

LA VENTANILLA ÚNICA COMO INSTRUMENTO VÁLIDO Y VIGENTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

TECNIMAP 2000
CÁCERES

GLORIA NISTAL

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA VENTANILLA O LAS VENTANILLAS
2. EL MARCO NORMATIVO NACIONAL Y EL ENTORNO INTERNACIONAL
3. LOS LOGROS DEL PROYECTO PISTA-VENTANILLA ÚNICA I
4. LAS BARRERAS DETECTADAS DURANTE LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO
5. EN DIRECCIÓN AL FUTURO: PISTA VENTANILLA ÚNICA II Y EL PORTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. INTRODUCCIÓN: LA VENTANILLA O LAS VENTANILLAS.

Cuando hablamos de "Ventanilla Única", quién sabe a qué nos estamos refiriendo exactamente?

El término se acuña como consecuencia de su aparición en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, referido a la necesidad de que los ayuntamientos se comportaran como "auténticas ventanillas únicas" para la realización de los trámites que los ciudadanos necesitasen en sus relaciones con las Administraciones públicas. En aquel contexto se centraba en la actuación de los ayuntamientos como "gestorías" o estafetas de correo para la recepción y el envío de documentación con destino a otras Administraciones públicas.

Es indudable que la expresión, inicialmente, fue bien acogida y que floreció por doquier dando lugar a numerosos frutos. Se cuentan por decenas las instituciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales que disponen de su propia "ventanilla única", su "ventanilla telemática" o su "ventana

directa".

Ello evidencia, por una parte, que al haber tantas ventanillas únicas se desvirtúa el sentido inicial de que hubiera una ventanilla única actuando como "escaparate" o "front-end" único ante el ciudadano, con la participación colaborativa de todas las administraciones públicas en la "trastienda" o "back end", pero, por otra parte, denota que hay una emergente necesidad y demanda por parte de los ciudadanos, y una ineludible obligación de las Administraciones públicas para la prestación de servicios al ciudadano que no tiene por qué conocer los cometidos y los ámbitos de responsabilidad de cada una de las Administraciones públicas.

Y para todo ello el ciudadano exige que se utilice la misma tecnología que utiliza ya para comunicarse con su banco, los grandes almacenes, con multitud de empresas privadas de cualquier sector, esto es, utilizando la tecnología más moderna y eficaz, que es Internet.

La expresión "Ventanilla única", por todo lo anterior, ha ido evolucionando desde su denominación inicial hasta la actualidad en que se ha convertido en un término manido y políticamente desprestigiado. Y ahora se prefiere la utilización de otros sinónimos como "tramitación electrónica", "administración telemática", "administración en línea", "servicios administrativos interactivos" o cualquier otra expresión que denote el empleo de medios electrónicos o telemáticos para la comunicación y la interacción entre las Administraciones públicas y los ciudadanos.

2. EL MARCO NORMATIVO NACIONAL Y EL ENTORNO INTERNACIONAL

La normativa española en relación a la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el acercamiento de la Administración pública a los ciudadanos tiene ya una importante historia. A modo de rápido inventario, mencionaremos las normas más relevantes:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, BOE de 14 de enero de 1999.
- R.D. 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la

utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local.
- Art. 81º de la Ley 66/1997 de Medidas Administrativas, Fiscales y de Orden Social, por el que se faculta a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para la prestación de servicios de seguridad para las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.
- R.D. por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, aprobado en Consejo de Ministros el 23 de abril de 1999.
- Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- R.D. 1289/1999, de 23 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España.
- Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, por el que se desarrolla el artículo 81 de la Ley 66/1997.
- Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

También, y como ejemplo de excepción, se incluyen algunas normas de desarrollo reglamentario sobre trámites telemáticos concretos:

- Orden de 24 de abril de 2000 por la que se establecen las condiciones generales y el procedimiento para la presentación telemática de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. (B.O.E. de 29-04-2000).
- Orden de 18/11/1999 por la que se establecen las condiciones generales y el procedimiento para la presentación telemática de la declaración correspondiente al modelo 190. (B.O.E. de 22-11-1999).
- Orden de 20-1-1999 por la que se establecen las

condiciones generales y procedimiento para la presentación telemática de modelos 111, 320 y 332.

- Orden de 2-2-1999 por la que se aprueban los modelos en euros para la gestión de los impuestos especiales de fabricación, y la presentación por vía telemática de declaraciones-liquidaciones para las grandes empresas.

