

# 45

## SERVICIO DE COMUNICACIÓN DE DOMICILIO

Grupo de especificaciones del Marco funcional del Servicio  
Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa

Pedro Poveda  
Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa

Montaña Merchán  
Subdirectora Adjunta  
Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa



## INTRODUCCIÓN

El desarrollo del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la promoción de la Sociedad del Conocimiento y de la Información (SI) se han convertido en una prioridad política, que tiene su reflejo en las múltiples iniciativas de todos los estados y en particular de la Unión Europea con los programas de eEurope. Así, desde la Unión Europea se han impulsado distintas iniciativas encaminadas al uso de las TIC para gestionar los servicios de las administraciones:

La iniciativa e-EUROPE, el Plan eEUROPE 2002, aprobado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, en junio de 2000. En marzo de 2001 se aprueba el listado de 20 servicios públicos básicos (12 para ciudadanos y 8 para empresas) y el Plan eEUROPE 2005 presentado en el Consejo Europea de Sevilla, centrado en la seguridad de las redes y de la información, **la administración electrónica**, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico.

El servicio telemático de comunicación de domicilio, es precisamente uno de esos 20 servicios básicos identificados en la lista de servicios públicos de Administración Electrónica. El servicio se enmarca en las relaciones del ciudadano con las diferentes administraciones públicas y en su prestación están involucrados **todos los niveles de la administración del Estado**.

El Servicio de Comunicación de domicilio es un servicio multiadministración, simple en cuanto a su concepción, pero complejo debido al número de proveedores públicos que intervienen, y se requiere de una comunicación efectiva entre todos aquellos actores que participan en el servicio. La solución en Internet debe ocultar la complejidad de esta relación al ciudadano, haciendo que el ámbito del servicio no sea tanto en territorial como virtual y se pueda acceder desde varios puntos de la red. Para ofrecer de este manera el servicio es necesario que las diversas entidades administrativas se interconecten e "interoperen" y que el servicio esté diseñado para trabajar de forma colaborativa.

Por otro lado, Alejandro Moya, responsable de e-Government de la Comisión Europea, ha destacado que una de las prioridades del programa e-Europe 2005 en el ámbito del gobierno electrónico pasa por crear un marco de interoperabilidad que relacione a las diferentes administraciones entre sí. Moya ha comentado "la paradoja que supone una Unión Europea donde los servicios electrónicos son incapaces de funcionar como una UE real".

Ahora bien, la interoperabilidad no es solamente una cuestión técnica de cómo enlazar las redes informáticas; también tiene que ver con cuestiones organizativas como la reorganización de procesos que impliquen a organizaciones que tienen diferentes modos internos de trabajar. *La interoperabilidad tiene 3 aspectos:*

- Interoperabilidad técnica: concierne a cómo técnicamente enlazar las sistemas.
- Interoperabilidad semántica: concierne a asegurar que el significado preciso de intercambio de información es entendido.
- Interoperabilidad organizacional: concierne a que los procesos administrativos deben ser reorganizados para ser capaces de cooperar.

De esta manera se desarrolla lo que podemos llamar *Administración colaborativa* o *Administración cooperativa*.

Los Principios que definen esta Administración cooperativa y que cumple el servicio de Comunicación de domicilio son:

Desconcentración: Cada administración proporciona el servicio que le corresponde y es responsable de su gestión y mantenimiento. Asegura la interoperabilidad con otros servicios ya existentes como el “alta del padrón y “cambio de domicilio

Competencia en red: Se proporcionará la posibilidad de efectuar las transacciones desde cualquier punto del territorio. Cambiando el concepto de “puerta única de entrada” por “múltiples puertas de entrada”. Las Administraciones intervienen con distintos niveles de responsabilidad.

Transformación: una nueva forma de operar, creando y modificando los actuales procedimientos de funcionamiento y de relación con el ciudadano mediante la introducción de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Simplificación: Es un servicio sencillo que facilita la relación con la Administración. Es un servicio "de acceso único" (soluciona múltiples trámites en un único acceso) y es una completa renovación de cómo realiza ahora el trámite el ciudadano.

