

Nuevas tendencias y retos para evitar que los ciudadanos aporten certificados y fotocopias en sus relaciones con las administraciones

Abstract

Después de 8 años de experiencias y más de 4.700.000 intercambios efectuados con otras administraciones, la situación de la implantación de la interoperabilidad en la Generalitat podría parecer consolidada. Pero las tendencias actuales de vehicular los intercambios a través de las oficinas virtuales y 4 nuevos retos adicionales (Completar la oferta de servicios web con soluciones asíncronas, modelo de gobierno de la Red de comunicaciones, posible nuevo concepto de verificación de datos i solución para agentes externos) conforman un escenario complejo que necesita clarificarse.

Índice:

1. Introducción
2. Fases de la interoperabilidad desde la perspectiva de la Generalitat de Catalunya
3. Momento actual
4. Nuevos retos a tener en cuenta.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década, las administraciones públicas han incorporado decididamente soluciones técnicas y organizativas para hacer realidad el concepto de interoperabilidad. Esto es, la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos¹. Especialmente cuando se trata de interoperar para evitar la presentación de certificados, fotocopias y otros documentos para acreditar requisitos, cuando éstos ya se encuentren en poder de la Administración.

Hasta la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, existían diferentes interpretaciones sobre como se tenía que aplicar el punto F del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando establece que

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

...

F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.”

Durante mucho tiempo se interpreto el precepto de forma muy restrictiva, asimilando “administración actuante” al propio órgano competente. Entre otras razones porque era poco más que una quimera esperar que los sistemas de información de los años 80 y principios de los 90 fueran interoperantes. Con la revolución de internet, las razones técnicas para mantener esa interpretación perdieron vigencia. Algunos interpretaron que “administración actuante” era decididamente la administración competente en la materia (suma de todos sus

¹ Anexo de definiciones de la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

órganos activos) y que el imperativo legal obligaba a interrelacionar los diferentes sistemas de información para compartir datos y romper los silos de información que conforman toda organización humana. Otros, fuimos más atrevidos y consideramos que "administración actuante" se tenía que asimilar con ADMINISTRACIÓN (conjunto de administraciones que actúan en un territorio).

Esta interpretación fue compartida por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el año 2001 marca, para la Generalitat de Catalunya, el inicio de las experiencias reales para compartir datos con otras administraciones en la perspectiva de evitar que los ciudadanos aporten documentos en las tramitaciones.

