

# **Estrategia para el desarrollo de servicios electrónicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón**

**Santiago Puyoles Hernández**

Inspección General de Servicios

Dirección General de Organización Inspección y Servicios

Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón

## ***Palabras clave***

Servicios telemáticos, Herramientas comunes, Coordinación, Seguimiento, Estrategia, Plataformas, Modelos normalizados de solicitud, Catálogo de procedimientos, Certificaciones Electrónicas, Directiva de Servicios, Esquema Nacional de Interoperabilidad.

## ***Resumen de la comunicación***

Esta comunicación expone la estrategia desarrollada para facilitar el proceso de búsqueda de soluciones comunes en el conjunto de la Administración de la Comunidad de Aragón, detallando las herramientas e instrumentos que se han puesto en marcha desde el Departamento de Presidencia para favorecer el desarrollo de los servicios electrónicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.



## **Introducción**

Las restricciones temporales recogidas en la Disposición Final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, así como la eficiencia en el uso de recursos públicos han propiciado la búsqueda de soluciones comunes para el desarrollo de servicios electrónicos al ciudadano que, ofreciendo las debidas garantías, no supongan una carga excesiva para la Administración.

El carácter general de los derechos de los ciudadanos establecido en el artículo 6 de la citada ley, implica que las obligaciones para la Administración derivadas de esos derechos se extienden a prácticamente todos los Departamentos y Organismos Públicos. Por tanto estas obligaciones afectan tanto a los procedimientos más comunes como a aquellos que tienen una frecuencia y por tanto un impacto menor.

El número de procedimientos gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, similar al de otras Comunidades Autónomas y cercano al millar, hace materialmente inviable la adaptación aislada de cada uno de los procedimientos en el horizonte temporal previsto.

Adicionalmente resulta conveniente procurar que el número de herramientas y sistemas que el ciudadano tenga que manejar en su relación con la Administración sea el menor posible, así como que los conceptos y términos que se utilicen sean coherentes.

Por todo esto la estrategia, que estas circunstancias han propiciado, está basada en ofrecer unos servicios y herramientas comunes que satisfagan los requerimientos mínimos de cualquier procedimiento, dejando abierta la posibilidad de que procedimientos de mayor impacto puedan buscar soluciones específicas que tengan un mayor provecho tanto para los ciudadanos como para la Administración.

Finalmente, la aprobación del Plan de Administración Electrónica garantiza la continuidad de las acciones emprendidas y dispone la creación y desarrollo de instrumentos de coordinación entre los distintos Departamentos y Organismos Públicos, prestando especial atención a la colaboración con los Entes Locales de Aragón para la extensión de la Administración Electrónica.

## **Catalogación de procedimientos y modelos normalizados de solicitud**

Un primer requisito que, con carácter general, todos los procedimientos deberían cumplir es permitir el inicio a instancia de parte por medios electrónicos para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a formular solicitudes utilizando dichos medios.

El artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que la iniciación de un procedimiento a solicitud de interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica.

Para conseguirlo se hace necesario inventariar los procedimientos administrativos y, en base a dicho inventario, poner a disposición los modelos de solicitud correspondientes a cada uno de los procedimientos. La última catalogación general



se había llevado a cabo en el año 2001 con el fin de elaborar de la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación.

Por tanto la primera dificultad para la creación de servicios electrónicos se encontraba en la inexistencia de un inventario actualizado de los procedimientos administrativos que además debería estar preparado para su actualización permanente.

Tampoco existía un repositorio único de los modelos de solicitud sino que estos estaban distribuidos, en el mejor de los casos en las páginas departamentales del portal y en el peor de los casos en las propias oficinas gestoras.

El artículo 70 de la anteriormente citada Ley 30/92 ya establecía el deber de establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes para aquellos procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos, así como su puesta a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

Por otra parte, la existencia de modelos normalizados de solicitud a disposición del interesado supone una ventaja tanto para el ciudadano al simplificar la relación con la administración y favorecer la objetividad en la tramitación de los procedimientos, como para la Administración al favorecer la mecanización de los procedimientos que permite incrementar la eficacia.

Por tanto se determinó necesario como punto de partida la recopilación de los modelos de solicitud en un catálogo que pudiera contener en cada momento los formularios vigentes de todos los procedimientos para conseguir, como primer paso, su transformación en modelos electrónicos de solicitud.

