Una administración sin papel

Descripción

¿CAMBIAMOS DE CASA?

La televisión canadiense emite un programa, con formato reality, en el que un agente de la propiedad inmobiliaria compite con una decoradora de interiores en convencer a una familia. La oferta del agente consiste en cambiar de casa de modo que con el producto de la venta de su actual casa y un presupuesto cerrado puedan comprar una nueva casa que se ajuste mejor a las necesidades de la familia. Por otra parte, la decoradora lleva a cabo una reforma del hogar con el mismo presupuesto. Al final del episodio y viendo las reformas deben decidir, bien cambiar de casa, bien permanecer en la misma.

Nuevarevista.net

Por abrumadora mayoría, las familias optan por quedarse en su casa.

Los últimos años se han caracterizado por innumerables ofertas de cambiar nuestra casa España por otra distinta. La organización territorial incluida la independencia de una parte del Estado, la supresión de las diputaciones, el Senado, la Monarquía… son muchas de las instituciones debatidas una y otra vez. Afortunadamente, el debate no ha impedido que el Gobierno haya asumido el desafío de dotarnos de un mejor hogar, llevando a cabo reformas que si bien no ocupan grandes titulares, ni levantan pasiones, sí nos dotan de una mejor vivienda. En eso debiera consistir la labor de un Gobierno, en un esfuerzo mantenido de mejorar la Administración.

Entre las muchas reformas destacan dos leyes, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dos leyes que la mayoría de los ciudadanos ignoran pese a que rigen sus relaciones con la Administración Pública. Son normas para «iniciados» pero de su diseño depende buena parte de la percepción social de la Administración Pública. En ambas leyes aparece como un objetivo destacado la Administración electrónica.

DE UNA SOCIEDAD DIGITAL A UNA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

¿Podría no ser la Administración digital? No. La Constitución atribuye a la Administración Pública el servicio a los intereses generales de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia. Difícilmente se puede servir eficazmente a una sociedad digital sin una Administración Pública digital.

Es una evidencia que la sociedad española se ha «enganchado» a las nuevas tecnologías. Tanto los

particulares como las empresas están altamente digitalizados. El ine muestra en su estadística de 2014 que el 74,4% de los hogares dispone de conexión a Internet (Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, tic-h 2014). En cuanto al tipo de conexión a Internet, el 73% de los hogares (casi 11,7 millones) utiliza banda ancha (adsl, red de cable…), lo que supone un incremento de casi 800.000 hogares respecto al año anterior y por vez primera, el principal tipo de conexión a Internet por banda ancha es la conexión móvil a través de un dispositivo de mano. Un presente que sin duda se superará por las próximas generaciones. Así, el uso de ordenador entre los menores de 14 años alcanza actualmente el 93,8% y el 92,0% utiliza Internet.

Por otra parte, las empresas operan en red usando la tecnología como herramienta imprescindible. En el primer trimestre de 2014, el 98,3% de las empresas españolas de diez o más empleados dispone de conexión a Internet. Y el 91,1% interactuó a través de Internet con las Administraciones Públicas durante 2013. El volumen de negocio generado por las ventas de comercio electrónico alcanzó el 15,1% del total de ventas durante 2013, un 6,7% superior al del 2012.

Un buen ejemplo del avance tecnológico ha tenido lugar en virtud de la Ley de Factura Electrónica, que obliga a las personas jurídicas a facturar electrónicamente a las Administraciones Públicas. En la primera mitad del primer año de vigencia de esta ley se han presentado casi dos millones de facturas, lo que supone un notable ahorro de costes de gestión, eficiencias y, sobre todo, mayor rigor en la actuación de las Administraciones Públicas.

Nuevarevista.net

Siguiendo con nuestra casa España, necesitamos un hogar que pueda integrar los avances tecnológicos venideros, sin que las leyes supongan una barrera al avance. Necesitamos una casa digital.

NO ES CUESTIÓN DE MODAS O TENDENCIAS. LA ERA DIGITAL VIENE A QUEDARSE Y ES UN FACTOR DE CRECIMIENTO

Tradicionalmente, el crecimiento económico se ha fundamentado en el capital y en el trabajo, pero desde finales del siglo pasado aparecen estudios económicos que introducen un nuevo factor: la tecnología.

