

Tramitación Electrónica de Documentos: Administración Electrónica y Empresa

por

Carlos Galán

Doctor en Informática y Abogado especialista en Derecho de las TIC
Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid

Las relaciones y la tramitación

Desde que los Derechos administrativo, mercantil y laboral –esencialmente-, vinieran a regular las relaciones entre personas, instituciones y empresas, en estos tres órdenes, se ha venido desarrollando el concepto de **tramitación de documentos**, que entenderemos como aquel conjunto ordenado de acciones soportadas en documentos que posibilitan la relación entre las distintas partes involucradas: Administraciones Públicas, funcionarios o empleados públicos, empresas, trabajadores y ciudadanos.

Este esquema de relaciones es complejo y multinivel: todos los enlaces entre cualesquiera de los elementos anteriores tiene sentido y, por si poco fuera, la información intercambiada puede estar soportada en múltiples y dispares medios, como luego veremos.

Tradicionalmente, la tramitación de documentos sustentó su operativa en el manejo de papel. Empresas, Administraciones Públicas y ciudadanos interactuaban generando documentos escritos en papel y remitiéndolos a sus destinatarios, quienes contestaban o continuaban el proceso, generando más papel. Desde la posibilidad de usar máquina de escribir (como novedosa alternativa a la escritura manual, regulada en la Real Gaceta del 12 de febrero de 1900), hasta hace relativamente poco tiempo, poca ha sido la modernización que habían disfrutado empresas y administraciones en el desarrollo de sus actividades.

La Tramitación Tradicional

Así, la documentación que sustentaba esta **Tramitación Tradicional** tenía las siguientes características:

- Se sustentaba en el papel.
- Con documentos escritos a mano (o, en el mejor de los casos, a máquina).
- Firmados y sellados manualmente.
- Provocando una consulta lenta e ineficiente y
- Un almacenamiento costoso y poco eficaz.

Además, se chocaba con la cuestión de la autenticación (o autenticidad) de los documentos intercambiados o generados durante el proceso, circunstancia que trataba de solucionarse con la presencia de la estampación de un sello de caucho, un golpe seco de relieve, quizás una firma manuscrita y, en algunas ocasiones, con la utilización de un determinado tipo de papel especial para una tipología concreta de documento.

Este tipo de tramitación, anclada en los modelos y herramientas del Siglo XIX, todavía pervive en nuestros días. Baste con echar una ojeada a muchas oficinas judiciales, por ejemplo, para darse cuenta de ello.

La Tramitación Electrónica

La necesaria modernización de los medios productivos y de gestión de las instituciones y empresas ha venido propiciando la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el acometimiento de actividades de tramitación. No es ajeno a este despliegue –que ha tenido lugar, fundamentalmente, durante los últimos treinta años- el abaratamiento de los costes de equipos y programas, lo que ha hecho posible su adquisición hasta por las más pequeñas organizaciones, incluidos los particulares.

La documentación que sustenta esta moderna **Tramitación Electrónica** tiene las siguientes características:

- Maneja documentos electrónicos (digitales) de diversa procedencia, estructura y formatos (textos, sonido, imágenes, etc.)
- Firmados electrónicamente.
- Posibilitando una consulta rápida y eficiente y
- Lográndose un almacenamiento barato y eficaz.

Observemos que, en este modelo, la firma electrónica de los antedichos documentos proporciona garantías adicionales que no poseían los documentos en papel: autenticidad (identificación indubitada del origen o autor del documento), integridad (aseguramiento de su no alteración) y no-repudio en origen (aseguramiento de la trazabilidad de las acciones realizadas).

Ya es posible, por tanto, que el **ciclo de vida** de un documento electrónico posibilite una **tramitación digital extremo a extremo**: El documento electrónico nace, se reproduce, se transforma, se visualiza y se almacena en formato electrónico, no parece haber demasiados obstáculos técnicos que no puedan solventarse fácilmente.

Lo anterior no hubiera sido posible, sin embargo, si la legislación no hubiera venido a colaborar. Múltiples regulaciones europeas, nacionales, autonómicas y locales vienen posibilitado un uso coherente y totalmente legal de la tramitación electrónica y los documentos tramitados. Mencionaremos alguna de las normas más significativas al respecto y su aportación.

- Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
 - Consagra la contratación electrónica y marca las obligaciones de los Prestadores de Servicios de la Sociedad de la Información.
- Ley 59/2003, de Firma Electrónica.
 - Regula la identificación fehaciente e indubitada de personas, entidades, procesos, documentos y soportes.
 - Establece su equivalencia jurídica con la firma manuscrita.
 - Inicia el camino regulatorio del DNI electrónico.

- Obligatoria en algunos supuestos y aplicaciones.
- Real Decreto 1496/2003, Reglamento de Facturación.
 - Regula la creación, remisión, recepción y conservación de facturas en formato electrónico.
 - Se potencia el uso de la firma electrónica como mecanismo de identificación de personas físicas, empresas y administraciones.
- Ley 11/2007, de Acceso Electrónico del Ciudadano a los Servicios Públicos.
 - Regula la interacción electrónica ciudadano/empresa y las AA.PP. en los procedimientos administrativos.
 - Consagra el uso de la firma electrónica como mecanismo de autenticación de ciudadanos y Administraciones, y de sus actos.
 -
- Ley 30/2007, de Contratos con el Sector Público.
 - Regula la presentación, licitación, gestión, adjudicación y ejecución de contratación en formato electrónico.
 - Se potencia el uso de la firma electrónica y se exige la factura electrónica.
- Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
 - Regula la facturación electrónica en el sector público.
 - Exige la interlocución telemática para empresas de sectores o características singulares.
 - Se potencia el uso de la firma electrónica y se exige la factura electrónica.