Para poder realizar esta catalogación resultaba imprescindible la colaboración de los distintos Departamentos y Organismos Públicos y así como disponer de una herramienta que permitiera la actualización de dicha información. Para conseguirlo en el menor plazo posible se llevaron a cabo tareas en los siguientes ámbitos:

- **Regulatorio**

Se redactó y aprobó la Orden de creación del Catálogo de modelos normalizados de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración. Esta orden regula adicionalmente la existencia de una ficha catalográfica del procedimiento y que está asociada a cada uno de los modelos de solicitud. En esta orden se establecía un plazo de tres meses para la incorporación de los procedimientos vigentes.

- **Organizativo**

Simultáneamente se creó un Comité de Seguimiento formado por un representante con nivel de Jefe de Servicio en representación de cada uno de los Departamentos y de los principales Organismos Públicos, en total 18. Su misión fundamental era mantener informados a los departamentos de la evolución del proceso para que la trasladaran a sus Departamentos así como recibir las inquietudes de los mismos en relación al proceso.

La periodicidad de sus reuniones ha venido siendo prácticamente mensual y a través del uso de métricas de seguimiento de la evolución ha servido para difundir el grado de avance relativo de cada departamento.

- **Técnico**

La necesidad de tener un catálogo publicado en la sede electrónica que fuera actualizado regularmente hacía necesaria la utilización de una herramienta informática. Se optó por utilizar un desarrollo previo y evolucionarlo para adaptarlo a las necesidades del proceso inicial, procurando simplificar el flujo de trabajo necesario para la publicación.

- **Formativo**

La elaboración de las fichas catalográficas y, en algunos casos, el uso de la herramienta informática, requería una serie de acciones de formación tanto para conseguir una interpretación homogénea de los conceptos catalográficos como para explicar las causas y los objetivos del catálogo. Las acciones formativas permiten adicionalmente obtener una información directa de la diversidad casuística de la tramitación de los procedimientos administrativos así como del nivel de informatización real.

La puesta en marcha del catálogo siguió a grandes rasgos la planificación prevista y de su puesta en marcha se pudieron sacar las siguientes conclusiones.

- Gran diversidad inter e intra-departamental: en lo relativo al grado de informatización de la tramitación y a la capacidad de colaboración técnica efectiva. Este hecho implica que en algunos casos haya que partir de una tramitación prácticamente manual lo que requiere no solo herramientas sino también un esfuerzo de formación considerable.
- Dispersión de la información: la información sobre la tramitación de los procedimientos en muchos casos no está formalizada y hay que obtenerla, generalmente de forma oral, de los niveles medios de la organización lo cual implica la necesidad adicional de recursos organizativos y de coordinación cuando hay que trabajar con un número elevado de procedimientos.
- Necesidad de homogeneización: tanto la terminología para la descripción de la tramitación (conceptos de procedimiento, fase, servicio, trámite, actividad) como la propia del procedimiento hacen que una misma información al ciudadano sea calificada de forma distinta en los diversos procedimientos.
- Limitación de tiempo y recursos humanos: la tarea de recopilación de esta información, resultó finalmente más complicada de lo esperado. Por ello no se podía dar por hecha la disponibilidad de recursos para realizar tareas mucho más complejas y que por tanto requirieran niveles de dedicación elevados.

Todas estas conclusiones conducen a estrategias donde inicialmente no fuera necesario un esfuerzo elevado de colaboración por parte de los gestores, para hacer posible la obtención de resultados a corto y medio plazo sin requerir un elevado volumen de recursos departamentales.

Esta estrategia se traduce en la puesta a disposición de servicios y herramientas de carácter general y que requieran la menor intervención posible en la definición de los conocedores de los detalles específicos de la tramitación de cada procedimiento.

De esta forma es posible avanzar de forma consistente en todos los procedimientos al permitir incluir una buena parte de la tramitación interna en dichas herramientas generales.



## **Transformación del modelo normalizado de solicitud al formato electrónico**

Una vez catalogados los formularios en formato Pdf, inicialmente para su descarga e impresión, debían ser convertidos en un formato que permita la realización de forma telemática del inicio del procedimiento. La obligación de puesta a disposición en las dependencias se traslada a la puesta en disposición en la sede electrónica pero se diversifican las funciones del modelo normalizado de solicitud electrónico:

- **Descarga e impresión**

Esta función permite la obtención a distancia del modelo de solicitud y requiere una conexión a la sede y el programa de lectura del modelo que podrá ser impreso en papel.