2. FASES DE LA INTEROPERABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Podemos señalar 3 fases básicas:

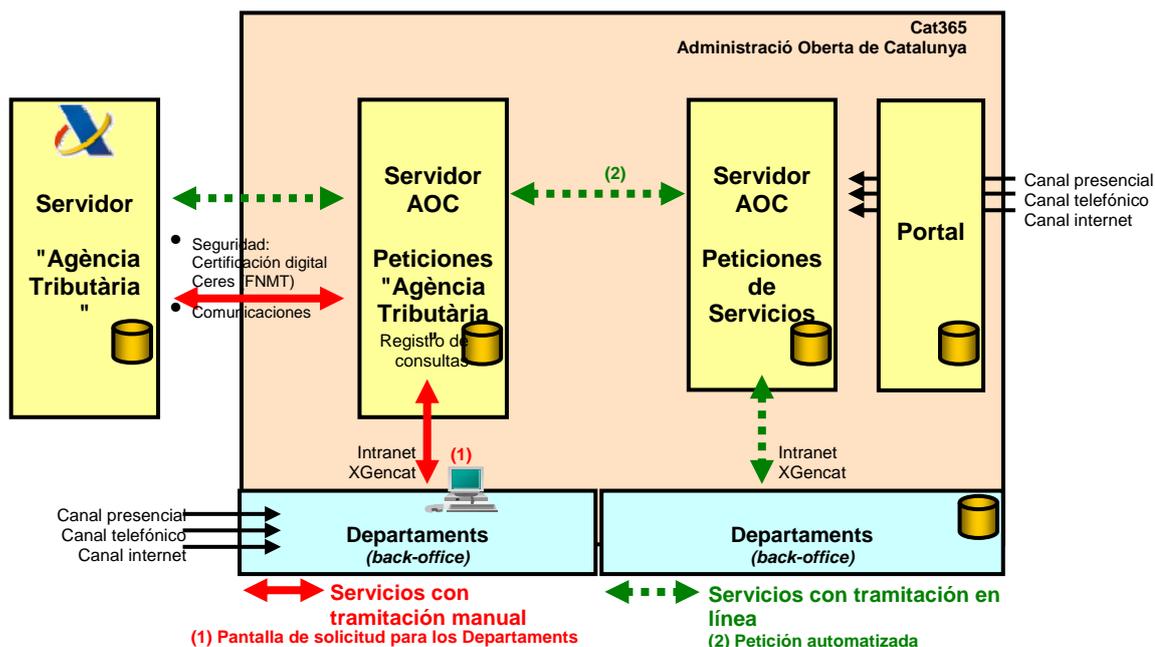
1. Fase inicial

Las primeras experiencias se basaron en intercambios directos de ficheros, ya sea utilizando soportes físicos (disquetes, CDs,...) o por correo electrónico firmado y emcriptado.

Desde el inicio de nuestra experiencia con la AEAT, la Generalitat decidió una serie de características que marcan el que podríamos definir como el modelo catalán de interoperabilidad. Estas características son:

- Crear una infraestructura propia que recopile las solicitudes que se generan cada día en toda la Generalitat (departamentos y organismos), que efectúa la petición a la administración emisora de forma centralizada, que recopila la respuesta y que las distribuye a los funcionarios que las solicitaron. En contraposición con otras experiencias donde cada funcionario tiene que enviar sus peticiones individualmente a la administración emisora.
- Además esa infraestructura gestiona los usuarios que estarán autorizados a consumir y deja todas las trazas que hacen falta para saber en detalle que pasa y auditar su utilización.
- Utilizar la acreditación de una única persona para relacionarse con otras administraciones (en el caso de los intercambios con la AEAT, una persona firma los correos centralizadamente cada día). De esta manera se descarga a la Administración emisora la necesidad de gestionar los usuarios de la Generalitat autorizados
- Utilizar la solución tanto para trámites en línea que requieran datos de otras administraciones como para tramitaciones tradicionales en papel

Estas ideas se materializaron dentro de la plataforma Cat365 de la Administració Oberta de Catalunya, de acuerdo con el esquema adjunto.



Esta infraestructura se conecta tanto a la AEAT como a las administraciones locales a través del Consorcio AOC (para acceder al padrón), como a algunas bases de datos de la propia Generalitat (título de familias numerosas o nivel C de catalán) o con el Colegio de Arquitectos de Cataluña (para células de habitabilidad).

Hoy día todavía funciona, todo y que desde el 2008 se está substituyendo por otra nueva plataforma que se describirá a continuación. El número de intercambios efectuados hasta el 31 de diciembre de 2009 es:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
AEAT	345.778	408.753	708.780	743.302	377.896	301.032	2.776.273
AA. LL.				1.672	0	0	1.672
Generalitat		897	1.845	3.321	23	10	6.096
Arquitectos		545	1.187	1.268	1.201	422	4.623
Total	345.778	410.195	711.812	749.563	379.120	301.464	2.898.410

2. Fase de incorporación de servicios web

A partir del 2003 y con mucha intensidad durante los años 2004 y 2005, se produce la irrupción de los servicios web, como un nuevo paradigma en los intercambios de datos entre administraciones. En el marco de las reuniones de equipos de trabajo dependientes del Comité Sectorial de Administración Electrónica, se acuerda adoptar los siguientes principios en los intercambios entre administraciones:

- Utilización de la transmisión de datos como medio estándar de sustitución de certificados en papel
- Formato XML para la transmisión de los datos
- Servicios Web XML para el acceso a los datos
- Publicación y acceso a los Servicios Web distribuida
- Control de acceso e identificación mediante certificados X509 V3 de servidor emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

