponer de los mismos, se recomienda que se realice a través de un proveedor o integrador que pueda avalar la solvencia técnica y la garantía que exige la Administración en sus contrataciones.
- Se recomienda la adquisición de distribuciones de productos software de fuentes abiertas con su correspondiente soporte de documentación oficial. De forma similar, y en el caso de ser necesario, se recomienda recurrir a servicios de soporte y mantenimiento profesionales prestados por integradores.

que dispongan de la experiencia y certificaciones oficiales necesarias

#### **5.2.4 Colaboración**

A continuación se detallan el conjunto de recomendaciones y buenas prácticas asociadas a fomenta la colaboración entre Administraciones:



- Se recomienda la utilización de un entorno integrado de colaboración Inter-administración para fomentar la compartición de información y el desarrollo conjunto de proyectos específicos de fuentes abiertas en las Administraciones.
- Se recomienda la utilización de un criterio coordinado y consensuado entre Administraciones Públicas y asociado a la implantación y uso del software de fuentes abiertas.

#### **5.2.4 Formación y difusión**

La formación y difusión de temas relacionados con la utilización de estándares abiertos y software de fuentes abiertas en la Administración es uno de los factores clave para fomentar su adopción e implantación. A tal efecto, a continuación se detallan un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas:



- Inclusión del software de fuentes abiertas en los planes de formación de la Administración en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Realización de programas de formación, jornadas técnicas y eventos de divulgación específicos, así como programas de certificación técnica en productos de software de fuentes abiertas.
- Se recomienda el patrocinio o bien colaboración con eventos que puedan contribuir a ampliar el conocimiento o contribuir a la implantación del software libre y de fuentes abiertas en la Administración.

## 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](http://www.deloitte.com/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its Member Firms.