Tanto la ocde como la Harvard Kennedy School of Government cuantifican el impacto de la tecnología en el pib, señalando que la tecnología digital es, junto con el capital y el trabajo, la palanca del desarrollo de las economías avanzadas. Buena prueba de ello es que las sociedades más tecnológicas son, en términos económicos, las más avanzadas. Por ello la digitalización del procedimiento administrativo, además de conseguir un procedimiento rápido, ágil y flexible, tiene un innegable impacto positivo en la economía de España, considerando no solo la Administración Pública como una unidad más de producción, sino también como motor de arrastre, al tirar del resto de sectores.

En particular, la negrita es nuestra, «The study confirms that ict has a significant impact on economic growth. First, the accumulation in ict capital stock is a significant determinant of the variation in output growth across economies. Second, ict is superior to Non-ict in enhancing the efficiency of output growth: for given levels of growth in labor and capital inputs, a higher level of ict capital stock *per capita* allows a typical economy to achieve a higher output growth rate».

La Administración digital no solo nos hará una vida más fácil, sino que será un elemento estructural

que operará como palanca de crecimiento, generando un efecto multiplicador respecto del capital y los recursos humanos.

PRINCIPALES DESAFÍOS

La superación de la separación

En el informe cora se recogían entre sus objetivos la integración de las normas de procedimiento administrativo y de las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones por medios electrónicos en una sola ley. Hasta ahora coexistían la Ley 30/1992, que regula el procedimiento administrativo, junto con la Ley 11/2007 dedicada a las especialidades del acceso electrónico a los servicios públicos. Esta dualidad ha generado dudas por el solo hecho de su existencia. El ciudadano debía cohonestar ambas normas; cuestiones como la validez de los documentos y validez de sus copias, medios de identificación, cómputo de plazos, formas de presentación de solicitudes, debían analizarse en una y otra norma.

A la doble comprobación se añadía el distinto diseño de cada ley, la primera, la de procedimiento, troncal y más jurídica; la segunda, de acceso electrónico, complementaria y más técnica.

La suma de las dos leyes no ha sido una tarea fácil. En primer lugar, parte de su texto debía integrarse en la Ley de régimen jurídico del sector público y parte en la de procedimiento. En segundo, lugar la integración exigía la revisión del lenguaje, de modo, que sin perder su carácter técnico, debía adaptarse a un lenguaje más jurídico; por último, la fusión no podía limitarse a un reparto o diseminación de artículos, era preciso avanzar en una visión global. «Ya puestos», nos ponemos a la «última».

Nuevarevista.net

Elevar el suelo al techo

Con la meta de avanzar en la integración de las leyes, pronto se acuñó un leitmotiv en los grupos de trabajo, que se resumió en una consigna: que las mejores prácticas de hoy sean el suelo de la reforma y que el techo no lo pongamos nosotros sino el desarrollo tecnológico. Con esta premisa, en el texto se generalizan prácticas de éxito como son los sistemas de identificación por claves concertadas, la extensión de la obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración a las personas jurídicas, la existencia de puntos comunes de acceso, la generalización del principio de eficiencia, el registro electrónico de apoderamientos, pieza clave para las empresas, los avisos a dispositivos móviles, el uso del sello electrónico, el escaneo seguro de documentos, y su tramitación y archivo íntegramente electrónicos…

Pero junto a las mejores prácticas que han operado como base, era necesario dejar espacio a mejoras futuras. En este punto las leyes admiten extensiones vía reglamento, como sucede respecto de los sujetos obligados, o respecto de los sistemas de identificación y firma electrónica, supuestos estos en los que se puede ampliar los sistemas relacionados sin necesidad de modificar la ley.

Identificación y firma

La Administración Pública debe tener una puerta fácil de abrir. Interactuar con la Administración debe ser igual de fácil que hacerlo con otros sujetos. En las relaciones cotidianas no nos vemos en la obligación de ir firmando cada manifestación que hacemos, faltaría más. Basta con acreditar quiénes

somos; basta con identificarnos. Hasta ahora el Derecho administrativo exigía, en particular en las relaciones electrónicas, la firma de las actuaciones del particular de modo que tenían que usarse certificados que acreditaran no solo quién se es, sino que se consiente lo que se hace. La reforma de las leyes administrativas da un paso adelante al diferenciar entre identificación y firma.