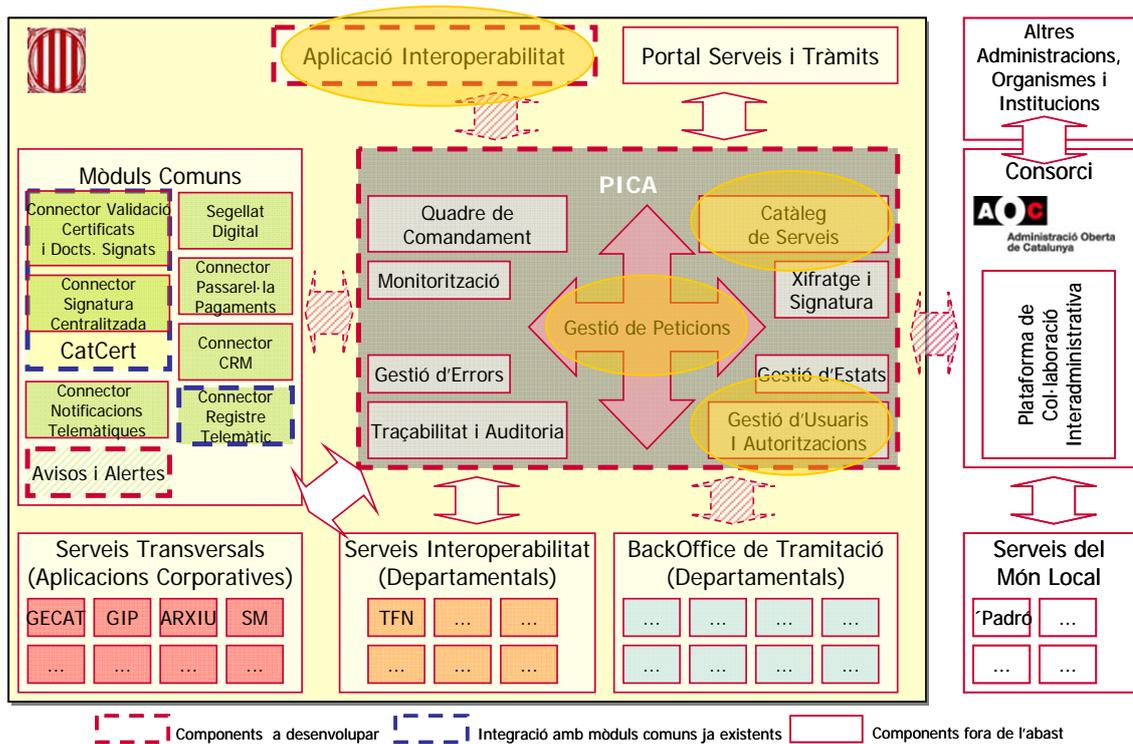
- Directorio(s) de servicios Web para facilitar su localización
- Utilización de la Intranet Administrativa como infraestructura de comunicaciones.
- Protocolo SOAP sobre http(s), con identificación en los dos extremos

En este contexto se desarrollaron plataformas específicas para efectuar los intercambios como son la red SARA de la Administración General del Estado, la Plataforma de Colaboración Inter administrativa (PCI) del Consorcio AOC o la Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa (PICA) de la Generalitat. Todas ellas forman parte de Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas que desarrolla el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La PICA respecto a la anterior plataforma significa un salto cualitativo importante, donde respetando las características de aquel, incorpora nuevas posibilidades:

- Respuestas en línea si así lo ofrece la administración emisora o cedente de datos.
- Un entorno de integración de Back-office mucho más estructurado, que contempla tanto soluciones basadas en la utilización directa del formato XML como en la utilización de ficheros planos que se transforman automáticamente en XML para aquellos entornos en que este formato no es natural.
- Control de autorizaciones de órganos y usuarios íntimamente relacionado con la finalidad que justifica el acceso a los datos.
- Diversidad de canales para acceder a los datos. Por pantalla se pueden hacer solicitudes individuales o se pueden cargar y descargar ficheros en formato CSV. Desde los back-office se pueden acceder en línea o también enviar ficheros con centenares de solicitudes
- Control total del acceso a las respuestas

El esquema básico responde a siguiente gráfico, donde todos los componentes están operativos:



Actualmente la PICA ofrece a todos los departamentos de la Generalitat y organismos dependientes o adscritos los datos de:

- La AGE (siempre a través de la Plataforma de Colaboración Interadministrativa del Consorcio AOC y de SARA del Ministerio de la Presidencia)
 - AEAT: certificado de deudas tributarias y certificados de datos tributarios
 - TGSS: certificado de deudas con la seguridad social y certificado de situación de cotización
 - Policía: verificación y consulta de datos de identidad
- Las administraciones locales catalanas (a través de Plataforma de Colaboración Interadministrativa del Consorcio AOC)
 - Padrón de habitantes (certificado de empadronamiento, de convivencia, de residencia en Cataluña,...)
- Datos de la propia Generalitat:
 - Título de Familia Numerosa
 - Servei d'Ocupació de Catalunya: certificados de ocupación y de persona en paro.
 - Agència Tributària de Catalunya: certificados de deudas con la Generalitat.
 - Servei Català de la Salut: consulta al registro central de asegurados.
- Datos de Colegios profesionales:
 - Registradores: registro de la propiedad
 - Arquitectos e ingenieros de telecomunicaciones: consulta y verificación de documentos visados

Además, durante el mes de marzo de 2010 se incorporarán:

- Registro de licitadores de la Generalitat

- Registro de entidades (asociaciones, fundaciones,...) de la Generalitat
- Registro de cooperativas y sociedades laborales de la Generalitat
- Registro de personas discapacitadas de la Generalitat.
- Registro mercantil del Colegio de Registradores

A nivel de indicadores de utilización, los datos son:

Productos de intercambio de datos	Fecha entrada en producción	Volúmenes 2008	Volúmenes 2009
Datos del Padrón	Enero 2008	93.247	221.692
Título Familia Numerosa	Enero 2008	353.462	890.966
Certificados TGSS	Marzo 2008 (Deudas) Enero 2009 (Situación cotización)	14.306	145.754
Certificados AEAT	Julio 2008 (Deudas) Junio 2009 (resto certificados)	1.780	45.972
Datos DNI / NIE	Julio 2008	773	37.548
Certificado deudas Generalitat (ATC)	Enero 2009	0	2.735
Certificados Servei d'Ocupació Cat. (SOC)	Febrero 2009	0	4.181
Registre de la Propiedad	Julio 2009	0	52
Documentos visados	Julio 2009	0	29
Identificación menores (RCA-Salut)	Noviembre 2009	0	0
Totals		463.568	1.348.929

3. Fase de explosión de las Oficinas Virtuales

Seguramente con el impulso que ha supuesto la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, últimamente existe una autentica explosión de oficinas virtuales donde cada administración pone a disposición de otras sus documentos.

A título de ejemplo, en el ámbito de la Seguridad Social, a principios de marzo están disponibles los productos siguientes:

- R001.- INFORME DE SITUACIÓN DE DEUDA
- A002.- INFORME DE VIDA LABORAL DE EMPRESAS
- A003.- INFORME ACREDITACIÓN AGRARIA CUENTA PROPIA
- A004.- INFORME SITUACIÓN ACTUAL

- A006.- INFORME DE VIDA LABORAL ÚLTIMOS 6 MESES
- A007.- INFORME ALTA LABORAL A FECHA CONCRETA
- A008.- INFORME NÚMERO MEDIO ANUAL DE TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE ALTA
- A009.- INFORME DEUDORES TRIBUTARIOS
- P001.- INFORME DE PENSIONISTAS A EFECTOS FISCALES
- P002.- INFORME DE PENSIONISTAS CON IMPORTES ACTUALES Y CONSENTIMIENTO DEL INTERESADO
- P003.- INFORME DE PENSIONISTAS CON IMPORTES ANUALES Y DE EJERCICIOS ANTERIORES Y CONSENTIMIENTO DEL INTERESADO

Cuando la oferta de estos organismos a través de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas es de solamente 2 de ellas (R001, A003) y se espera una tercera (A007) durante este año.

Puede parecer que este sistema de obtención de datos no se diferencia mucho del que se produce mediante la red de comunicaciones de la AAPP. No en balde la obtención de esta información está sujeta a la previa justificación por parte del solicitante y la correspondiente aceptación por parte de la administración emisora o cedente. Las autorizaciones para el uso de los servicios pueden ser revocados en cualquier momento sin previo aviso, cuando se detecte cualquier uso irregular o indebido. O si se detectarse cualquier dato incorrecto en la solicitud de autorización de acceso.

