

El procediment administratiu: documents, registre i arxius públics i administració pública electrònica

Una de les característiques del procediment administratiu és el gran volum de documentació que genera l'Administració. A més, cal tenir-ne present la rellevància especial, atès que constitueix la base de les resolucions de l'Administració.

Així doncs, resulta d'una importància vital que hi hagi un sistema clarament definit per gestionar la documentació de manera que sigui d'accés fàcil quan sigui necessari.

El registre de la documentació

Una de les característiques més important del procés administratiu és la traçabilitat de la documentació que es genera.

La traçabilitat en el procés administratiu consisteix a reproduir l'historial d'una documentació per poder determinar en quina part del procés es troba i qui és la persona que n'és responsable.

Per tal de fer possible aquesta traçabilitat, cal tenir en tot moment un registre de la documentació que s'ha generat i el codi que s'hi assigna. D'aquesta manera, tindrem una facilitat d'accés més gran en tant que, a partir de les anotacions en els registres, podrem tenir constància de si s'ha generat aquesta documentació, qui ho ha fet i el camí que aquesta documentació ha seguit.

Registre d'entrada i sortida

Per tenir certes garanties que, en un procediment administratiu al qual concorrem, es tingui en compte la documentació que lliurem, caldrà obtenir alguna acreditació o resguard que confirmi que s'ha lliurat aquesta documentació. A aquest efecte, l'Administració disposa de registres d'entrada a les seves seus. El registre dóna fe que un escrit ha estat lliurat a un òrgan de l'Administració determinat.

Ara bé, per evitar confusions hem de tenir clar que hi ha dues accepcions diferenciades definides amb el mateix nom: el lloc físic on es registren les entrades de documentació i el procés de registre en si mateix.

Els registres d'entrada, com a secció de la seu d'una administració, són l'espai on es rep la documentació que és lliurada a l'Administració, es registra per deixar constància d'aquest lliurament i se segellen les còpies que aporten les persones interessades en el procés com a justificant d'aquest lliurament.

El registre d'entrada d'una unitat administrativa, a més, s'encarrega de filtrar tota la documentació que arriba fora de termini.

En parlar del procés de registre d'entrada en si mateix fem referència a l'anotació en un llibre de registres de la documentació lliurada. Un cop fet el procés es procedeix, si escau, a fer una còpia per a l'arxivament d'entrades i a lliurar al destinatari la documentació.

En aquest context, veiem que la normativa obliga l'Administració a portar un registre en el qual s'ha de fer l'assentament de qualsevol escrit o documentació que es lliuri. També especifica que s'han de registrar les sortides d'escrits i comunicacions oficials dirigides a altres organismes o particulars.

Els assentaments corresponents als escrits que es registren s'anotaran respectant l'ordre temporal de recepció o sortida. !

Alternatives en el lliurament de documentació

Què succeeix quan tenim un termini per lliurar una documentació determinada i no ens podem apropar a la seu de la unitat administrativa que ens la requereix? En aquests casos, la normativa explicita alternatives de lliurament a l'Administració de documentació als llocs següents:

- Als registres de qualsevol òrgan administratiu que pertanyi a l'Administració general de l'Estat, de la comunitat autònoma o, fins i tot, de les entitats locals, sempre que aquestes hagin subscrit un conveni.
- A les oficines de Correus, segons especifiqui el reglament.
- A les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estranger.

Quan la documentació s'envia mitjançant correu, cal demanar que s'envii com a correu administratiu. Això implica que se segella la documentació amb la data en què es lliura a Correus per fer l'enviament, i serà aquella la data que consti com a data de lliurament a l'efecte del termini.

Els registres públics

Quan neix una persona ha de ser inscrita en el registre civil, quan algú es casa ha d'incloure aquesta modificació del seu estat civil al registre civil. Una cosa similar succeeix amb les empreses, que s'han d'inscriure al registre mercantil, o les propietats immobiliàries, que s'inclouen al registre de la propietat.

Per quin motiu tenen lloc aquests fets? La normativa marca que l'Administració ha de donar publicitat a les seves resolucions per tal que les persones interessades en tinguin coneixement. Ara bé, també hi ha una informació determinada que ha de poder ser coneguda per tal de donar garanties a les relacions entre les persones. Per exemple, si una persona ens vol vendre un pis, cal anar al registre de la propietat per veure si, efectivament, la persona n'és la propietària.

