

Elementos para una regulación integral de la administración electrónica en una entidad local

José Luis Bermejo Latre (Universidad de Zaragoza)

Resumen. La implantación de la administración electrónica tanto en las relaciones con los ciudadanos como en la totalidad de los procesos internos de una autoridad local implica cambios que afectan a múltiples cuestiones. El artículo analiza cada una de ellas y propone criterios para su regulación detallada, teniendo en cuenta, en primer lugar, el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la mejora de la transparencia, la participación y el libre acceso a la información de las administraciones públicas. Los instrumentos a regular son los siguientes: la sede electrónica, los documentos y la firma electrónicos, los actos de comunicación y las herramientas para la tramitación de los procedimientos.

Palabras clave: administración electrónica, documentos electrónicos, firma electrónica, sede electrónica, procedimientos electrónicos

1 Introducción

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, estableció como un nuevo derecho de los ciudadanos la posibilidad de utilizar medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas y fijó un plazo, que finalizó con el año 2009, para que estas últimas implantaran los medios necesarios para ello¹. Cumpliendo con lo dispuesto en esta norma, el Ayuntamiento de Zaragoza, la quinta ciudad de España, ha desarrollado y puesto en funcionamiento un sistema completo de administración electrónica, que incluye tanto la relación con los ciudadanos (*front-office*) como la tramitación de los procedimientos dentro de la propia administración municipal (*back-office*).

El Ayuntamiento encargó al Laboratorio Avanzado de la Universidad de Zaragoza sobre Aplicaciones Jurídicas y Empresariales en la Sociedad de la Información situado en el Parque Tecnológico Walqa (Huesca) la elaboración de una Ordenanza -la norma de máximo rango en el ámbito municipal- para regular de una forma integral todos los aspectos que abarca la administración electrónica en la entidad². El equipo del Laboratorio estuvo formado por José Félix Muñoz Soro, investigador de la Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo (ARAID) y por José Luis Bermejo Latre, de la Universidad de Zaragoza. Como resultado del proyecto se ha elaborado un conjunto de pautas y criterios, que se exponen en este artículo y que consideramos son aplicables en la regulación integral de la administración electrónica en cualquier entidad y, especialmente, en las pertenecientes a la administración local.

En cuanto a los objetivos, aunque nuestro principal objeto de atención es la tramitación electrónica de los procedimientos, también se introducen otros elementos que permiten sentar las bases para el desarrollo de otros aspectos de la

¹ Sobre la Ley 11/2007 pueden verse: Gamero E., Valero J. (eds.): La Ley de Administración Electrónica. Aranzadi, Pamplona (2008) y Valero J.: El régimen jurídico de la e-Administración. Comares, Granada (2007).

² La ordenanza fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de fecha 23-02-2010. El texto completo de la Ordenanza también puede verse en www.zaragoza.es/ciudad/normativa/

administración electrónica, en particular los relacionados con la transparencia, la participación ciudadana en las decisiones y el libre acceso a la información de las administraciones públicas.

La primera de las tres partes en que dividimos el artículo se refiere a la sede electrónica, nombre que la Ley 11/2007 ha dado a los sitios web de las Administraciones públicas. La segunda parte se refiere a los instrumentos básicos para la implementación de la administración electrónica, la firma y los documentos electrónicos. En este punto consideramos muy importante crear un marco conceptual de la máxima claridad, entendible tanto para los técnicos informáticos como para las personas de formación jurídica ya que la experiencia nos muestra la dificultad que las personas que han de manejar estos instrumentos tienen para asimilar los conceptos asociados a los mismos. Finalmente, la tercera parte trata sobre la tramitación de los procedimientos y, dentro de esta, se abordan primero los actos de comunicación, que son básicos para el respeto de los derechos de los ciudadanos, y luego la ordenación de la actuación de las Administraciones y las herramientas utilizadas en la misma, aspecto este relacionado con la eficacia y el uso adecuado de los recursos.