Por supuesto que el titular del órgano firmante de la solicitud tiene que velar por el cumplimiento de las obligaciones, garantías y normativa aplicable al suministro y/o comunicación de la información, que debe ser utilizada para las finalidades indicadas en la solicitud de autorización y asegurar que cada una de las peticiones se efectúe en el marco de un procedimiento administrativo concreto. El organismo requirente debe adoptar cuantas medidas de seguridad se estimen necesarias de acuerdo a la normativa referente a la protección de datos y debe disponer de un documento de seguridad, que podrá ser requerido para su evaluación como requisito previo a la autorización de la cesión de datos.

Como en el resto de los sistemas, las autoridades, funcionarios y el resto de personal que tengan conocimiento de los datos o información suministrados en virtud de la autorización están obligados al más estricto sigilo respecto de ellos. La violación de esta obligación implica incurrir en las responsabilidades penales, administrativas y civiles que resulten procedentes, así como el sometimiento al ejercicio de las competencias que corresponden a la Agencia de Protección de Datos...

La diferencia básica es que siempre implica una intervención manual por parte de una persona ya sea para cargar ficheros como para rellenar un formulario directamente en la oficina virtual del organismo emisor previa identificación del usuario.

3. MOMENTO ACTUAL

Después de más de 4.700.000 intercambios efectuados y a la vista de la evolución descrita anteriormente, podría parecer que estamos en un momento de consolidación, pero la realidad es más compleja de lo que parece.

La explosión de oferta directa a través de las Oficinas virtuales es un paso importante pero, como se ha visto, ciertamente contradictorio con el planteamiento

adoptado en el marco del Comité Sectorial de Administración Electrónica mediante las plataformas que conforman lo que hemos dado en llamar la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. En cierta forma es como volver a la fase inicial del proceso descrito.

Suponemos y esperamos que esta tendencia a ofertar directamente los datos en la Oficinas Virtuales sea una respuesta rápida a los retos que representa la Ley 11/2007 y que toda la oferta acabará alojada también a través de la mencionada Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. Pero la realidad actual es que la diferencia de la oferta es significativa. A título de ejemplo, solo cabe recordar que de las 11 transacciones mencionadas anteriormente que ofrece el ámbito de la seguridad social en sus oficinas virtuales, solamente 2 se ofrecen a través de la Red de comunicaciones y está prevista solamente una tercera para este año 2010. La AEAT ofrece 3 certificados más en su oficina virtual que por la Red de comunicaciones...

Así, para la Generalitat - que ha hecho un gran esfuerzo para disponer de un único espacio en que nuestros funcionarios pueden acceder a los datos de otras administraciones -, es difícil plantear la posibilidad de que cada órgano se dirija directamente a una administración emisora para obtener su autorización, para comunicar que usuarios se acreditaran para realizar los consumos y, después, dejar que cada usuario tenga que dirigirse a las diferentes oficinas virtuales para hacer las solicitudes y para recuperar las respuestas con pocas posibilidades de incorporarlas directamente a su sistema de información.

Creemos que es irrenunciable que cada Administración pueda:

1. Disponer de un Frontal único para sus empleados públicos, que evite a éstos saltar continuamente de sede corporativa en sede corporativa para recavar los datos que les son imprescindibles para su quehacer diario.
2. Contar con una multiplicidad de sistemas de consulta: las consultas deben poderse realizar una a una o por lotes y con respuesta síncrono o asíncrona en función de las necesidades del servicio público que se presta.
3. Acreditar órganos autorizados en vez de acreditar usuarios porque es insostenible para cualquier administración emisora controlar las altas y bajas de usuarios del resto de administraciones. Cal que el órgano autorizado sea responsable de sus usuarios. En cada transacción se tiene que identificar el usuario, el órgano y la finalidad de forma que se garantice la visibilidad total de quien consume y para que finalidad.

Aspectos que solamente se garantizan si se efectúan los intercambios a través de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. Por ello, se plantea como una necesidad que esta tercera fase debe ser lo más corta posible y volver a vehicular toda la oferta a través de la mencionada Red.