## SERVICIO DE COMUNICACIÓN DE DOMICILIO

El artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local ordena que toda persona que viva en España se inscriba en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. En el artículo 16 se establece que los datos relativos al domicilio son de obligatoria inscripción en el Padrón y que “constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”. De manera que cuando un ciudadano cambia de domicilio debe comunicarlo al Ayuntamiento correspondiente.

Como ya se ha dicho, el servicio telemático de “comunicación del cambio de domicilio” es uno de los 20 servicios básicos de eEurope y se define como *el procedimiento estándar para la puesta en conocimiento de la Autoridad de los datos relativos a la nueva dirección postal por parte de un ciudadano que ha cambiado de domicilio.*

Actualmente para comunicar este hecho, el ciudadano solicita la expedición de varias copias del “volante de empadronamiento” que utiliza como acreditación de su nuevo domicilio en cada uno de los trámites en los que está obligado a comunicar este dato (renovación de DNI, renovación de permiso de conducción, actualización de datos fiscales, renovación de tarjeta sanitaria, etc).

El objetivo de este proyecto es establecer un servicio de “acceso único” en Internet a través del cual el ciudadano pueda comunicar los datos de su nueva dirección, simultáneamente a los distintos organismos y entidades de las Administraciones Públicas y realizar todos los trámites con un solo acceso.

Esta comunicación dará lugar a una actualización de los datos de domicilio en las unidades administrativas que sean destinatarias de la misma y, en su caso, al inicio del procedimiento administrativo de renovación de documentos personales (como por ejemplo la tarjeta sanitaria o el DNI). La administración puede ser proactiva de forma que cuando un cambio en el domicilio implique el inicio de un trámite la administración podrá enviarle el nuevo documento (caso de la tarjeta sanitaria) o comunicar al ciudadano el inicio del trámite de renovación (caso del permiso de conducir).

El servicio evita al ciudadano por un lado pedir el volante de empadronamiento, ya que basta con que éste dé su consentimiento para que estos datos se transmita a los organismos seleccionados y por otro el desplazamiento presencial al organismo pertinente.

El proyecto contempla todos los aspectos legales y administrativos de obligado cumplimiento por tratarse de un servicio público con información confidencial y protegida bajo la LOPD. También han sido contemplados especialmente los aspectos de seguridad jurídica e informática de forma que se alcancen las garantías aplicables.

El proyecto piloto ha sido probado y evaluado de manera que estamos en condiciones de hacer realidad el servicio de Comunicación de domicilio.

Por otro lado, la demanda social es uno de los principales argumentos en favor de la implantación de un servicio telemático de comunicación de domicilio si tenemos en cuenta que en España, durante el año 2002, un total de **3.255.168** personas cambiaron de domicilio, lo que equivale a un **7,97% de la población**. De estos 1.323.927 son cambios intermunicipales y 1.931.241 intramunicipales (Fuente INE censo de 2001).

## ACTORES Y BENEFICIOS

Cada uno de los actores que intervienen en el servicio desempeña un “rol”. En el caso del servicio de “Comunicación de domicilio” tenemos los siguientes actores con los siguientes roles:

### Ciudadano

El ciudadano desempeña el papel principal del servicio. Es el que inicia el proceso y el destinatario último del mismo.

El ciudadano es el primer beneficiario de este proyecto ya que le va a permitir agilizar ciertos trámites administrativos en los cuales es necesario presentar el denominado “Volante de empadronamiento” que es expedido por el ayuntamiento.

Los beneficios para el Ciudadano son: le evita desplazamientos, le exime de presentar en un volante los datos que ya ha facilitado a la Administración local, el trámite se simplifica al ser un servicio de “acceso único” y tener múltiples ventanillas dónde acceder al servicio y por último se amplía el horario en que el servicio está disponible.

### Ayuntamiento

El ayuntamiento, como primer interlocutor de la administración pública con los ciudadanos, tiene un conjunto de responsabilidades muy definidas, entre ellas la gestión del padrón municipal. El ayuntamiento dedica parte importante de sus recursos para expedir volantes y certificados de padrón (se expide una media de 2 volantes por cada actualización de datos en el padrón). Con la Comunicación Telemática de Domicilio, se reduce el volumen de volantes emitidos y el volumen de atención presencial.