2 La sede electrónica

2.1 Concepto

La sede electrónica es uno de los conceptos más novedosos introducidos por la Ley 11/2007 y con él se da carta de naturaleza a lo que ya era desde hacía años la manifestación más visible de la administración electrónica; los sitios web de las Administraciones públicas. La Ley, sin embargo, apenas define el concepto, limitándose a afirmar que "es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública". A nuestro juicio, no se puede definir a la sede electrónica refiriéndose únicamente a la dirección (URL) en la que se encuentra, sino que es preciso hacer referencia también a los contenidos a los que se accede a través de dicha dirección. Por ello, la definimos como: el conjunto sistematizado de información y operatorias accesibles a través de protocolos web, disponible en una dirección de Internet dependiente de la Administración a la que pertenece la sede.

La Ley tampoco entra a definir que parte del amplio conjunto de páginas web del que suelen disponer las Administraciones deben considerarse como parte de la sede electrónica. Actualmente, las diferentes Administraciones están definiendo que parte de sus webs están dentro de la sede electrónica y observamos que en muchos casos se tiende a reducir al máximo su ámbito. El principal motivo es que la Ley atribuye a la Administración titular de la sede electrónica la responsabilidad sobre la integridad, veracidad y actualidad de sus contenidos, por lo que limitando la extensión de la sede se persigue limitar las posibles responsabilidades. En los casos más extremos, el ámbito de la sede se limita estrictamente a la zona del web directamente relacionada con la realización de trámites, zona que suele denominarse "ventanilla virtual".

Según nuestro criterio es preciso utilizar un concepto más amplio de la sede electrónica, de forma que esta incluirá siempre al menos dos tipos de contenidos:

- Los directamente relacionados con los servicios públicos prestados a la ciudadanía y, en particular, la información sobre la naturaleza de éstos, los medios y procedimientos necesarios para acceder a los mismos y, en su caso, los requisitos técnicos y jurídicos exigibles.
- La información sobre la entidad y su funcionamiento que posibilite el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, ya sea a través de un mejor

conocimiento de la institución como potenciando la transparencia de su funcionamiento.

Además, a juicio de los responsables de la Administración titular, la sede electrónica podrá incluir otra información relacionada con los servicios prestados o promovidos por la entidad que resulte de interés para los ciudadanos y, en particular, la relacionada con la salud, la cultura, la educación, los servicios sociales, el medio ambiente, los transportes, el comercio o los deportes.

2.2 Contenidos de libre acceso

La Ley 11/2007 establece que algunos de los contenidos de la sede electrónica, relativos a la prestación de los servicios públicos, son obligatorios. Estos contenidos incluyen la información sobre los servicios municipales disponibles, las prestaciones concretas que incluye cada uno de ellos, los medios para acceder a los mismos, el procedimiento para su tramitación y los requisitos jurídicos exigibles. Otras leyes obligan a incluir la información sobre contratos públicos y planeamiento urbanístico. En la regulación que hemos elaborado se añade a esta lista la información sobre subvenciones y empleo público. La sede electrónica se convierte además en un nuevo medio para la publicidad de boletines, edictos y anuncios, ya que la Ley 11/2007 da total validez jurídica a su publicación en la sede electrónica. En consecuencia, las publicaciones oficiales se incorporan a la sede y también se incluye en la misma un "tablón electrónico de edictos y anuncios".

Pero, dado nuestro objetivo de no limitar la administración electrónica a la tramitación de procedimientos, también definimos como obligatoria la presencia en la sede electrónica de determinados contenidos relativos a los derechos políticos de los ciudadanos como son la información sobre la organización y competencias de la Administración titular, las decisiones de sus órganos de gobierno, la normativa propia y la información sobre los presupuestos y su ejecución. Además, estos contenidos deben publicarse de forma que sean fácilmente accesibles y ser elaborados de tal modo que puedan ser comprendidos por los ciudadanos, aunque no dispongan de una formación específica. Por otra parte, la sede electrónica podrá incluir mecanismos para la participación ciudadana, tales como foros o *blogs*. En estos casos se establece una cláusula de exención de responsabilidad amparada en la legislación de servicios de Internet, y se permite la retirada inmediata de contenidos no veraces o inadecuados.

Finalmente, dentro de la información de libre acceso se incluye también la información sobre los expedientes ya finalizados, cuando no haya ningún obstáculo legal que lo impida (ver apartado 3.2). Para ello, se dispone la incorporación a la sede electrónica de una herramienta de recuperación documental que facilite a los ciudadanos la búsqueda de los documentos administrativos.