4. NUEVOS RETOS A TENER EN CUENTA

Aparte de la recomendación / petición efectuada, nuestra experiencia nos aporta una serie de retos a afrontar para poder continuar avanzando a corto y medio plazo en la substitución del papel por parte de los ciudadanos y empresas

Estos retos son los siguientes:

1. Completar la oferta de servicios web (solución básicamente síncrona) con soluciones asíncronas.

Todo y que estamos totalmente convencidos de la superioridad del sistema de intercambios utilizando la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas sobre otros sistemas; también tenemos claro que esta se basa actualmente en servicios web y que sería interesante utilizar otros mecanismos cuando se trata de intercambiar grandes lotes. Por ejemplo, es un clásico que cada año para la tramitación de becas del Departamento de Educación de la Generalitat haya que tener acceso a los datos tributarios de centenares de miles de personas. Hacer la consulta una a una y en síncrono, no es la forma más racional ni eficiente.

Todo el sistema de control de autorizaciones, usuarios, signatura,... se mantendrían igual pero para solicitar y recibir grandes lotes de información hay que integrar otras tecnologías diferentes a los servicios web.

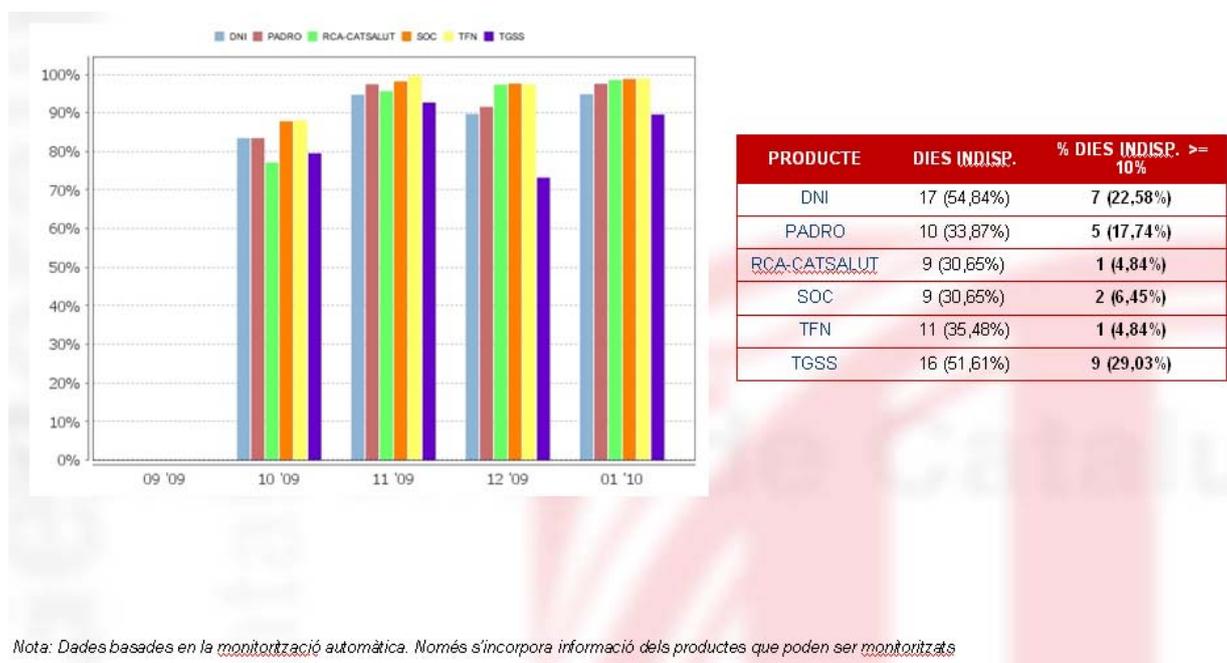
2. Avanzar en un modelo de gobierno de la Red de comunicaciones.

La petición de un certificado de deudas tributarias de la AEAT desde la Generalitat, implica utilizar las plataformas siguientes:

- i. La PICA de la Generalitat
- ii. La PCI del Consorcio AOC
- iii. SARA del Ministerio de la Presidencia
- iv. El sistema de la propia AEAT

Y la respuesta se realiza por el camino inverso. Si todo funciona bien, no hay problema pero si falla una sola de las piezas, falla todo el montaje.