Els registres públics són oficines que desenvolupen funcions d'arxiu, registre i difusió d'informació relativa a les persones o les empreses.

Alguns dels registres més coneguts són:

- El registre civil: s'hi fan constar el naixement i les defuncions de les persones, i també el seu estat civil.
- El registre mercantil: s'hi registren les empreses així com els seus llibres comptables.
- El registre de la propietat: s'hi fan constar els drets reals sobre els béns immobles. Així, per exemple, al registre de la propietat podem comprovar si un pis està hipotecat.

Selecció i classificació de la documentació

L'Administració pública genera un gran volum de documentació que sovint és necessari fer servir per dur a terme el procés administratiu. Ara bé, per tal de poder fer un ús eficient d'aquesta documentació que es genera, s'acostumen a establir mecanismes de classificació. Un exemple n'és la constitució d'expedients per als processos administratius que s'estan tramitant.

La documentació i els expedients

És freqüent que, quan ens posem en contacte amb algun organisme d'una administració pública per saber l'estat d'una tramitació que vam iniciar, parlem del nostre expedient.

Un expedient és constituït per tota la documentació de què disposa l'Administració sobre un cas per resoldre.

Així doncs, els diferents documents s'organitzen per expedients. Per la seva banda, aquests expedients també s'han d'organitzar, ja que, de ben segur, en una mateixa oficina se'n gestionarà una gran quantitat. Per facilitar aquesta tasca, els expedients s'organitzen mitjançant codis que acostumen a ser numèrics correlatius per ordre d'entrada i que, entre els seus dígit, acostumen a incloure els de l'any en curs.

Aquest fet, incloure l'any, és útil atès que s'ajusta a la periodicitat que marca el funcionament de l'Administració i en facilita la cerca posterior.

Els expedients s'acostumen a organitzar mitjançant carpetes que inclouen tota la documentació referent a l'expedient i un document que recull un resum o extracte de tota la documentació que conté l'expedient. Aquest document amb el resum és útil per tenir present quins documents s'han lliurat. Això és especialment important tenint en compte que aquests documents poden ser extrets de la carpeta per fer-los servir.

A la qüestió de com es busca un expedient, la resposta sovint està relacionada amb la informàtica. En aquest sentit, mentre no es produeix una migració total cap a la documentació digitalitzada, el que sí que és cert és que hi tenen un paper important les bases de dades.

Cada cop que s'inicia un expedient nou s'acostuma a registrar en alguna aplicació informàtica que després ens en facilitarà la localització. I és que, en funció del nombre d'expedients, ens podem trobar que es classifiquen segons el nombre de registre i aquest ens dona poca informació sobre la persona o el cas que dona origen a l'expedient. Per això, és necessari que hi hagi una base de dades en què, després d'introduir alguna dada de la persona interessada o del cas, ens indiqui el número de registre i ens en faciliti la localització.

Aquestes bases de dades poden incloure diferents camps en què es poden recollir registres sobre l'estat de l'expedient, la localització, el número de registre, dades personals sobre l'administrat, etc.

Quina documentació conservar, quina no i on fer-ho

Igual que succeeix en qualsevol empresa, els diferents tràmits que es produeixen en les relacions amb l'Administració generen documentació que cal conservar. Això fa que hi hagi un increment constant de la documentació acumulada, excepte que s'origini un protocol de selecció de la documentació que cal conservar i la que no.

Pensem que el fet de conservar documentació innecessària ens genera un doble cost: d'una banda, el cost de conservació de la documentació (com més gran sigui el volum de documentació que cal conservar necessitarem disposar de més espai, més prestatges, etc.); d'una altra banda, el cost que implica haver de buscar entre un nombre de documents més gran quan cal trobar-ne un.

D'aquesta manera, s'imposa la necessitat d'establir protocols de selecció i transferència de la documentació. La transferència de la documentació implica el desplaçament dels expedients a un arxiu definitiu un cop és poc probable que l'haguem de tornar a emplenar. Un exemple en serien les oficines que gestionen els ajuts a la recerca i les beques: a les mateixes oficines tenen els expedients dels ajuts que s'estan tramitant o els dels ajuts de projectes que s'estan duent a terme.