Pero la implantación de la Sociedad de la Información no es una preocupación que haya surgido únicamente en nuestro país. En efecto, la comunidad internacional es consciente de la necesidad de la adaptación de las Administraciones públicas al entorno avanzado en el que vivimos y por ello ha realizado distintas iniciativas que a continuación se referencian de un modo sucinto:

- Los proyectos IDA e IST de la Unión Europea, nacidos en 1995, tienen como objetivo la plasmación en proyectos concretos de actividades destinadas a la implantación de la Sociedad de la Información en los países miembros: <<http://www.ispo.cec.be/>>
- El "Green book for Information in Public Sector" de la Unión Europea, publicado en 1998 persigue la puesta en disposición para los ciudadanos de tres niveles de servicios en línea: informativos, de comunicación y de transacción.
- La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica en su división de Administración pública(OCDE-PUMA) creó en 1999 un grupo de trabajo(Connecting Government and citizens) para el acercamiento de las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos. Fruto de los trabajos de este grupo se ha realizado una encuesta y un estudio de la situación en que se encuentran los distintos países miembros en lo relativo a la incorporación de medios técnicos en línea para el beneficio de los ciudadanos: <<<http://www.oecd.org/puma/citizens/index.htm>>>
- La Unión europea, en el mismo año de 1999, lanzó el Proyecto "Government on line" dentro de la iniciativa "e-Europe: An Information Society for all" con el mismo objetivo de acercar los servicios de las administraciones a los hogares de los ciudadanos: <http://www.ispo.cec.be/policy/i_europe.html>
- La cumbre de Lisboa de Presidentes de Gobierno de la Unión

Europea en febrero de 2000 se comprometió en el impulso de las acciones y la dotación de los recursos necesarios para que los países de la Unión estuvieran en disposición de prestar los servicios más necesarios para los ciudadanos a través de medios interactivos a la finalización del año 2002.

- El Diario Oficial de las Comunidades Europeas del día 17 de julio de 2000 promulga de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la Sociedad de la Información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico).

3. LOS LOGROS DEL PROYECTO PISTA VENTANILLA ÚNICA I

En mayo de 1998 se inició el proyecto PISTA- Ventanilla Única I con la participación de distintos usuarios de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, bajo la dirección de los Ministerios de Ciencia y Tecnología (anterior Secretaría General de Comunicaciones) y de Administraciones públicas y con la participación técnica de la UTE formada por Telefónica + INDRA.

El proyecto finalizó en septiembre de 1999 con la realización de numerosos productos (divididos en tres categorías: normativos, de desarrollo software y demostradores piloto) y la consecución de importantes logros, que se reseñan a continuación:

PRODUCTOS:**Normas:**

Norma o estudio	Subnorma	Descripción
SICRES 2.0	Definición	Formato del fichero de intercambio de anotaciones registrales
	Errores	Errores de comunicación entre registros y su proceso (Dirección errónea, contenido erróneo, servidor no operativo, no llegada de documentación, etc.)
	Anotaciones	Tratamiento de anotaciones 'preventivas' en espera de llegada de documentación física
	EDIFACT	Guía de formato EDIFACT
	XML	Guía de formato XML
	Correo	Normas de ensobrado. (Asuntos, Body part, anexos, nombres de ficheros, etc.).
Ficha DEL DIRECTORIO X-500	Definición	Ficha censal de Unidad Orgánica o Registral en el Directorio Nacional.
	Carga masiva	Mantenimiento de fichas de forma descentralizada
UID	Definición	Definición de la codificación de Unidades Orgánicas y Registrales
Ficha Procedimientos	Definición	Ficha censal de procedimientos en el HiperCentro de Información y Tramitación Administrativa (HITA)
	Carga masiva	Mantenimiento de fichas de forma descentralizada
ALERTA	Definición	Generación del fichero de Actualización de Entidades Telemáticamente Activas
U-Arias	Definición	Relación de destinatarios de correo personalizado o de circulares
Recomendaciones finales	Consultoría	Recomendaciones Finales de los trabajos Pista I