Cada plataforma puede suministrar sus Acuerdos de Nivel de Servicio, comprometerse en comunicar a las plataformas adyacentes cualquier incidencia,... pero NO es suficiente. A título de ejemplo, considérense los datos de disponibilidad real de productos PICA durante los últimos meses.



Queda claro que hace falta establecer un mecanismo de seguimiento de lo que pasa (existen herramientas en el mercado) que no sea invasivo y que identifique rápidamente que falla y donde falla.

3. Posible nuevo concepto de verificación de datos

Toda la argumentación jurídica que posibilita este tipo de intercambios de datos parte del principio que se produce una cesión de datos de la administración emisora o cedente a una otra administración requeridora de la información. Y para que pueda realizarse esta cesión, hay que tener la autorización expresa del interesado o que una norma con rango de ley autorice dicha cesión.

Ahora bien, se dan intercambios donde, desde un punto de vista práctico, es dudoso que exista cesión de datos ya que en todo caso son verificaciones de datos. Por ejemplo, cuando un candidato a la función pública en Cataluña aduce que forma parte de una familia numerosa para reducir la tasa correspondiente, se le pide que informe del número del título y la categoría de la familia numerosa. Estos datos, más el DNI/NIE del interesado, se utilizan para verificar, en línea, que el título correspondiente existe y está vigente y, en consecuencia, aplicar el descuento. Los 3 datos ya están en manos de la administración requeridora y con respecto a la administración emisora solamente se pide que confirme (con un Si o un No) que es vigente el título. Algunos pensamos que difícilmente se puede hablar de cesión de datos.

Estas situaciones se ven ampliamente reforzadas con la utilización cada vez más habitual de la figura de la Declaración responsable² en los procedimientos administrativos de cualquier Administración.

El reto es investigar si sería posible adoptar un tratamiento diferenciado y específico de la verificación de datos respecto a la consulta de datos en referencia a la autorización previa del interesado. La idea innovadora es que si no existe cesión de datos y solamente una verificación de los mismos, habría que aceptar que la Administración tiene todo el derecho a verificar la veracidad de los datos de oficio sin necesidad de autorización previa.

4. Abordar alguna solución para agentes externos

Uno de los rasgos característicos de la evolución en la prestación de servicios públicos de todas nuestras administraciones es la separación de la provisión de servicios (como sinónimo de determinar las condiciones en que se prestan los servicios) de la propia prestación de servicios. Abriendo la prestación a agentes externos con una encomienda de gestión, conciertos, contratos programa y otros instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico. O directamente se externaliza en entidades públicas o privadas (con y sin ánimo de lucro). Así por ejemplo, para la tramitación de las ayudas de alquileres para ciertos colectivos, intervienen en Cataluña más de 80 administraciones locales u organismos de éstas, que son las que tramitan y comprueban el cumplimiento de los requisitos que después resuelve el órgano competente de la Generalitat. Entre los requisitos a comprobar, se encuentra el nivel de renta que debe ser inferior a una determinada cantidad. Para ello, se utiliza el correspondiente certificado tributario.

Tal y como lo tenemos articulado jurídicamente, esos agentes externos no pueden acceder a los datos de la AEAT (la competencia es de la Generalitat que si puede acceder para esa finalidad pero no puede ceder los datos a terceros ni

² Artículo 71bis de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común introducido mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

estos acceder por esa finalidad porque no son los competentes). El resultado es que una decisión del ámbito autorganizativo implica continuar presentando papeles por parte de los ciudadanos.

En conclusión, para consolidar lo mucho que se ha avanzado en los últimos años hay que continuar innovando, tanto desde el punto de vista político (que la oferta se vehicule a través de la Red), jurídico (verificación de datos y rol de agentes externos) y técnico (incorporar la consulta de grandes lotes y implantar un modelo de gobierno de la Red). Creemos que son retos importantes pero que por la recompensa - facilitarle la vida a los ciudadanos y las empresas - vale la pena.

Barcelona, marzo de 2010