2.3 La carpeta ciudadana

Otro contenido obligatorio de la sede electrónica es una zona de acceso restringido a cada ciudadano, a la que denominamos "carpeta ciudadana". El objetivo que se persigue es que la carpeta ciudadana llegue a ser el punto donde los ciudadanos encuentren toda la información relevante referente a sus relaciones individualizadas con la entidad, convirtiéndola en la herramienta clave para la comunicación entre el Ayuntamiento y los vecinos.

En primer lugar, en la carpeta se encuentran los datos referentes al censo y a las obligaciones tributarias. Estos datos y los demás que sean de carácter personal estarán acompañados de la información relativa al consentimiento del titular de los mismos para su reutilización por parte de la propia autoridad municipal y para la cesión a terceros. El ciudadano podrá modificar desde la propia carpeta ciudadana estos consentimientos. En segundo lugar, cuando el ciudadano es parte, se accede

a través de la carpeta ciudadana a la información sobre el estado de tramitación de los expedientes en curso y, cuando es jurídicamente posible (ver apartado 3.2), se permite la consulta inmediata de los documentos integrantes del expediente. También se realiza en la carpeta ciudadana la práctica de las notificaciones, que exige la firma por el ciudadano del justificante de entrega con una firma electrónica avanzada, antes de poder acceder al contenido de la notificación. La utilización de un certificado electrónico únicamente es imprescindible en este último caso y se podría permitir el acceso al resto de la carpeta ciudadana con otros medios de identificación, pero se ha optado por exigir un certificado electrónico para acceder a la totalidad de la carpeta ciudadana.

2.4 Acceso universal, calidad, accesibilidad y seguridad

La Ordenanza establece la garantía de acceso universal a la sede electrónica y obliga a la instalación de terminales de libre acceso en las dependencias municipales, como garantía de que quienes no dispongan de acceso a Internet sí que podrán utilizar las operatorias de administración electrónica si así lo desean. También se establece la multicanalidad, obligando a que la sede electrónica esté accesible a través de los terminales de uso común entre la ciudadanía, específicamente, ordenadores personales y teléfonos móviles. En tercer lugar se dispone la obligatoriedad de adaptar todos los contenidos de la sede electrónica a los navegadores de Internet más extendidos.

La calidad y usabilidad de la información también deben contemplarse, exigiendo, entre otros aspectos, la disponibilidad permanente de la sede electrónica, la identificación del autor y/o del origen de la información publicada en la misma, la especificación de la fecha de su última actualización, la existencia de mecanismos de búsqueda documental y la aplicación de técnicas de diseño orientadas al usuario, de forma que la estructura de la sede y la arquitectura de la información faciliten al máximo su utilización por los ciudadanos. En cuanto a la accesibilidad, por imperativo legal todos los sitios web de las Administraciones públicas deben cumplir con el nivel AA de las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG), publicadas por la Iniciativa de Accesibilidad Web (WAI) del W3C.

El conjunto de la sede electrónica debe protegerse con un certificado de servidor (SSL), de forma que se garantice la identificación de la sede, la integridad de la información recibida de la misma y la confidencialidad de la comunicación. Para evitar usos abusivos, en algunas operatorias se podrá instalar un dispositivo que evite el acceso de mecanismos automáticos (CAPTCHA) y también podrá registrarse la dirección IP utilizada para el acceso, informando de ello al usuario.

3 Los medios de identificación y autenticación

3.1 Marco normativo

La Ley 11/2007 diferencia dos funciones:

- La identificación, que consiste en comprobar la identidad de una persona, normalmente como paso previo a su autorización para realizar algunas operaciones o trámites. Hasta que se adopte de forma generalizada, la terminología utilizada por la Ley genera cierta confusión, ya que tradicionalmente esta operación se ha denominado autenticación.
- La autenticación, que consiste en garantizar la identidad del autor o autores de un acto y el contenido del mismo. La incorporación de una firma electrónica avanzada a un documento electrónico es el principal mecanismo utilizado para la autenticación de los actos administrativos, pero no es el único, ya que la Ley admite otras posibilidades como, por ejemplo, la utilización de firma electrónica

no avanzada o el acceso a información administrativa a través de entornos cerrados de comunicación (intranets).