Desarrollos software

Producto	Módulo	Descripción
Sicres2 HiperReg	Principa l	Programa de Registro General
CSR	Principa l	Programa de Comunicaciones, Seguridad y Repositorio de Actividad de Entrada Salida.
	EDIFACT	Traductor de formato. Incluido en CSR. Particular SICRES 2.0
	XML	Traductor de formato. Incluido en CSR. Particular SICRES 2.0
	CoDec	Firma y cifrado y su inversa según CERES. Incluye módulos Entrust. Incluido en CSR.
HITA		Servidor Internet del Hipercentro de Información y Tramitación Administrativa. Permite localizar Oficinas registrales, Unidades Orgánicas y Procedimientos según diferentes criterios (Geográfico, materias, texto libre, Organización, lengua, etc.).
Directorio X.500		Directorio Nacional de Unidades Orgánicas y Registrales
INAP		Servidor Internet del INAP. Procedimiento de acceso a pruebas de selección de Empleo Público.
ARTE/PYME		Servidor Internet de ARTE/PYME del Ministerio de Fomento. Solicitud de ayudas por Entidades jurídicas sin ánimo de lucro.

LOGROS:

- Consenso entre las organizaciones integrantes del grupo de Usuarios para la definición de especificaciones, aún cuando existía un enorme rango de diversidad entre las instituciones participantes: bilingüismo, insularidad, distancia geográfica, profundas diferencias en la implantación de TIC, procedencia de distintas

administraciones e intereses, etc.

- Resultados normativos que conforman el sustrato y la infraestructura necesaria para la construcción de la tramitación electrónica, entre los que destaca la definición de las especificaciones de intercambio de datos y la constitución del Directorio Nacional de Órganos administrativos en Internet (UID y directorio X.500), etc.
- Alta valoración del resultado final y de los trabajos de la UTE por parte del grupo de usuarios.
- Sinergia total y completa cooperación entre la dirección del proyecto (Ministerio de Fomento: Secretaría General de Comunicaciones, y Ministerio de Administraciones Públicas: COAXI)
- Alto grado de comprensión el problema, una vez finalizado el proyecto.

4. LAS BARRERAS DETECTADAS DURANTE LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO

A lo largo del proyecto se fue conformando un claro mapa de situación de las Administraciones públicas en materia de utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones para la dispensación de servicios en línea con destino a los ciudadanos. Como resultado de ese análisis se llegó a un diagnóstico de una clara inmadurez en relación con determinados aspectos:

- El consenso entre las Administraciones Públicas es insuficiente (únicamente se ha conseguido de forma completa entre los participantes dentro del Grupo de Usuarios, pero no de forma totalmente satisfactoria entre las organizaciones a las que aquéllos pertenecían). No hay una fuerte voluntad de cooperación interadministrativa. El tamaño entre las organizaciones es muy diferente y el diferente avance tecnológico provoca grandes diferencias a la hora de la definición de necesidades para el desarrollo y la implementación de soluciones. El marco competencial entre estas organizaciones también es muy desigual.
- La normativa básica disponible fue muy innovadora en su momento, pero la normativa reglamentaria que debe desarrollarla, con las excepciones loables de la Agencia Tributaria y, en parte, de la Seguridad Social, adolece de la adecuación a ese corpus básico. De ese modo, se encuentran numerosos procedimientos que, de acuerdo con su reglamentación, serían ilegales si se tramitasen

telemáticamente, debido a que su normativa, obsoleta ya para los tiempos que corren, obliga a la presentación de formularios autocopiativos de distintos colores, etc.

- En materia de seguridad se han detectado notables agujeros, que la tecnología intenta combatir de modo acelerado. Los servicios de seguridad más fiables en la actualidad son los suministrados por medios hardware, pero es muy inusual y requiere una adecuación tecnológica (uso y difusión de lectores de tarjetas) y un cambio cultural para la utilización de tarjetas inteligentes con dispositivos de lectura en las computadoras personales.
- La documentación anexa exigida por las Administraciones públicas para la tramitación de los expedientes es muy voluminosa y podría ser reducida de forma drástica si existieran campañas de simplificación y adecuación de normativas obsoletas.
- A excepción de la AEAT, no hay importantes ejemplos de pago electrónico en las administraciones públicas, razón que limita enormemente la extensión del comercio electrónico en el entorno público. Son todavía escasos los organismos o entidades públicas (Paradores Nacionales, BOE) en los que se puede comprar, presencialmente, no telemáticamente, productos con tarjeta de crédito o débito.
- El número de tipos de procedimientos de tramitación es elevadísimo. Hay además una falta de uniformidad entre los mismos procedimientos según sean competencia de las diferentes administraciones públicas. Así una mera instancia puede tener formatos y formularios que varían en las comunidades autónomas, en los ayuntamientos e incluso entre los ministerios de la AGE.
- Se hace necesaria la creación de una "masa crítica" de procedimientos electrónicos, para lograr una sinergia y un empuje que obligue a los organismos menos proactivos a una incorporación al mercado para responder a la demanda emergente.
- La división digital. Internet (ver nota 6) divide. Las Tecnologías de la Información y más particularmente, Internet produce diferencias sociales. El estado en particular y las administraciones públicas en general, deben establecer medidas para paliar o evitar los sectores sociales "excluidos" por la tecnología.