- **Cumplimentación**

Los modelos electrónicos permiten también su cumplimentación mediante un computador lo que permite mejorar la legibilidad, permitiendo incluso la utilización de reconocimiento de caracteres y en algunos casos el almacenamiento en local de los datos introducidos.

- **Validación de los datos**

A diferencia de los modelos en papel el formato electrónico permite realizar validaciones, a menudo sintácticas que pueden minimizar los errores u omisiones accidentales y por tanto disminuir el número de subsanaciones posteriores.

- **Envío de los datos**

Esta función del formulario permite que los datos introducidos puedan ser enviados a una aplicación informática y ser tratados, es decir el documento también puede desencadenar acciones externas al mismo.

- **Documento electrónico de solicitud**

Es el propio modelo de solicitud electrónico, junto con los datos introducidos, el que se firma electrónicamente, se registra telemáticamente y se archiva. Por tanto debe estar preparado para permitir esta función.

Para la transformación de estos modelos se barajaron diversas alternativas de formato pero teniendo en cuenta la estrategia se optó por utilizar el formato PDF con la incorporación de formularios Acroform para permitir la cumplimentación. Esta elección tenía los siguientes puntos a favor.

- Basada en el estándar ISO 32000
- Tecnología suficientemente madura, conocida y con herramientas libres
- Disponibilidad real de lectores multiplataformas.
- Fácil transformación del formulario electrónico actual y al de archivo PDF/A.

Como principales desventajas de este formato se encuentran la imposibilidad de salvado local con el lector más usual (problema que en realidad es una cuestión comercial y no técnica) y el resultar poco práctico para documentos de formato libre (como las memorias frecuentes en procedimientos de subvenciones).



Una vez seleccionado el formato, y conforme a la estrategia anterior, se dio la posibilidad de transformar los modelos de solicitud de forma centralizada debiendo optar los departamentos para cada formulario si deseaban mantener el modelo vigente o preferían el rediseño en base a plantillas.

La transformación fue la opción preferida en un 80% y fue contratada de forma que el trabajo pudiera ser realizado sin intervención de los gestores de los procedimientos. Una parte importante de este esfuerzo de transformación se lo lleva la inclusión de ayudas técnicas en los formularios para facilitar la accesibilidad.

El rediseño de los formularios fue contratado por separado y tiene como objetivo adicional la creación de un repositorio de modelos, bloques y campos que puedan ser reutilizados. Para este proceso se utiliza la herramienta de maquetación Open Source Scribus y una aplicación Web que contiene el esquema de la solicitud.

### **Herramientas comunes de tramitación electrónica**

Una vez transformados los modelos de solicitud se hacía necesario disponer de herramientas que pudieran ser utilizadas para la tramitación de los procedimientos tomando como base los modelos de solicitud.

Utilizando los servicios comunes de tramitación electrónica de firma electrónica, registro telemático, notificaciones telemáticas y pasarela de pagos se han puesto en marcha dos herramientas que pueden ser utilizadas por los departamentos en forma de plataformas comunes.

### **Plataforma de tramitación Asíncrona (ETT)**

Esta plataforma pretende gestionar el inicio del procedimiento, que generalmente será la solicitud, llegando hasta la presentación de la información en el registro telemático. Esta plataforma integra de forma parametrizable, el modelo de solicitud almacenado en el catálogo de procedimientos, la firma electrónica de las solicitudes, el acceso a la pasarela de pagos y el registro telemático de forma que se hace posible iniciar el procedimiento y adjuntar documentos de forma telemática.

Desde el punto de vista interno permite al gestor acceder a las solicitudes recibidas, bien de forma manual o a través de llamadas a servicios Web, pudiendo informar desde la misma plataforma del estado de tramitación de la solicitud.

### **Plataforma de tramitación Inmediata (SERI)**

Su objetivo es permitir la creación de servicios administrativos automatizados y que por tanto no requieran la intervención manual del funcionario. Está dirigida a la emisión automatizada de documentos y a la recepción y verificación inmediata de comunicaciones. Requiere eso sí, que todos los datos necesarios para estas tramitaciones se encuentren a disposición de la plataforma lo cual en la actualidad es un factor restrictivo para un buen número de procedimientos o trámites.

Esta plataforma integra también el acceso a la plataforma de firma electrónica, el acceso a la pasarela de pagos y el registro telemático, utilizando para la generación de los documentos el servicio de certificaciones electrónicas.

### **Servicio de certificaciones electrónicas (CERT)**

Este servicio, orientado a las aplicaciones de gestión interna, permite mediante la llamada a servicios Web la generación y consulta de certificaciones en formato electrónico.