Tanmateix, és poc probable que tinguin els dels ajuts que es van concedir fa deu anys. I és que en aquest tipus d'oficines, que acostumen a ser a llocs centrals de les grans ciutats, l'espai és molt costós i, per no haver de llogar espais nous, l'acostumen a optimitzar. D'aquesta manera, la transferència de documentació té un paper important en l'estalvi de costos, atès que els expedients que no s'han d'utilitzar es poden traslladar cap a magatzems en altres llocs on sigui menys costós i que poden ser a llocs més perifèrics.

Finalment, a part de la transferència, cal tenir present quina documentació no es necessita un cop s'emet una resolució i conclou el temps per resoldre-la. Per

exemple, als instituts s'origina un gran volum de documentació que permet establir si un alumne acredita uns continguts d'una matèria (els exàmens), aquests exàmens són documentació important per tal d'establir les qualificacions i atorgar el dret a sol·licitar el títol que acredita la formació. Tanmateix, és impensable que sigui factible que tots els exàmens dels alumnes es poguessin guardar indefinidament, atès que en pocs anys ocuparien bona part de l'espai dels departaments on treballen els professors. Així doncs, a mitjà termini són les actes en què figuren les qualificacions definitives dels alumnes i els certificats de notes que conservin els alumnes el que prevaldrà com a font d'informació sobre la superació de les matèries, ja que els exàmens hauran estat destruïts un cop superat el temps establert per a la seva conservació.

En qualsevol cas, és important conèixer quin és el termini fixat per la normativa, en què és obligatori conservar la documentació.

Els arxius públics

Entre els arxius públics, cal diferenciar els arxius que representen un patrimoni històric i els arxius de què disposen els diferents òrgans administratius i que contenen documents sense un període de vigència delimitat.

Entre els primers trobem els que incorporen documentació històrica. Part del seu catàleg és accessible per mitjà d'un portal que ha creat el Ministeri de Cultura, conegut com a Portal de Archivos Españoles.

Són exemples d'arxius públics històrics els següents:

- Arxiu de la Corona d'Aragó.
- Arxiu General d'Índies.
- Arxiu Històric Nacional.
- Arxiu General de l'Administració.

D'altra banda, trobem els arxius dels diferents òrgans administratius i que recullen la documentació vigent de la qual l'organisme ha de poder donar fe.

Per exemple, un institut de secundària ha d'estar en disposició de poder donar fe dels estudis cursats pels alumnes de cursos anteriors. En aquest sentit, ha de tenir constituït un expedient que reculli aquesta informació i que incorpori tota la informació susceptible de ser acreditada pel centre.

L'Administració electrònica

L'aparició i desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació ha estat un avenç clar en la millora de les relacions interpersonals i de les empreses, la qual cosa possibilita aquestes millores en la seva eficiència. Aquest fet no escapa tampoc a la relació entre l'Administració i l'administrat, que en els darrers anys s'ha anat dotant, cada cop més, d'eines tecnològiques que facilitin l'atenció a la ciutadania d'una manera més eficient.

L'Administració electrònica engloba les formes de relació entre l'Administració i les persones administrades que es duen a terme mitjançant les tecnologies de la informació i la comunicació.

Per tal de normalitzar l'Administració electrònica hi ha normativa com la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Entre d'altres, aquesta llei especifica que a partir del 2009 les administracions hauran de fer possible que els diferents tràmits que efectua la ciutadania es facin per mitjans electrònics.

Per mitjans electrònics entenem tots els relacionats amb les tecnologies de la informació i la comunicació: ordinador + Internet, mòbils amb SMS, la televisió digital terrestre, etc.

Entre aquests destaca la forta utilització d'Internet com a canal per fer tramitacions electròniques, en què l'Administració, per mitjà de les seues electròniques, és accessible a la ciutadania.