La identificación se configura como comprobación del nombre y apellidos o razón social de la persona que interviene. La firma permite además acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento. La identificación de una persona no supone su firma, pero toda firma supone la identificación de una persona. Quien puede lo más, puede lo menos.

Con carácter general será suficiente la identificación, solo las actuaciones de mayor intensidad requerirán firma. Para identificarse o firmar se fija con carácter básico, para todas las Administraciones Públicas, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma. No se ha dejado a cada Administración la determinación de los sistemas de identificación y firma. De haberlo hecho, nos hubiéramos encontrado en cada «habitación» de la casa un tipo de «clavija» distinto, con los costes y disfunciones que ello genera.

En particular, se admitirán como sistemas de firma: sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basadas en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, entendiéndose admitidos en esta categoría tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico, así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación: cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas.

Nuevarevista.net

Tanto los sistemas de identificación como los sistemas de firma previstos en estas leyes son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Derecho de la Unión Europea, ya que tienen amparo en el Reglamento (UE) 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/ce.

Al igual que sucede con el ciudadano, la Administración también debe identificarse y firmar sus actuaciones. Por ello la ley, en este caso de régimen jurídico del sector público, también regula la identificación y firma de la Administración, la otra parte de la relación. En efecto, se introduce la definición de Portal de Internet y sede electrónica para permitir la identificación de la Administración, de modo que lo que aparece en los citados sitios se considera que procede de la Administración. Además, se regula con detalle la firma y/o el sello para constatar la voluntad de la Administración en los distintos documentos que elabora.

COLECTIVOS OBLIGADOS

Hay cambios que deben imponerse… Hasta ahora con carácter general el acceso electrónico a la Administración Pública se ha configurado como un derecho; lógico en una situación en la que el desarrollo de la Administración digital era incipiente. Sucesivamente se ha ido, caso a caso, imponiendo, generalmente por vía reglamentaria, la obligación de comunicarse electrónicamente a

determinados colectivos para determinadas actuaciones. Esta expansión de la obligación se ha producido ante la Administración Tributaria y la Seguridad Social, donde actualmente los empresarios están obligados a comunicarse electrónicamente con la Administración. Más recientemente la Administración ha impuesto a la mayoría de sus proveedores la obligación de facturar electrónicamente. Todos estos supuestos son casos de éxito, y se analizan por los países de nuestro entorno como modelos de buenas prácticas. Esta experiencia de éxito justifica la extensión de la obligación no solo a estos ámbitos sino a todas las relaciones con las Administraciones. Disponiendo los empresarios de medios y experiencia suficiente en las relaciones electrónicas con determinadas Administraciones era aconsejable utilizar el conocimiento adquirido por ellos para relacionarse, a partir de ahora, de esta forma con todas las Administraciones, y no solo con la Tributaria o con la Seguridad Social.

La ley dispone que estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite, al menos, las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria y los empleados públicos de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas por razón de su condición de empleado público.

Las personas físicas podrán seguir relacionándose presencialmente con la Administración Pública al quedar fuera de la obligación mencionada. De modo que podrán seguir identificándose como hasta ahora, pudiendo aportar documentación en papel. ¿Pero el objetivo no era que no hubiera papel? Sí, pero ha de ser la Administración la que convierta el papel en un documento electrónico, para lo cual las oficinas administrativas deberán digitalizar los documentos, expidiendo copias tanto en papel como en formato electrónico de los documentos presentados. De este modo se conseguirá un verdadero procedimiento electrónico, convirtiendo el papel en documentos digitales.

Nuevarevista.net

A su vez caben dos ampliaciones más de la obligación de relacionarse electrónicamente, en primer lugar reglamentariamente, podrá ampliarse para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. De este modo un determinado procedimiento podrá ser íntegramente electrónico para determinadas personas.

Además, se permite exigir que determinados documentos deban ser presentados por todos necesariamente de forma electrónica. De modo que la ampliación a la comunicación electrónica puede ser no solo para determinados procedimientos, sino también para determinados documentos o trámites. Así, puede suceder que respecto de un procedimiento, como los de solicitud de ayudas, se exija que se tramite todo él electrónicamente o bien que un determinado documento, como un certificado, deba ser remitido de modo electrónico.