El servicio requiere únicamente la existencia de la plantilla Acroform de la certificación, siendo en el momento de realizar la llamada cuando se crea el documento electrónico administrativo en formato PDF/A , que es firmado con un sello de órgano alojado en la plataforma de firma y almacenado en el gestor documental con los metadatos necesarios para su posterior consulta.

El documento electrónico incluye un código único generado automáticamente, de forma parcialmente aleatoria, de 20 caracteres, que al ser visible en la copia impresa permite localizar el documento en el gestor documental y poder contrastar la autenticidad de las copias en papel.

Como se puede ver en los casos anteriores se pretende crear servicios y herramientas no muy complejos o restrictivos, de forma que puedan ser usados por un buen número de procedimientos para constituir lo que aparece en el gráfico como Entorno Telemático de Tramitación.

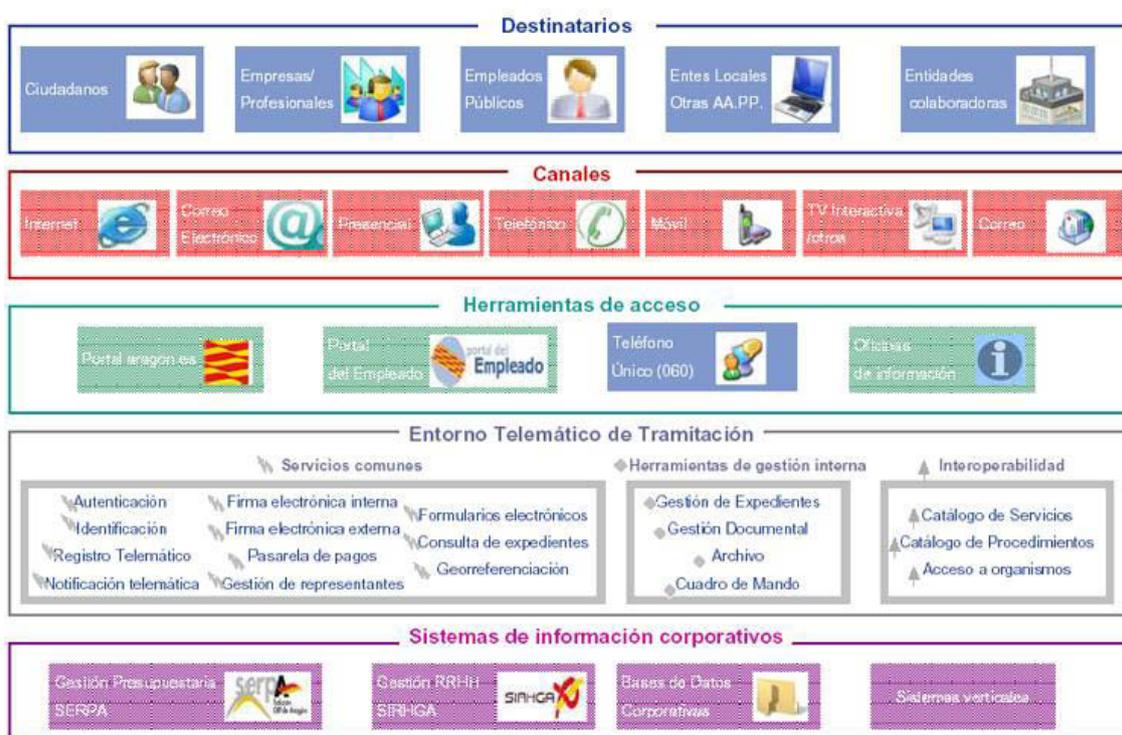


Figura 4: Modelo de Administración Electrónica

## Evolución de la estrategia

En primer lugar es necesario completar el conjunto de servicios y herramientas comunes, fundamentalmente en la relación con el ciudadano, extendiendo las herramientas a nuevas fases y actividades en la tramitación (subsanción, aportación de documentación, notificación de la resolución, representación,...) y en lo relativo a la gestión y archivo documental.

Se pretende continuar con la estrategia de servicios comunes aunque se podrá ir abriendo la puerta a la creación de servicios y herramientas especializadas, que permitan ofrecer servicios más desarrollados, con mayores requisitos de los sistemas informáticos departamentales y una colaboración mayor por parte de las unidades gestoras.

Por otra parte, además de las herramientas técnicas y regulatorias generales es necesario regular cada uno de los procedimientos telemáticos. En esta regulación es importante que se evite, siempre que sea posible, la aportación de documentos que ya obren en poder de la Administración.