Desde el Ayuntamiento se puede proporcionar el servicio a través del funcionario o del Sistema de información de empadronamiento.

### **Comunidad Autónoma**

La comunidad autónoma juega el papel de solicitante de la actualización del domicilio y distribuidor de volantes a las Consejerías autonómicas que prestan servicios (transferidos) al ciudadano.

Por otro lado juega también el papel de solicitar del volante en cuanto representante (opcional) de sus administraciones locales ante la administración general del estado.

Se puede proporcionar el servicio accediendo al Portal CAT365 y en un futuro desde otros Portales de las CCAA.

### **La administración general del estado**

La administración general del Estado está presente en gran parte de los servicios que las administraciones prestan a sus ciudadanos, son los consumidores naturales de los volantes en cuanto que lo exige en múltiples trámites administrativos.

La Administración General del Estado juega el papel de solicitante de la actualización del domicilio y distribuidor de volantes a las organismos que lo requieren.

Por otro lado juega también el papel de solicitar del volante (opcional) a las administraciones locales y finalmente se relaciona con las CCAA para realizar los trámites en las Consejerías.

Por su parte los organismos destinatarios también obtienen beneficios en cuanto a la calidad de los datos del ciudadano, la mejora del servicio y la integración en su Sistema de información.

Se podrá proporcionar el servicio accediendo al Portal del Ciudadano.

## **ÁMBITO Y ALCANCE**

En el servicio de “comunicación de domicilio” están involucrados los tres niveles de las Administraciones Públicas Españolas así como las Consejerías y organismos de la Administración General.

El servicio de comunicación de la nueva dirección podría extenderse además a otras entidades del sector privado con las que el ciudadano interactúa normalmente cuando se produce el cambio de domicilio: compañías postales, de aguas, de electricidad, teléfono, bancos, seguros, etc

## **ESCENARIOS DE TRAMITACIÓN DEL SERVICIO**

El servicio de comunicación de domicilio será siempre posterior al trámite de actualización de los datos en el Padrón Municipal ya que es precisamente esta información la que comunica en los datos del volante.

El servicio podrá efectuarse sobre los siguientes escenarios:

### **Tramitación por el funcionario del Ayuntamiento**

Con el consentimiento del ciudadano en el momento en que este actualiza los datos del Padrón municipal el funcionario del Ayuntamiento inicia el proceso de solicitud de comunicación de domicilio. El funcionario rellena el formulario en el Portal seleccionando los organismos destinatarios. El Portal se encargará de comunicar el nuevo domicilio a las diferentes entidades

transmitiéndoles el volante de empadronamiento recabado del propio Ayuntamiento. El ciudadano podrá consultar posteriormente el estado de su solicitud.

### Tramitación directa por el ciudadano

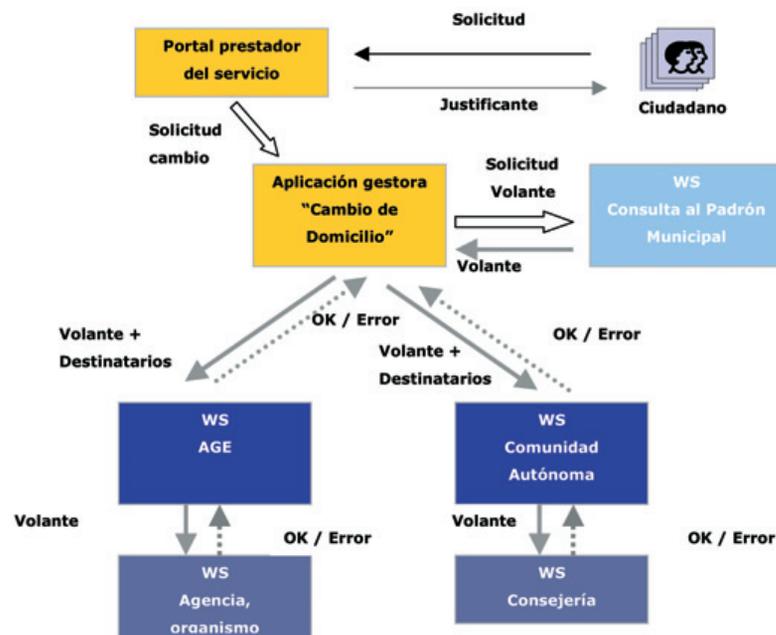
El ciudadano será el que solicita la comunicación de domicilio rellenando el formulario correspondiente en el Portal. El Portal se encargará de comunicar el nuevo domicilio a las diferentes entidades transmitiéndoles el volante de empadronamiento recabado del propio Ayuntamiento. Igual que en el escenario anterior, el ciudadano podrá consultar posteriormente el estado de su solicitud.