La Ley 11/2007 demuestra su carácter práctico al regular ambas funciones. Aprende de la experiencia habida en los desarrollos anteriores de administración electrónica y su objetivo es no cerrar el paso a los nuevos mecanismos como es, por ejemplo, el ya utilizado para la presentación de la declaración anual del impuesto de la renta de las personas físicas y que se basa en la remisión a la Agencia Tributaria de un SMS con un número que esta previamente ha incluido en el borrador de la declaración que se ha enviado al ciudadano. La Ley 11/2007 también insiste en la aplicación del principio de proporcionalidad al establecer los requisitos formales y de seguridad de los sistemas, para evitar que un exceso de los mismos dificulte su desarrollo y utilización.

3.2 Identificación y autenticación de la autoridad local y de las personas vinculadas a la misma

En primer lugar es preciso disponer de instrumentos para la autenticación de los actos de la autoridad local, que deberán ser certificados de persona jurídica. Estos certificados tienen como finalidad su utilización en procesos automatizados como, por ejemplo, la firma de los acuses de recibo que se entregan a los ciudadanos en las operatorias que les permiten presentar documentos (registros de entrada). Por la semejanza de sus usos con los de los sellos en tinta utilizados tradicionalmente se les denomina "sellos electrónicos". Otro tipo de certificados que precisa la entidad son los de servidor (SSL) para la identificación de su sede electrónica y de otros webs municipales. En estos certificados el firmante es la propia entidad y se define la figura del "custodio", que es la persona física responsable de la conservación y adecuada utilización de las claves certificadas.

Para la identificación de las personas vinculadas a la autoridad municipal (cargos electos, miembros del gobierno municipal y personal de la entidad) y la autenticación de los actos realizados por las mismas, se utilizan certificados de cargo o representación, que identifican a una persona física, que denominamos firmante, y acreditan su vínculo con la organización. En el contenido de estos certificados se incluye información sobre el cargo del firmante y su situación en la estructura administrativa.

Hay dos razones para que esta información sea lo más completa posible. Una es que quienes manejen documentos electrónicos firmados por personal del Ayuntamiento puedan conocer con la mayor exactitud posible la situación del firmante en el mismo. Otra facilitar la posibilidad de utilizar los certificados como instrumento para la gestión de permisos en los sistemas de información del Ayuntamiento. Pero hay una importante razón de carácter organizativo, que aconseja incluir en los certificados únicamente la información que sea estrictamente necesaria, y es que un cambio en la estructura administrativa de la entidad conlleva la necesidad de revocar y emitir de nuevo los certificados afectados, lo que puede suponer un coste inasumible para la organización.

La solución que se propone es no incluir en el certificado información sobre la estructura de la autoridad local, sino únicamente la denominación de la unidad administrativa a la que pertenece el firmante, de forma que únicamente los cambios que afecten a esta directamente y no a su ubicación en la estructura obligue a la revocación del certificado. En cuanto al cargo o función únicamente se emplean denominaciones específicas para las jefaturas y cargos directivos, y en los demás casos únicamente se pone "empleado/a". En las denominaciones utilizadas en este campo se utiliza un lenguaje no sexista.

3.3 Clases de certificados

La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) es por disposición legal el Servicio de Certificación para la Administración General del Estado y también numerosas comunidades autónomas y autoridades locales, entre ellas el Ayuntamiento de Zaragoza, utilizan sus servicios. La FNMT ha creado en 2009 una autoridad de certificación, denominada CA APE, dirigida exclusivamente a las Administraciones públicas y en la que cada una de las Administraciones usuarias es la autoridad de registro para sus propios certificados. Por ello, la regulación integral de la administración electrónica exige también elaborar una norma específica para las oficinas de registro que se creen en la Administración usuaria³.

