

REFLEXIONS COMPETENCIALS SOBRE L'ESBORRANY D'ESQUEMA NACIONAL D'INTEROPERABILITAT

Ignacio Alamillo*

Sumari

1. L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
2. Comentari crític a l'esborrany d'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.1 L'exposició de motius de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.2 L'àmbit d'aplicació de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.3 Els principis bàsics de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.4 Les dimensions de la interoperabilitat
 - 2.5 Les comunicacions de les administracions públiques
 - 2.6 La reutilització i la transferència de tecnologia
 - 2.7 La signatura electrònica i els certificats digitals en l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.8 La recuperació i la conservació del document electrònic
 - 2.9 Les normes de conformitat amb l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat
 - 2.10 L'actualització i el "veritable" Esquema Nacional d'Interoperabilitat
3. Conclusions

* Ignacio Alamillo és expert i consultor en administració electrònica i director d'Astrea La Infopista Jurídica.

1. L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

L'article 42.1 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, preveu l'existència de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, que comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques per prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat.

L'article 42 és una norma amb caràcter bàsic, a diferència de la resta de normes de tot el títol quart de la Llei, dedicat a la cooperació entre administracions per a l'impuls de l'administració electrònica, que no tenen caràcter bàsic i, per tant, poden ser objecte de regulació específica per part de les comunitats autònomes.

La Llei 11/2007 no conté cap definició formal que ens indiqui què és l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, sinó que es limita a determinar-ne els continguts (criteris i recomanacions), les matèries sobre les quals es projecten aquests criteris i recomanacions (seguretat, conservació i normalització de la informació, formats i aplicacions) i la finalitat (presa de decisions tecnològiques orientades a garantir la interoperabilitat).

Sí que defineix, però, el concepte d'*interoperabilitat* en l'apartat o) de l'annex de la Llei com la «capacitat dels sistemes d'informació, i per tant dels procediments als quals aquests donen suport, de compartir dades i possibilitar l'intercanvi d'informació i coneixement entre ells», definició que ens sembla molt correcta, ja que parteix de la dada essencial de l'existència de sistemes heterogenis i diferents que han de treballar conjuntament.

I ens resulta evident que, per aconseguir que sistemes heterogenis es puguin comunicar, cal un cert grau de normalització entre ells, si més no en els aspectes relatius a l'intercanvi de dades o a la seguretat en aquests intercanvis, o a la conservació de dades i evidències de les actuacions conjuntes. En la nostra opinió, aquest ha de ser el contingut essencial de l'Esquema, a diferència del text proposat, el qual podem avançar que ultrapassa àmpliament aquesta orientació.

Cal també referir-se a l'article 42.3, que indica que els dos esquemes s'elaboren amb la participació de totes les administracions i els ha d'aprovar un Reial decret del Govern, a proposta de la Conferència Sectorial d'Administració Pública i amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local, i s'han de mantenir actualitzats de manera permanent.

Finalment, la Llei 11/2007 conté dues referències addicionals a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat que cal ressenyar:

- En primer lloc, l'article 25.4, en seu dels registres electrònics (normativa bàsica), indica que «es poden aportar documents que acompanyin la corresponent sol·licitud, escrit o comunicació, sempre que compleixin els estàndards de format i requisits de seguretat que determinin els Esquemes Nacionals d'Interoperabilitat i de Seguretat».
- En segon lloc, l'article 46, relatiu a la transferència de tecnologia entre administracions (normativa bàsica), determina, en l'epígraf primer, que «les administracions públiques han de mantenir directoris actualitzats d'aplicacions per a la seva lliure reutilització, especialment en aquells camps d'especial interès per al desenvolupament de l'administració electrònica i de conformitat amb el que estableixi l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat».

La referència que es fa en l'article 25.4 a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat modula, de fet, el dret dels ciutadans a aportar documentació a aquells formats inclosos en l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat. Tot i no

fent-se cap referència a quins tipus d'estàndards de formats resulten acceptables, entenem que en tot cas ho han de ser els estàndards oberts, com també, si s'escau i de forma complementària, els estàndards que siguin d'ús generalitzat pels ciutadans, d'acord amb els articles 4.i) (principi de neutralitat tecnològica), 6.2.k) i 42.4 de la Llei 11/2007.

La referència a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat de l'article 46.1 de la Llei 11/2007 resulta més difícil d'entendre, ja que la interoperabilitat té poca o nul·la relació amb la reutilització de programari.

2 Comentari crític a l'esborrany d'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

L'esborrany d'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, actualment amb data 15 de juliol de 2009 i que resulta accessible a la seu electrònica del Consejo Superior de Administración Electrónica, dona resposta a la previsió de l'article 42.1 de la Llei 11/2007 i, com veurem, a moltes altres previsions legals, generalment sense caràcter bàsic, ampliant de forma exorbitant els continguts de l'Esquema i superant l'habilitació legal conferida.