## PLATAFORMA TECNOLÓGICA

Se ha optado por la tecnología “WebServices” que permite implementar una arquitectura orientada a servicios sobre una red TCP/IP como solución para la integración de aplicaciones. La elección de los servicios Web supone optar por una solución tecnológica abierta.

Las ventajas evidentes que una solución de este tipo aportan a un proyecto multiorganizacional como el de cambio de domicilio no deben, sin embargo, ocultar los riesgos de la misma, como son la disparidad en la materialización de los estándares existentes y la poca madurez de los mismos, así como problemas de seguridad, calidad de servicio, etc. Sin embargo la necesidad de contar con una solución abierta a todas las plataformas tecnológicas que los participantes puedan tener, la relativa simplicidad tecnológica de los servicios a desarrollar y los resultados de las pruebas realizadas han llevado a optar por la solución de los servicios Web.

A continuación se presenta la arquitectura de los WebService para el escenario de tramitación directa por el ciudadano.



La plataforma tecnológica define una arquitectura de sistemas fiable y disponible, segura, flexible y ampliable, que permite integrar las distintas fuentes de información así como los procedimientos asociados a cualquier tipo de proceso que forme parte de un servicio.

### **Fiable**

La arquitectura implementada permite garantizar la corrección del comportamiento del sistema, aun contemplándose escenarios de alta distribución de la responsabilidad y los procesos y operándose sobre un repositorio de información distribuido a lo largo de toda la geografía del estado, el padrón de habitantes.

La plataforma garantiza el mantenimiento del estado de cada transacción y el seguimiento de su tramitación y resultado.

### **Disponible**

El uso de los medios técnicos de Internet permite aumentar la ventana de disponibilidad de los servicios al ciudadano e inter-administración más allá de los horarios laborales habituales.

Internet permite con la inversión adecuada alcanzar incluso un nivel de servicio de 24x7x365.

La plataforma tecnológica propuesta es esencialmente robusta puesto que su arquitectura está orientada al servicio y a su prestación ininterrumpida.

### **Segura**

La falta de confianza en la seguridad es quizás la principal barrera de entrada para que los servicios administrativos a través de Internet puedan desarrollarse y sean utilizados.

Por otro lado el nivel de desarrollo tecnológico y jurídico de la sociedad de la información es tal, que permite prestar servicios telemáticos con unos requisitos de seguridad equivalentes e incluso superiores al sistema tradicional. Por este motivo la seguridad es una de las cuestiones más importantes que se han tenido en cuenta a la hora de plantear la plataforma sobre la que desplegar el servicio de Comunicación de domicilio.

Se utiliza conexiones seguras SSL entre servidores y certificados X509 v3 para la identificación del ciudadano.

### **Ampliable**

La Servicio de Comunicación de domicilio es un ejemplo de sustitución de *certificados en papel* (en este caso se sustituye el volante en papel) por una transmisión de datos (según se define en el RD 209/2003).

Para poder ampliar de forma sencilla tanto de organismos como de ayuntamientos los servicios involucrados en el servicio es necesario disponer de una arquitectura que sea capaz de “crecer” a medida que crece la demanda. Y lo mismo sucede si se desea ampliar el número de servicios que se ofrecen.