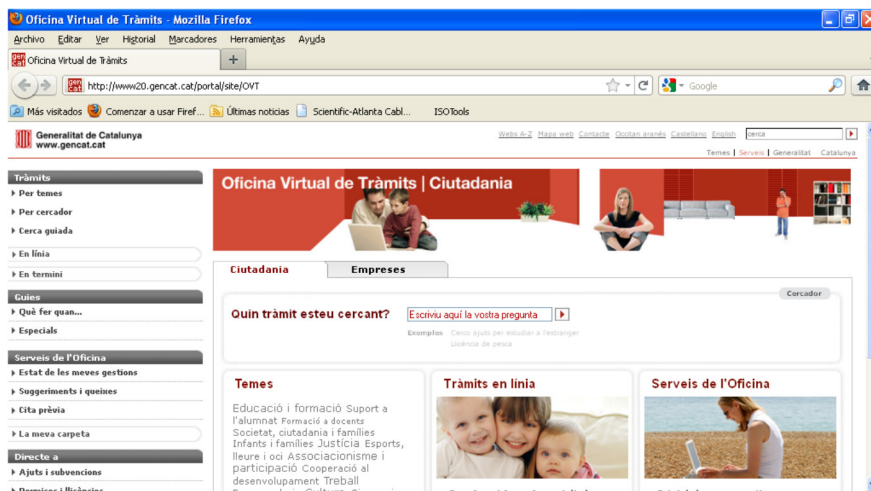
En qualsevol cas, cal tenir present que la mateixa normativa especifica que l'aparició dels mitjans electrònics no pot significar una disminució del dret de la persona interessada i, en aquest sentit, manté el dret a l'accés d'una manera tradicional.

La seu electrònica és l'adreça electrònica disponible per a la ciutadania per xarxes de telecomunicacions la titularitat, gestió i administració de les quals correspon a una administració pública, òrgan o entitat administrativa en l'exercici de les seves competències.

Seu electrònica de la Generalitat de Catalunya



La realització de tràmits amb la Generalitat es fa a través de l'Oficina Virtual de tràmits



Els ajuntaments com el de Barcelona també disposen de tramitació en línia



A les seues electròniques, els ciutadans poden trobar informació referent a les actuacions de les administracions públiques, però també es poden dur a terme diferents tràmits.

Principals avantatges de l'Administració electrònica

L'Administració electrònica incorpora grans avantatges, entre els quals destaquen:

1. Possibilitat de fer tràmits les 24 hores del dia. A diferència de l'atenció presencial, que té la limitació horària fixada per l'horari d'atenció al públic, els tràmits que es fan de manera electrònica tenen la possibilitat de fer-se en el moment que millor s'ajusti a les possibilitats dels administrats.
2. Facilitat d'accés. Ja no cal desplaçar-se a les seues de l'Administració per dur a terme qualsevol tràmit.
3. Costos més baixos. En fer el processos de manera electrònica es redueixen els costos en tant que la informació la introdueix directament l'usuari. Així, no cal que els treballadors de l'Administració la tornin a reintroduir com es feia anteriorment a partir de la documentació en format paper que recollia.
4. Més eficiència en la utilització de recursos de l'Administració. En emplenar determinats formularis, aquests contenen regles de validació en alguns camps determinats (per exemple, el format de DNI que ha de contenir xifres i una lletra); si l'usuari no l'introdueix correctament, la mateixa aplicació no permet que continuï el procés. Un altre exemple és quan en els formularis apareixen llistes desplegable de les quals hem de seleccionar una opció, amb les quals també s'evita que la tramitació no es faci correctament per incloure algun error. D'aquesta manera, es filtren bona part dels documents mal emplenats i s'agilitza la feina a les oficines.

Deures i drets de l'Administració i l'administrat en les relacions electròniques

A partir de l'entrada en vigor de la Llei que regula l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, als ciutadans li són reconeguts una sèrie de drets entre els quals destaquen:

1. Poder elegir el canal mitjançant el qual relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics entre els que es trobin disponibles en cada moment.
2. No haver d'aportar dades i documents que siguin en mans de les administracions públiques, les quals hauran d'utilitzar mitjans electrònics per demanar aquesta informació. A tal efecte i per a sol·licitar informació

que contingui dades personals de les persones interessades, l'Administració haurà de demanar autorització a la persona interessada.