2.1 L'exposició de motius de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

L'exposició de motius ja mostra aquesta visió àmplia de la interoperabilitat quan indica que *«la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce el protagonismo de la interoperabilidad y se refiere a ella como uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, por tanto, abordado por la regulación del Estado»*. No pot deixar de cridar l'atenció la referència que es fa a l'obligació que les previsions normatives siguin comunes, cosa que realment no es deriva en absolut de la Llei 11/2007, que més aviat configura l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat com una eina i orientació per prendre decisions de caire tecnològic, i no com quelcom que calgui ser reglamentat per l'Estat.

Continua l'exposició de motius amb una referència a l'article 41 de la Llei 11/2007, que no té caràcter bàsic, per incorporar a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat la visió que aquell article conté sobre aquesta matèria i que —recordem-ho— pot ser alterada per normativa de les comunitats autònomes, tot i que quedaria limitada a les relacions entre les administracions públiques que operen en el territori de cada comunitat autònoma.

Amb aquesta visió, l'exposició de motius indica que *«la finalidad del Esquema Nacional de Interoperabilidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia»*, cosa que, de fet, comporta una important modificació i ampliació de la finalitat prevista per l'article 42.1 de la Llei 11/2007.

En el mateix sentit, crida molt l'atenció que l'exposició de motius prossegueixi indicant que *«este Real Decreto se limita a establecer los criterios y recomendaciones, junto con los principios específicos necesarios, que permitan y favorezcan el desarrollo de la interoperabilidad en las Administraciones Públicas desde una perspectiva global y no fragmentaria, de acuerdo con el interés general, naturaleza y complejidad de la materia regulada, en el ámbito de la Ley 11/2007, de 22 de junio, al objeto de conseguir un común denominador normativo»*. Això constitueix una ampliació extraordinària del contingut de l'Esquema que excedeix sobradament l'àmbit de l'article 42.1 de la Llei 11/2007, preludi a regular moltes altres matèries de la Llei 11/2007, sovint procedents d'articles sense caràcter bàsic.

Si fem una lectura dels aspectes regulats, veurem l'exorbitant orientació de la proposta de norma, almenys des de la perspectiva de la mateixa Llei 11/2007. En termes de l'exposició de motius:

a) *«En primer lugar, se atiende a las dimensiones organizativa, semántica y técnica a las que se refiere el artículo 41 de la Ley 11/2007.»* Com es pot fàcilment recordar, l'article 41 no és bàsic i, per tant, en una hipotètica llei autonòmica es pot organitzar aquesta qüestió de forma absolutament diferent, si més no en el territori d'aquesta, com succeeix en l'avantprojecte de llei catalana d'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya.

b) *«En segundo lugar, se tratan los estándares, a los que la Ley 11/2007 pone al servicio de la interoperabilidad así como de la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas y del derecho de los ciudadanos a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas.»* Com veurem, hi ha greus contradiccions entre l'Esquema proposat i la Llei 11/2007, per no esmentar la falta de rigor que presenta la manifestació referida al fet que la Llei 11/2007 posa els estàndards al servei de la interoperabilitat, que no es troba enlloc en el text legal.

c) *«En tercer lugar, se tratan las infraestructuras y los servicios comunes, elementos reconocidos de dinamización, simplificación y propagación de la interoperabilidad, a la vez que facilitadores de la relación multilateral.»* Es tracta d'un text que, tot i ser plasmació del molt lloable propòsit de la reducció de costos, no té res a veure amb la interoperabilitat i tampoc no es basa en normativa bàsica.

d) *«En cuarto lugar, se trata la reutilización, aplicada a las aplicaciones de las Administraciones Públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información, dado que la voz “compartir” se encuentra presente en la definición de interoperabilidad recogida en la Ley 11/2007 y junto con “reutilizar”, ambas son relevantes para la interoperabilidad y se encuentran entroncadas con la correspondiente política en la Unión Europea plasmada en el Plan de Acción sobre administración electrónica i2010 en relación con la idea de compartir, reutilizar y colaborar.»* Com en el cas anterior, es tracta d'un text que es pot considerar lloable pel que fa al propòsit, però que malauradament resulta incorrecte en tots els punts, almenys en allò que té a veure amb la interoperabilitat. En realitat, un sistema no resulta ni més ni menys interoperable pel fet que el reutilitzin o el comparteixin diverses administracions públiques, i la Unió Europea no disposa de cap política —ni en pot disposar, ja que l'Administració pública no forma part dels quatre pilars— que resulti aplicable, ni directament ni indirectament, mitjançant regulació estatal adreçada a la resta d'administracions públiques.

e) *«En quinto lugar, se trata la interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados.»* Veurem que això es fa en total contradicció amb la Llei 11/2007, especialment perquè el que es proposa és una reglamentació tècnica encoberta, que regula el mercat de serveis de certificació, en lloc del molt necessari reglament de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, encara pendent d'aprovació.

f) *«En sexto lugar, se atiende a la conservación, según lo establecido en la citada Ley 11/2007, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del tiempo, y que afecta de forma singular al documento electrónico.»* Aquesta és una manifestació absolutament absurda, si més no en termes d'interoperabilitat, i, a més, en contradicció amb la Llei 11/2007 i amb la legislació catalana d'arxius i documents.