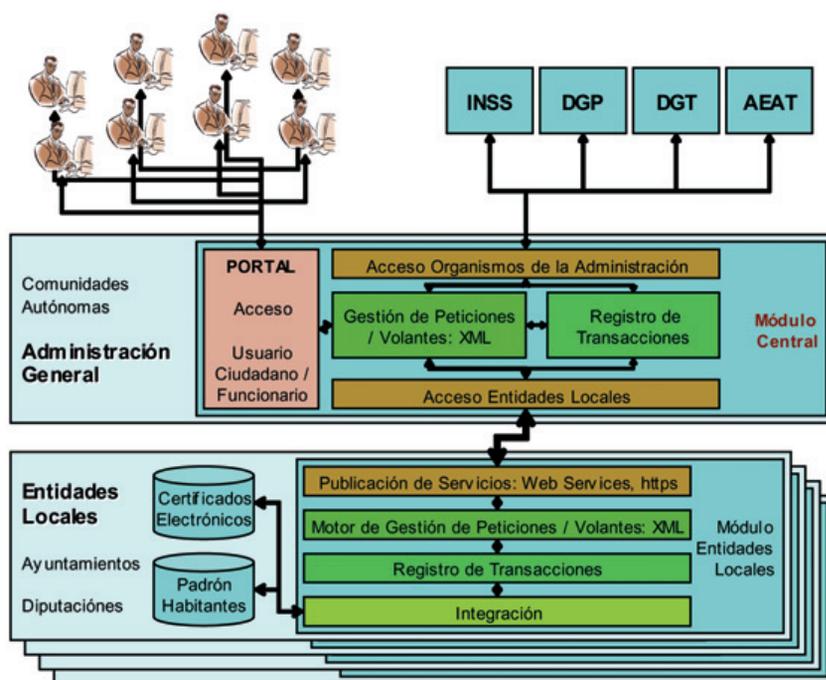
Por otro lado la plataforma está orientada al despliegue geográfico de los servicios con objeto de alcanzar, en este caso, el cien por cien del padrón de habitantes del estado.

## Flexible e Interoperable

El concepto de interoperabilidad es fundamental a la hora de definir una plataforma que ha de integrar información de diferentes entidades públicas y privadas. La transferencia de competencias hace que cada vez más los servicios que presta cualquiera de las administraciones públicas en España, requieren la participación de más de una de estas. Para ello se debe tener en cuenta los estándares aprobados por la comunidad internacional para el intercambio de información, la integración de procesos de gestión, interfaces de acceso, etc.

### Elementos de la plataforma

El diagrama siguiente presenta los diferentes módulos que integran la plataforma tecnológica:



Los módulos son los siguientes:

### Módulo de Entidades Locales

Este módulo se despliega en las instalaciones de las entidades locales que desean integrarse en el Sistema de Notificación Telemática de Domicilio. Esta integrada por cuatro componentes principales.

El componente de publicación se encarga de ofrecer un protocolo estándar, fiables, seguro y bien definido de acceso a los volantes de empadronamiento de los ciudadanos.

El componente de Gestión de Peticiones maneja las peticiones y volantes de empadronamiento en un formato estandarizado: XMLDsig.

El registro de transacciones se encarga de registrar sistemáticamente todas las actuaciones realizadas sobre el módulo de notificación telemática.

Finalmente el módulo de integración con los sistemas de la entidad local permite adaptar el aplicativo de gestión del padrón de habitantes a las necesidades del módulo de notificación telemática y de gestionar el acceso a las infraestructuras de gestión de certificados electrónicos (verificación) que dotan de la seguridad necesaria al sistema.

### **Módulo Central**

Este módulo está destinado a desplegarse como centro de operaciones del sistema así como, con ligeras modificaciones, en las comunidades autónomas que así lo requieran.

Dispone de un componente de acceso a entidades locales que comparte protocolo de comunicaciones con ellas y permite al sistema obtener los volantes de empadronamiento.

El componente de gestión de peticiones y volantes encapsula toda la lógica asociada a los procesos y procedimientos de manejo de volantes de empadronamiento y su notificación telemática.

El componente de acceso a organismos mantiene los detalles asociado a las comunicaciones con cada organismo del estado mediante las que se hacen efectivas las notificaciones solicitadas por el ciudadano.