3. La igualtat en l'accés electrònic als serveis de les administracions públiques.
4. Conèixer per mitjans electrònics l'estat de tramitació dels procediments en què s'és part interessada.
5. Obtenir còpies electròniques dels documents electrònics que formen part de procediments en què s'és persona interessada.
6. La conservació en format electrònic per part de les administracions públiques dels documents que formen part d'un expedient.
7. Obtenir els mitjans d'identificació electrònica necessaris, de manera que les persones físiques puguin utilitzar els sistemes de signatura electrònica del DNI per a qualsevol tràmit electrònic amb qualsevol administració pública.
8. La utilització d'altres sistemes de signatura electrònica admesos en l'àmbit de les administracions públiques.
9. La garantia de la seguretat i confidencialitat de les dades que figuren en els fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques.
10. La qualitat dels serveis públics prestats per mitjans electrònics.
11. Triar les aplicacions o sistemes per relacionar-se amb les administracions públiques, sempre que utilitzin estàndards oberts o, si escau, aquells que siguin d'ús generalitzat per la ciutadania.

D'altra banda, per facilitar que la ciutadania pugui fer ús dels seus drets, l'Administració té una sèrie d'obligacions. Aquestes s'orienten a facilitar l'accés a la tramitació electrònica des de diferents àmbits:

1. Habilitar canals o mitjans perquè sigui possible la relació electrònica amb els ciutadans.
2. Punts d'accés electrònics en què puguin trobar la informació i serveis disponibles.

Formes d'identificació i autenticació

En qualsevol tramitació presencial, el funcionari en té prou de demanar el DNI i verificar mitjançant la fotografia que la persona que té davant és qui diu ser. Ara bé, quan parlem de relacions telemàtiques el sistema és més complex.

La dificultat de verificar que una persona és qui diu ser en una relació telemàtica podria comportar que terceres persones es fessin passar per nosaltres per iniciar certes tramitacions.

Per evitar aquesta situació, hi ha mecanismes d'identificació i autenticació que permeten que els usuaris donin garanties que qui fa una tramitació és qui diu ser. El sistema més comú per donar garanties de la identitat de les persones és la signatura electrònica.

La signatura electrònica és un mètode criptogràfic que associa un missatge o document a una persona i fins i tot garanteix la integritat del document que s'envia.

La signatura electrònica pot ser recollida en diferents dispositius d'emmagatzematge digital. D'aquesta manera, trobem els de l'Agència Catalana de Certificació, que es troben en un dispositiu de memòria USB, o el que incorpora el xip que porta incorporat el nou DNI electrònic. A escala estatal, hi ha el projecte Ceres (certificació espanyola) liderat per la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre.

A l'hora de relacionar-se amb l'Administració de manera electrònica, la llei preveu que la ciutadania pugui utilitzar diferents sistemes de signatura digital:

- Els sistemes de signatura digital incorporats al DNI.
- Sistemes de signatura digital electrònica avançada admesos per les administracions.
- Altres sistemes de signatura electrònica, com la utilització de claus concertades en un registre previ com a usuari o l'aportació d'informació coneguda per ambdues parts o altres sistemes no criptogràfics.

Per la seva banda, les administracions públiques també han d'establir mecanismes que donin garanties als usuaris. Pensem que la mateixa Administració és la responsable dels continguts que apareixen a la seu electrònica, i també de la seva actualització. A l'hora de garantir la identitat en les relacions amb els usuaris, les administracions públiques poden utilitzar els sistemes següents per a la seva identificació:

Certificat de dispositiu segur

Els certificats de dispositiu segur serveixen a les seus electròniques per garantir que efectivament estem tractant amb l'Administració. A més, permet el xifratge de les comunicacions, la qual cosa permet que es transmetin d'una manera confidencial i íntegra.

- Sistemes de signatura electrònica basats en la utilització de certificats de dispositiu segur o mitjà equivalent que permeti identificar la seu electrònica i establir-hi comunicacions segures.
- Sistemes de signatura electrònica per a l'actuació administrativa automatitzada.
- Signatura electrònica del personal al servei de les administracions públiques.

- Intercanvi electrònic de dades en entorns tancats de comunicació, d'acord amb el que s'ha acordat específicament entre les parts