Por tanto será necesaria la creación de servicios comunes inter e intra-administrativos que permitan a distintas unidades administrativas acceder, con las debidas garantías de seguridad, a dichos documentos o informaciones. Para estos servicios no sólo será necesario proporcionar herramientas comunes sino que se podrá adecuar la estrategia priorizando aquellos que generen unas mayores cargas administrativas.

Posteriormente, una vez que la mayor parte de las herramientas comunes estén suficientemente desarrolladas, se estará en condiciones de avanzar, de forma consistente y global, en el soporte a la tramitación interna específica de cada uno de los procedimientos. Esta fase llevará previsiblemente a la creación herramientas específicas para distintas familias de procedimientos para lo cual será necesaria también una mayor participación de las unidades gestoras.

Algunas de las herramientas actuales ya tienen perfiladas la evolución puesto que han ido apareciendo nuevos requerimientos y oportunidades:

### **Catálogo de modelos normalizados de solicitud**

Dentro del proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, el proyecto de Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS) establece la necesidad de que cada administración presente una Ventanilla Única a la cual, por medios electrónicos, se pueda acceder desde cualquier otro estado para tramitar de forma homogénea el conjunto de servicios englobados dentro del ámbito de la Directiva (servicios para la creación de empresas, etc) , incluyendo acciones vinculadas a la normalización de los flujos de tramitación entre las diferentes administraciones.

Por otro lado, dentro del marco del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Servicio de Información Administrativa tiene un objetivo de alcance diferente puesto que incluye todos los procedimientos y servicios que todas las administraciones puedan prestar a ciudadanos, empresas u otras administraciones sin incorporar la normalización de la actividad para la prestación.

Por tanto el catálogo actual se convertirá a lo largo del tiempo en un catálogo de procedimientos y servicios que incorpore toda la información procedimental requerida por la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios y se constituya en el instrumento previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad a nivel de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, avanzando en el control y reducción de la documentación requerida para el inicio de los procedimientos y sirviendo como referencia a los distintos servicios y herramientas comunes.

Adicionalmente, el modelo normalizado representa el documento de definición de la solicitud del servicio de inicio de cada procedimiento y por tanto deberá incorporar, para los servicios electrónicos, la información organizativa, semántica y técnica necesaria para la llamada a dichos servicios electrónicos.

### **Evolución de las plataformas**

La capacidad del registro telemático de almacenar documentos va a permitir desacoplar en mayor medida la herramienta utilizada para presentar la solicitud de la que se use en la tramitación, pudiendo convertirse el documento recibo de



registro telemático en documento índice del mensaje de inicio para las aplicaciones de gestión.

Las posibilidades de firma derivadas de los artículos 22 y 23 hacen necesario poder parametrizar las plataformas comunes para permitir diferentes roles firmantes en las solicitudes, para lo cual deberán integrarse con los servicios de gestión de la representación y los directorios de funcionarios habilitados.

Está prevista la existencia de servicios que realicen comprobaciones automatizadas de las solicitudes y que podrán ser accedidos por las plataformas comunes para permitir detectar errores y evitar requerimientos de subsanación.

## **Conclusiones**

La estrategia seguida se ha basado en generar herramientas y servicios de uso común sencillos que puedan ser utilizados por un gran número de procedimientos independientemente del impacto de los mismos. Esta estrategia permite formar y familiarizar al empleado público en estas herramientas que posteriormente utilizarán para la tramitación diaria de sus procedimientos.

Del mismo modo se ha optado por no condicionar la planificación de los distintos servicios y herramientas a la puesta en marcha de plataformas tecnológicas específicas, sino tenerlas en cuenta en el diseño y una vez asentadas proceder en su caso a su integración dentro del marco evolutivo.

En cualquier caso cada vez va a ser necesaria una mayor participación activa de los Departamentos y Organismos Autónomos y sus unidades gestoras, no sólo para definir y prestar servicios al ciudadano y automatizarlos, sino también para prestar servicios administrativos internos de forma que permitan reducir carga a los ciudadanos en otros procedimientos probablemente de otros Departamentos o Administraciones.

Por ello la Comisión Interdepartamental de Administración Electrónica prevista en el Plan de Administración Electrónica deberá definir, impulsar y controlar de forma coordinada todas las iniciativas en la materia y podrá albergar en su estructura el Comité de Seguimiento del catálogo de procedimientos.