Pero normalmente, por exigencias prácticas, es necesario que la entidad y sus empleados utilicen en algunos casos certificados emitidos por otras autoridades de certificación, de forma que también es preciso establecer los mecanismos para que exista un control efectivo y centralizado de todos los medios de identificación y autenticación utilizados por la autoridad local y las personas vinculadas a la misma, sean cuales sean su naturaleza y origen.

En cuanto a los medios a utilizar por los ciudadanos, la legislación española establece que el Documento Nacional de Identidad (DNI) electrónico debe aceptarse en todas las operatorias de las Administraciones públicas. Pero, además, dado el principio de libre prestación de servicios de certificación, deberán aceptarse todos aquellos certificados de uso generalizado por la ciudadanía. También es preciso intentar que la Administración municipal pueda aprovechar al máximo las funcionalidades que, más allá de la mera identificación de una persona física, aporten los prestadores de servicios de certificación, sobre todo en lo referente al conocimiento de atributos como la representación de personas jurídicas o la cualificación profesional.

4 Los documentos electrónicos

4.1 Los documentos auténticos

Para los empleados municipales, el aspecto central de la implantación de la administración electrónica en la totalidad de los procedimientos municipales es la desaparición de los documentos en soporte papel sustituidos por sus equivalentes en formato electrónico. Existe actualmente una notable confusión sobre los tipos de documentos y las características de cada uno de ellos, por lo que uno de los principales objetivos la regular la administración electrónica es establecer categorías que ayuden a los usuarios a comprender la naturaleza jurídica y las características de cada uno de los nuevos instrumentos.

El concepto central es el de documento electrónico auténtico, que es aquel que lleva incorporada una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, y un sello de tiempo (*time stamping*) o mecanismo equivalente que da fe del momento de incorporación de la firma.

Dado que los documentos electrónicos, como cualquier fichero, son al fin y al cabo números binarios y pueden generarse infinitas instancias de cada uno de ellos, el concepto de documento original único, tan caro a los juristas y a los archiveros, pierde su significado. En nuestra regulación distinguimos dos supuestos:

- Los "duplicados", que son instancias idénticas de un mismo documento y que tienen todas ellas el mismo valor jurídico, ya que no tendría sentido distinguir

³ En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza la norma también fue elaborada por los autores y se denomina "Instrucción de funcionamiento de las Oficinas de Registro para los certificados APE de la FNMT-RCM"

desde la óptica jurídica donde materialmente es imposible establecer diferencia alguna⁴.

- Las "copias", que aunque tienen un contenido equivalente al del documento no son totalmente idénticas, entre otros motivos porque su carácter de copia se indica en los metadatos, junto a la fecha en la que se realizó. Las copias se emiten a solicitud de un interesado y para una finalidad concreta.

La copia electrónica auténtica es aquella que reúne los requisitos para ser un documento electrónico auténtico. Finalmente, para concretar la naturaleza de las copias electrónicas auténticas su utilización se limita a dos supuestos: la migración del documento a otro formato y las copias "anonimizadas", que son aquellas en las que se han suprimido los datos de carácter personal.

4.2 Las copias verificables

Un hecho muy importante a tener en cuenta al regular la utilización de los documentos electrónicos es que la gran mayoría de los ciudadanos, al menos hoy por hoy, no disponen de los medios precisos para generar de forma autónoma firmas electrónicas avanzadas ni para verificar las de los documentos que puedan remitirles las Administraciones. El primer problema se soluciona integrando las utilidades necesarias para la autenticación de los documentos en las operatorias de presentación de documentos en la sede electrónica. El segundo se resuelve facilitando a los ciudadanos, y también a otras Administraciones, "copias verificables" que son documentos, electrónicos o en soporte papel, que tienen plena identidad visual con un documento electrónico auténtico y llevan incorporado un código de verificación que permite comprobar su autenticidad accediendo al documento electrónico auténtico a través de una operatoria disponible en la sede electrónica de la entidad, a la que denominamos "punto de verificación". La utilización de estas copias, cuya funcionalidad es la misma tanto en formato electrónico como en soporte papel, simplifica además una cuestión clave desde un punto de vista práctico, que es el paso del soporte papel al formato electrónico y viceversa.