CUESTIÓN DE UBICACIÓN

Una Administración digital está en todas partes. Con esta idea el proyecto permite que la presentación de escritos y solicitudes pueda tener lugar a través de un solo portal de entrada y ante cualquier ventanilla. Frente al régimen anterior de presentación de documentos, en el que la admisión de los escritos ante una Administración distinta a la destinataria dependía de que hubiera un convenio o estuviese previsto legalmente, a partir de la modificación normativa toda Administración Pública debe admitir los escritos o solicitudes aun cuando no sean las destinatarias de tales documentos. Así, habrá

tantas «ventanillas» cuantas oficinas administrativas haya, ganándose con ello en proximidad a los ciudadanos. La admisión de documentos en cualesquiera oficinas no solo será electrónica sino también presencial.

Esta revolución exige que los registros electrónicos de cada Administración deban ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se presenten en cualquiera de los registros. A la postre, todas y cada una de las habitaciones deben compartir la red.

DEL PAPEL AL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

En un enfoque dinámico del procedimiento administrativo se pueden ver tanto documentos que acceden a ella como documentos que emite la Administración. Los que entran y los que salen. Unos y otros deben ser electrónicos.

Para hacer real el objetivo de una Administración electrónica ha sido preciso regular la digitalización de todo documento que accede a la Administración, de manera que los registros no solo tengan obligación de dar entrada a los documentos sino que además deban digitalizarlos, transformándolos en digital, asistiendo a las personas físicas en esta tarea. Con este propósito, los anteriormente denominados «Registros» pasan a ser «Oficinas de asistencia en materia de registros».

Nuevarevista.net

Al mismo tiempo todo documento que elabore la Administración será electrónico, con independencia de que se entregue una copia en papel. Para posibilitar el reconocimiento de la autenticidad de los documentos por los destinatarios se incorporan a las copias en papel códigos electrónicos, visibles, que permitan contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos.

LAS NOTIFICACIONES

Retomando el carácter dinámico de la relación jurídica, concluimos con otra de las cuestiones que han sido afectadas por la reforma, las notificaciones. Dejando a un lado los sujetos obligados a comunicarse electrónicamente con las Administraciones, que obligatoriamente recibirán las notificaciones de modo electrónico, nos encontramos con las personas físicas. A las personas físicas se les seguirán notificando presencialmente, pero el proyecto recoge una serie de incentivos a la notificación electrónica.

Entre los incentivos está la posibilidad de facilitar una dirección de correo electrónico o la identificación de un dispositivo móvil, que habilitará a recibir un aviso de la notificación. Este aviso permitirá que quien no quiera desplazarse físicamente a una oficina de correos pueda voluntariamente acceder a las sedes electrónicas de la Administración a fin de poder notificarse. Es decir, siempre tendremos la opción de recibir la notificación de modo electrónico. No solo el aviso electrónico sino el aviso en papel permitirán la notificación electrónica al identificar los sitios donde poder hacerlo.

También se permite que las personas físicas manifiesten su adhesión a las notificaciones electrónicas, pudiendo darse de baja de este servicio en cualquier momento. Estas adhesiones no habrán de limitarse a un determinado procedimiento o Administración, ya que cabe que se dirijan a cualesquiera Administraciones y procedimientos. Igualmente existirá un Punto General de Acceso en el que podremos consultar si tenemos pendiente alguna notificación.

Finalmente aparece una novedad destacable en la notificación a través de la publicación; publicación que tiene lugar en los supuestos de notificación infructuosa. La publicación tendrá lugar necesariamente a través del Boletín Oficial del Estado, que ya es electrónico. La configuración actual del boe permite introducir sistemas de alertas que nos avisarán que no nos han podido localizar, y al mismo tiempo no tendremos la necesidad de recorrer todos y cada uno de los distintos diarios oficiales.

PAGAR

Por último, considerando que gran parte de las relaciones conllevan una obligación de pago, terminamos con la última fase de muchos procedimientos, el pago.

La Ley de Procedimiento no tenía ninguna mención o regulación sobre los medios de pago, pese a su importancia. Con el propósito de hacer real un procedimiento electrónico ha sido preciso reconocer el derecho a realizar el pago de modo electrónico. A tal fin se introduce con carácter preferente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, los siguientes medios electrónicos, tarjeta de crédito y débito, transferencia bancaria, domiciliación bancaria o cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública. •

Nuevarevista.net

Fecha de creación
29/10/2015
Autor
David Mellado Ramírez