Todas estas legislaciones (y otras concordantes) han hecho posible que el documento electrónico mantenga siempre lo que he bautizado como **la cadena de la legalidad**.

La generación y tramitación electrónica de documentos es tan importante que la consultora Billentis ha expresado en un reciente informe que, a modo de ejemplo, durante 2008, cerca de un millón de empresas europeas y 23 millones de consumidores han intercambiado en torno a mil millones de facturas en formato electrónico. Añade el estudio que cada día de 2009 se incorporan al mecanismo de la facturación electrónica 1.200 nuevas empresas y 11.000 nuevos consumidores.

La presencia del papel.

Sin embargo, pese al indudable incremento del ciclo de vida digital de un documento, todavía se dan circunstancias y escenarios donde otros soportes siguen teniendo una función preponderante: nos estamos refiriendo ahora al **papel**.

La tramitación de documentos en papel, en determinados entornos de la vida económica y, muy especialmente, de las Administraciones Públicas, sigue siendo todavía mayoritaria. Así, un documento –que podría estar generado, incluso, con un programa de proceso de textos- se imprime para, a continuación, tramitarse en papel, hasta su almacenamiento y archivo finales, donde deberá ser consultado.

Esta circunstancia aleja claramente los deseados objetivos de eficacia de las empresas e instituciones que mantienen el papel como soporte documental básico; pensemos, por ejemplo, en la tramitación de expedientes llevada a cabo en las oficinas judiciales.

La posibilidad de incorporar los documentos en papel al flujo electrónico descrito con anterioridad no es, sin embargo, imposible. Las técnicas de **digitalización de documentos**, amparadas en las más modernas tecnologías hardware y software, han hecho posible hoy en día una transformación del documento-papel a documento-electrónico totalmente fiable. Si tal proceso de digitalización, además, se enmarca dentro de un esquema de workflow y un repositorio documental de las imágenes digitalizadas habremos logrado incorporar al papel, de manera extraordinariamente eficaz, a los modernos esquemas de tramitación electrónica.

Sin embargo, nos asaltan algunas dudas que conviene tener en cuenta. A saber: ¿Cómo estar seguros de que la imagen obtenida a partir de una digitalización es fiel y exacto reflejo del original en papel? ¿Cómo probar jurídicamente, llegado el caso, esta circunstancia? ¿Cómo saber dónde utilizar este nuevo mecanismo?

Como es sabido, nuestro ordenamiento jurídico impone la libertad de forma para la celebración de los contratos y la autonomía de la voluntad de las partes como fuente de derecho y obligaciones. Por este motivo, lo acordado entre las partes, respecto de la utilización de mecanismos de digitalización, deberá sujetarse a lo estipulado en el respectivo convenio, teniendo pleno valor y siendo fuente de los derechos y obligaciones dimanantes.

Sin embargo, cuando en la relación anterior puedan llegar a intervenir los poderes públicos (esencialmente, las administraciones públicas) se hace necesario disciplinar adecuadamente tales técnicas. Es entonces cuando la legislación debe regular los requisitos jurídicos, técnicos y operativos a los que deben sujetarse los procedimientos de digitalización aludidos.

Esto es lo que ha ocurrido con la llamada **digitalización certificada** de facturas, documentos sustitutivos y otros documentos de naturaleza tributaria que, en virtud de lo dispuesto en la Orden EHA/962/2007 y Resolución de desarrollo de 24 de octubre de 2007, ha venido a promulgarse de la mano de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta novedosa legislación ha abierto sin duda el camino que está siguiendo en la actualidad el borrador del próximo Reglamento de desarrollo de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico del Ciudadano a los Servicios Públicos, que esperamos vea la luz en breve plazo, junto con los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad que desarrollan algunas cuestiones de naturaleza técnica y operativa.

En base a lo dispuesto en la precitada Orden Ministerial, sólo aquellos sistemas de digitalización que estén convenientemente homologados por la AEAT podrán ser usados para digitalizar los documentos en papel objeto de la norma, posibilitando la destrucción de los originales, y siendo únicamente necesario conservar los documentos electrónicos obtenidos, con plena validez legal.

Conclusiones y recomendación.

De todo lo anterior podemos deducir, esquemáticamente, lo siguiente:

1. La Tramitación Electrónica, antes, era voluntaria...
2. ... pero ahora es ya obligatoria en varias aplicaciones...

3. ... y su obligatoriedad (de hecho y de derecho) va a seguir extendiéndose...
4. ... hasta alcanzar todas las relaciones...
5. ... públicas y privadas.

Nuestra recomendación final es, por tanto, que las empresas deben considerar, de manera urgente, mecanismos que les permitan incorporar la tramitación electrónica de documentos a sus esquemas productivos o de gestión habituales; sabiendo que es muy posible que la competencia ya lo esté haciendo, asegurándose, por tanto, una mayor eficacia y un cumplimiento legal absoluto.