Por razones de confidencialidad es preciso tomar ciertas precauciones a la hora de generar los códigos de verificación, ya que es preciso evitar que conociendo datos como el número de expediente sea posible acceder a los documentos. El objetivo es que únicamente quien disponga de una copia verificable pueda acceder al documento electrónico auténtico, para lo que parece aconsejable utilizar códigos de verificación suficientemente grandes y generarlos aleatoriamente. También debe utilizarse un CAPTCHA en el punto de verificación para evitar ataques mediante robots.

4.3 Metadatos y permisos

Las leyes imponen a las Administraciones públicas tanto la obligación de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información como la de reutilizar la información que les ha sido facilitada y no volver a pedir que sea aportada. En ambos casos la principal dificultad es que antes de facilitar el acceso a los documentos o de reutilizarlos es preciso comprobar que no hay ningún impedimento legal. La estrategia que proponemos es que, siempre que sea posible, esta calificación se realice de forma previa y se incorpore a los metadatos, de forma que luego pueda permitirse el acceso y la reutilización inmediata de los documentos.

⁴ El único medio de individualizar una instancia de un documento es establecer mecanismos basados en la custodia. De hecho, cabe interpretar que la Ley 11/2007 considera original el documento que se conserva en el correspondiente archivo administrativo pero, a nuestro juicio, se trata de una distinción totalmente innecesaria, ya que cualquier "duplicado" del documento, independientemente de donde se conserve, puede garantizar por sí mismo su autenticidad.

A la hora de facilitar el acceso de los ciudadanos a los documentos, es preciso distinguir los expedientes abiertos y aquellos en los que ha finalizado la tramitación. En los primeros únicamente pueden acceder los interesados lo que, como dijimos, se hace a través de la carpeta ciudadana. En los segundos, cualquier ciudadano tiene derecho a acceder a los documentos. Este derecho apenas se ejerce actualmente pero, como también mencionamos, en la sede electrónica se incorpora una herramienta que permite a los ciudadanos acceder a los documentos administrativos utilizando las técnicas más usuales de recuperación documental. Estas herramientas, combinadas con la gestión de los permisos de acceso a través de los metadatos dan un gran impulso al derecho libre acceso a la información de las Administraciones públicas, al permitir el acceso inmediato a los documentos.

Por su parte, la reutilización de la información ya obrante en poder de las Administraciones es uno de los principales objetivos de la Ley 11/2007. Se trata de una cuestión que tiene que ver con la eficiencia de la administración y también con la comodidad de los ciudadanos, que no deberán aportar como ahora certificados y justificantes de las circunstancias que alegan en el expediente. En este caso es preciso tener constancia del consentimiento del titular tanto para utilizar los datos en un asunto distinto de aquel para el que fueron originalmente aportados como para ceder los datos a otras Administraciones. De nuevo, la estrategia que se sigue es utilizar los metadatos para informar sobre esta circunstancia de forma que luego puedan automatizarse tanto los procesos de reutilización como los de cesión de datos.

5 Los procedimientos

5.1 Clases de actuación administrativa

De acuerdo con su nivel de automatización, distinguimos tres clases de actuaciones administrativas que se realizan a través de la administración electrónica:

- Personales: su contenido es elaborado por uno o varias personas, que se hacen responsables del mismo.
- Actuaciones automatizadas de mero trámite o de comunicación de datos: son las que consisten únicamente en comunicar una información que está previamente almacenada en los sistemas de información de la entidad, o aquellas cuyo contenido está unívocamente definido por una norma, como, por ejemplo, la elaboración del acuse de recibo de un documento presentado en el registro electrónico.
- Actuaciones automatizadas que impliquen una clasificación o valoración: su contenido se elabora de forma automatizada utilizando herramientas informáticas que, sobre la base de conocimiento previamente aportado, realizan una tarea de clasificación o valoración, asignando una consecuencia jurídica en función de los datos de partida que les hayan sido aportados.