Como en el caso de las entidades locales este módulo dispone de un registro de transacciones que mantiene acta de todas las actuaciones realizadas.

## **DESPLIEGUE DEL SERVICIO**

La utilización de Internet, como medio de acceso a determinados servicios que ofrece la administración pública, no debe suponer una nueva barrera de exclusión en base a la posibilidad de unos y la imposibilidad de otros para tener acceso a los medios que permitan hacer uso de estos servicios.

Desde la gestión y planificación del proyecto de “Comunicación de domicilio” se ha prestado un gran interés en facilitar a todos los organismos, tanto del ámbito local como autonómico así como a los diferentes ministerios y Agencias del estado, los elementos necesarios que les facilite la integración en el servicio.

La necesidad de hacer llegar los servicios inter-administrativos al conjunto de ciudadanos y empresas de todo el territorio español, requiere de modelos claros y definidos de integración de los sistemas de gestión propios con el conjunto del sistema, de tal manera que sea sencillo poder integrar nuevos servicios en la plataforma.

El despliegue del servicio define las siguientes características funcionales:

### **Facilidad de incorporación de nuevas entidades**

El proyecto requiere de la implicación de ayuntamientos, comunidades autónomas así como de la administración general del estado para que el servicio adquiera valor real para los ciudadanos. El valor del proyecto no está en la comunicación del cambio de domicilio sino del “efecto” que este ha de producir en las diferentes administraciones públicas. Para poder inte-

grar a todas la entidades, es necesario un modelo de incorporación sencillo y claro que haga posible que cualquier entidad, independientemente de su tamaño y de su capacidad tecnológica, pueda hacerlo.

#### **Ayudar a las pequeñas entidades**

El modelo de despliegue del servicio presta especial atención a todas aquellas entidades que no dispongan de los recursos propios para poder abordar la incorporación al servicio. Se ha dispuesto de una serie de productos que sean de fácil uso por parte de cualquier administración que lo desee utilizar, que permita implementar la lógica necesaria para desarrollar el papel correspondiente en el servicio determinado.

#### **Permitir la independencia tecnológica**

Hay muchas entidades que han realizado un gran esfuerzo de innovación en el plano tecnológico para poder ofrecer servicios al conjunto de los ciudadanos. El modelo de despliegue también tiene muy en cuenta que no se puede ni debe parar esos procesos, para lo cual, ha definido un conjunto de interfaces claros y abiertos para que aquellos que lo deseen realicen una integración totalmente autónoma.

#### **No intrusión**

En línea con el punto anterior, el modelo de despliegue no pretende cambiar la gestión interna de ninguna entidad, sino simplemente reforzar el valor de los servicios que se prestan. Para ello, se ofrece un modelo transparente de integración en base a modelos de intercambio de datos basados en XML y WebServices.

### **AGRADECIMIENTOS**

Este proyecto no habría sido posible sin el Grupo de especificaciones del Marco funcional del Servicio, Grupo al que pertenece la autoría de esta comunicación, aunque haya habido unos redactores de la comunicación. En el grupo han participado por parte de la GENERALITAT: M. Àngels Barbarà, M. del Mar Català, F. Xavier Urios, Joan Ramon Marsal, Victoria Bregas; de CAT365: Manuel Sanromà, Miquel Estapé, Joan Manel Gómez; de LOCALRET: Jordi Pericàs, Lucio Villasol, de ayuntamientos: Lluís Sanz; del MAP, José María Pérez Rosado, Ignacio Valle. También ha colaborado Ignacio Alamillo, de CATCert y así como al personal de sistemas de información de todos aquellos ayuntamientos en los que se ha implantado el servicio (Barcelona, Tarrasa, San Bois, Mataró y Madrid) y al personal de los organismos receptores de la solicitud ( Agencia Tributaria, Institui Nacional de la Seguridad Social, Dirección General de la Policía y Dirección General de Tráfico) y por último el personal de las empresas que ha desarrollado el servicio ( Red.es, UTE T-System-SUN, Tecsidel). A todos ellos, muchas gracias.