5. EN DIRECCIÓN AL FUTURO: PISTA - VENTANILLA ÚNICA II Y EL

PORTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Después de la realización de los productos obtenidos en el proyecto PISTA - Ventanilla Única II y del análisis de las consecuencias de su realización, con estudio crítico de las barreras encontradas en su implantación, se ha decidido la puesta en marcha de la continuación del proyecto con un esquema similar al iniciado en la fase I del proyecto.

Se contará igualmente con un Grupo de Usuarios, con una codirección técnica compartida entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Dirección general de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y el Ministerio de Administraciones públicas a través de la COAXI, y con la participación de un socio tecnológico o empresa adjudicataria del concurso. Pero esta vez se cuenta además con otros agentes absolutamente necesarios desde su inicio. Estos son: La AEAT, la Seguridad Social, la Asociación Española de Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).

Los grandes objetivos de esta segunda fase de PISTA Ventanilla Única son:

- Conexión de las Oficinas Registrales con las Unidades tramitadoras a través de aplicaciones de Workflow.
- Utilización efectiva del pago electrónico en los trámites administrativos con coste asociado.
- Empleo de la firma electrónica y el estampado de tiempo como medidas adicionales de seguridad en las transacciones.
- Envío de "testigos telemáticos", certificados de la Agencia tributaria y de la Seguridad Social a los organismos tramitadores a petición de los ciudadanos y con su consentimiento cuando efectúan tramitaciones en las que se les exige la presentación de documentos frecuentes como los de estar al día en el pago de sus obligaciones tributarias o en sus obligaciones con la Seguridad Social.
- Pruebas con terminales menos tradicionales como la computadora para la realización de trámites electrónicos, pero más comunes y de mayor penetración en los hogares, como la televisión, a través de "set-top-box" o "Web-TV".

Por su parte, en el ámbito del Ministerio de Administraciones Públicas, en el Consejo Superior de Informática se ha aprobado un pliego de especificaciones para la realización del Portal de las Administraciones Públicas, con los

siguientes objetivos principales:

- La riqueza de contenidos y los servicios de uso común.
- La búsqueda de información ágil por criterios orgánicos, geográficos, temáticos y texto libre.
- La flexibilidad y escalabilidad de la solución y el servicio de 24 horas * 7 días a la semana.
- La facilidad de personalización y adaptación a la necesidades de los clientes, los ciudadanos y las empresas.
- La seguridad avanzada integrando los aspectos de confidencialidad, integridad, autenticidad y disponibilidad de la información.
- El acceso mediante diferentes dispositivos.
- Facilitar el acceso a colectivos especiales (discapacitados).
- La gestión dinámica de contenidos con los webs públicos proveedores de información.
- Otras facilidades complementarias como la disponibilidad de alarmas y avisos, suscripciones, foros y "chats", de carácter multilingüe de la información y la comunicación (castellano y las otras lenguas cooficiales en las distintas Comunidades Autónomas españolas e idiomas extranjeros).

Es indudable que la Ventanilla Única o tramitación electrónica es uno de los servicios protagonistas, vigente y válido, que deberá prestarse a través del Portal de las Administraciones públicas y que todas las administraciones públicas sin distinción deberán sentarse a negociar para entenderse y conseguir ofrecer unificadamente, con una sola interfaz, los servicios de información, de comunicación y de interacción que está demandando el ciudadano, con un nivel de exigencia y conocimiento mayor día a día.

No hay que olvidar que si las Administraciones Públicas no hacen importantes inversiones para conseguir la seguridad y la calidad de los productos y de los datos, el proyecto se quemará y nacerá desprestigiado.

Y en último lugar, aunque no en el lugar menos importante, tampoco hay que olvidar que si no lo hacemos pronto, llegaremos tarde.