Aunque el tercer tipo de actuaciones es aún muy poco frecuente⁵ es preciso establecer mecanismos de garantía y control, que contrarresten la opacidad de los sistemas informáticos cuando, cada vez en mayor medida, vayan siendo utilizados en la generación de decisiones automatizadas. En la regulación propuesta se exige que, de forma previa a la implementación de cualquier sistema para la realización de actuaciones automatizadas que impliquen una clasificación o valoración, se publique una norma que contenga al menos la siguiente información:

⁵ El primer supuesto en España es la utilización de una red neuronal para elaborar las valoraciones de los bienes inmuebles a efectos tributarios. Gallego J.: La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid. Catastro, abril, pp. 51-67 (2004). Sobre las decisiones automatizadas puede verse: Muñoz J.F., Decisión jurídica y sistemas de información, Colegio de Registradores, Madrid, 2003

- La identificación del órgano o unidad administrativa responsable del sistema.
- La información sobre la naturaleza del sistema empleado y la descripción del conocimiento aportado al mismo como base para su funcionamiento, en una medida suficientemente expresiva para la ciudadanía de los fundamentos de su actuación y de la adecuación de los mismos al Derecho.
- La identificación de la entidad independiente que auditará el funcionamiento del sistema, la periodicidad de las auditorías previstas y los criterios en los que se basarán éstas.

5.2 El catalogo unificado de procedimientos y la plataforma de tramitación

Con la implementación integral de la administración electrónica, la nueva forma de operar de la burocracia de la autoridad local se basa en dos elementos. Uno es un documento en el que se recogen, sistematizan y modelizan el conjunto de todos los procedimientos administrativos y que la Ley 11/2007 denomina "catalogo unificado de procedimientos". El segundo es una herramienta de *workflow*, a la que llamamos "plataforma de tramitación".

La Ley 11/2007 ordena que, como paso previo a la automatización de los procedimientos, se realice una labor para sistematizar, simplificar y racionalizar el conjunto de los procedimientos tramitados por la entidad⁶ y también un análisis de rediseño funcional y simplificación de cada procedimiento, proceso o servicio. Los objetivos son: reducir la documentación que se pide a los ciudadanos; mejorar la participación, la transparencia y la información; reducir los plazos de tramitación y los tiempos de respuesta; y, finalmente, racionalizar la distribución de las cargas de trabajo.

Una vez realizadas estas tareas los procedimientos se modelizan para su incorporación a la plataforma de tramitación. Mediante esta herramienta se forman y manejan los expedientes electrónicos, que consisten en la agrupación de todos los documentos electrónicos correspondientes a un determinado procedimiento. Los documentos deben incorporarse al expediente es estricto orden de llegada, no admitiéndose eliminaciones ni intercalaciones y, para controlar la integridad del expediente, este debe disponer de un "índice electrónico", que se firma con un sello electrónico de la entidad.

La plataforma de tramitación debe garantizar el control de los plazos, el respeto al orden de tramitación de los expedientes, así como que quede constancia del momento en el que tienen lugar las actuaciones y de la identidad de sus responsables.

A la hora de regular el funcionamiento de la plataforma se distingue entre la instrucción de procedimientos electrónicos modelizados, que son aquellos cuyo flujo se ha introducido en la plataforma junto con las plantillas de los documentos relativos al procedimiento, y los no modelizados. Los primeros explotan al máximo todas las potencialidades de la plataforma, y permiten una gestión plenamente automatizada del procedimiento y sus posibles incidencias; en tanto que para los segundos se da una mayor flexibilidad y protagonismo de los empleados municipales encargados de la tramitación.

5.3 Los actos de comunicación

La comunicación de la Administración con los ciudadanos se realiza a través de dos mecanismos: los registros, en los que se presentan los documentos dirigidos a las Administraciones, y las notificaciones, mediante las cuales estas dirigen documentos a los ciudadanos. Hay cierto paralelismo entre estos mecanismos y la

⁶ Por ejemplo, en el Ayuntamiento de Zaragoza se identificaron un total de 497 procedimientos.

arquitectura cliente-servidor, ya que los registros, al igual que los servidores están permanentemente activos, esperando la presentación de documentos. Por el contrario, los ciudadanos -la parte cliente- deciden libremente cuando establecen una conexión.

En el registro electrónico de la entidad deben ponerse a disposición de los ciudadanos los formularios correspondientes a los distintos procedimientos y una instancia general, que se utilizará en aquellos casos para los que no existe un formulario predefinido. El ciudadano firma con una firma electrónica avanzada este documento, al que llamamos "documento de presentación" y en el que, además del contenido que proceda en cada caso, se incluye el compromiso del firmante sobre la autenticidad de los demás documentos aportados, ya que normalmente de estos solo se incluye una copia sin firmar. En caso de que sea necesario que las copias aportadas sean documentos auténticos, el ciudadano puede aportarlos en formato electrónico si dispone de ellos y, de no ser así, los funcionarios del registro realizan una copia electrónica auténtica del original que se aporta en soporte papel y la unen al expediente.

Una vez realizada la presentación se comprueban las firmas del documento de presentación y la validez de los certificados electrónicos en que se basan, y se genera un acuse de recibo firmado con un sello electrónico, del cual se entrega al ciudadano una copia verificable. También se completan los metadatos necesarios para asociar los documentos a un procedimiento determinado y a la unidad administrativa que ha de gestionarlo. En los procedimientos modelizados esta asignación puede hacerse de forma automática.

Las notificaciones resultan mucho más problemáticas, ya que dependen de la colaboración de los ciudadanos y, además, el Derecho español dispone una serie de requisitos muy complejos para reconocer su validez legal. El sistema de notificación electrónica que adoptamos se basa en la puesta a disposición de la notificación en la carpeta ciudadana del destinatario. Para que la puesta a disposición de la notificación sea eficaz (es decir, alcance a su destinatario) se envía un mensaje de correo electrónico o un SMS con un enlace a la notificación. Por otra parte, para que la notificación reúna los requisitos de validez legal se exige que, antes de acceder al contenido, el destinatario firme con una firma electrónica avanzada un acuse de recibo que se remite al órgano administrativo. Esta firma del acuse de recibo previa a la visualización del documento se considera como acceso al contenido de la notificación a los efectos de la Ley 11/2007, salvándose así las dificultades jurídicas impuestas por esta norma.

Finalmente, también es preciso regular las comunicaciones electrónicas internas entre las unidades administrativas de la autoridad local, que se practican mediante notas internas remitidas sin utilizar el sistema de registro electrónico. Pero, cuando el remitente lo considere necesario, puede pedir la destinatario la emisión de un acuse de recibo, firmado con firma electrónica avanzada.

6 Conclusión

La introducción de la administración electrónica en la totalidad de los procedimientos de una Administración pública entraña una profunda transformación tanto de las infraestructuras como de las infoestructuras. Semejante cambio necesita apoyarse sobre una regulación integral y detallada, que ofrezca a los ciudadanos y a los empleados públicos nuevas vías de interactuar más fáciles y operativas que los canales tradicionales. Las estructuras legales pueden ayudar en la tarea de simplificar la complejidad asociada al empleo de los medios tecnológicos, sin perjuicio ni merma de los derechos de los ciudadanos

Además, es necesario que el público perciba los beneficios de la Administración electrónica en términos de transparencia, participación y libre acceso a la información que los nuevos sistemas ofrecen.

Por lo tanto, una regulación integral del uso de las TICs en una entidad local debe atender los aspectos legales relativos a la interfaz visual (sede electrónica) en términos de responsabilidad, calidad, usabilidad y accesibilidad. Una adecuada regulación de las herramientas dirigida a asegurar el libre acceso a la información sin perjuicio de la preservación de la intimidad y privacidad es tan importante como el diseño de programas de *workflow* para la gestión de procedimientos administrativos, los registros electrónicos y los sistemas de notificación.

En este sentido, resulta crucial adoptar una perspectiva amplia a la hora de concebir la regulación de cualquier producto de Administración electrónica, con el fin de ofrecer herramientas efectivas y exitosas que reúnan todos los exigentes requisitos legales y sean, al propio tiempo, adecuados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la Administración pública.

Referencias

- Gallego J.: La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid. In: Catastro, abril 2004, pp. 51-67
- Gamero E., Valero J. (eds.): La Ley de Administración Electrónica. Aranzadi, Pamplona, 2008
- Muñoz J.F., Decisión jurídica y sistemas de información, Colegio de Registradores, Madrid, 2003
- Valero J.: El régimen jurídico de la e-Administración. Comares, Granada, 2007