2.2 L'àmbit d'aplicació de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

L'article 1 del text proposat es dedica a l'objecte de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en els termes següents:

«1. El presente Real Decreto tiene por objeto regular el Esquema Nacional de Interoperabilidad establecido en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.»

No es pot evitar fer notar, en primer lloc, que la definició del terme *criteri* que recull l'annex del text proposat és, literalment, la «*norma para conocer la verdad*», d'acord amb el *Diccionario de la Real Academia Española*, tot i que el mateix diccionari inclou l'accepció «*juicio o discernimiento*», que sembla més adequada per al text proposat, sobretot perquè efectivament és més que opinable el bon judici de l'orientació i el contingut del text.

En segon lloc, i entrant en la matèria, val la pena fer notar la redefinició del significat de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, ja avançada en l'exposició de motius, que no té per finalitat, com diu la Llei 11/2007, prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat, sinó que ara estableix objectius concrets procedents de l'article 41 de la Llei 11/2007 (no, curiosament, de l'article 42.1, que és la norma que l'Esquema desplega) i que passa a incloure la necessitat d'evitar la discriminació als ciutadans per raó de la seva elecció tecnològica, que és certament un bon objectiu, però ja regulat en la Llei 11/2007.

La presència d'aquesta referència que es mostra constantment a la necessitat d'evitar discriminacions als ciutadans sembla poc apropiada en aquest text i transmet una sensació de desconfiança institucional per part de l'Administració estatal envers la resta, per no mencionar una absoluta falta de connexió entre la matèria d'interoperabilitat i les discriminacions als ciutadans derivades de les possibles infraccions al principi de neutralitat tecnològica.

I és que res no predica de la interoperabilitat la decisió per part de les administracions públiques envers l'ús o no de determinats estàndards, per exemple, per comunicar-se entre elles: són, de fet, nombrosos els casos en què les administracions fan servir especificacions tècniques pròpies, no estandarditzades en cap institució, per intercanviar dades, i no impliquen cap discriminació respecte al ciutadà.

Per tant, en la nostra opinió caldria alinear la definició de l'objecte de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat amb l'article 42 i desacoblar-la de l'article 41, que, a més, no és bàsic.

L'article 3 del text proposat es dedica a l'àmbit d'aplicació de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en els termes següents:

«1. El ámbito de aplicación del presente Real Decreto será el establecido en el artículo 2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus normas de desarrollo prevalecerán sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los Servicios Públicos.»

Tot i que l'epígraf primer identifica correctament l'àmbit d'aplicació de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat amb el que determina la Llei 11/2007 —és a dir, que s'aplica «a) A les administracions públiques, entenent per tals l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració local, així com les entitats de dret públic que hi estan vinculades o en depenen» i «b)

Als ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques»—, val a dir que l'epígraf segon conté una norma de dret dur que implica la supremacia de l'Esquema i de les seves normes de desplegament sobre qualsevol altre desplegament (desplegament que inclou un mínim de deu normes tècniques, que aprova el ministre competent a proposta del Comitè Sectorial d'Administració Electrònica), i que ens sembla un criteri frontalment contrari a la possibilitat de regular per llei autonòmica els articles no bàsics de la Llei 11/2007.

Cal considerar que, d'acord amb la disposició final primera de la Llei 11/2007, epígraf segon, «amb excepció de l'article 42, el títol IV de la present Llei és aplicable a totes les administracions públiques en la mesura que aquestes participin o s'adscriuin als òrgans de cooperació o instruments que s'hi preveuen».

No resulta acceptable de cap manera que per via de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat es modifiqui aquesta norma i passi a ser obligatori i superior el que en la Llei és purament voluntari.

D'altra banda, és clarament excessiva la previsió que l'Esquema i totes les seves normes de desplegament prevalguin sobre qualsevol altre criteri en matèria de política d'interoperabilitat, i més amb la configuració, manifestament ampliadora i exorbitant, que fa la norma d'aquest concepte. Només cal referir-se a l'article 30 del text proposat per veure el llistat de normes de desplegament per copsar el detall excessiu de la norma que, cal repetir, és declarada superior a qualsevol altra.

De fet, resulta més que difícil fer conciliar les normes de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat proposat amb la mateixa Llei 11/2007, com succeeix per exemple quan l'article 9.1 de la Llei indica que «cada Administració ha de facilitar l'accés de les restants administracions públiques a les dades relatives als interessats que figurin en poder seu i estiguin en suport electrònic, especificant les condicions, protocols i criteris funcionals o tècnics necessaris per accedir a les esmentades dades amb les màximes garanties de seguretat, integritat i disponibilitat», especificació que difícilment podrà efectuar més enllà de les determinacions del mateix Esquema.

Possiblement, si el legislador hagués considerat remetre aquesta decisió a ulterior determinació reglamentària estatal, ho hauria indicat de forma expressa. No existint habilitació legal en aquest sentit, ens sembla força discutible que per via de reglament es modifiqui el règim establert legalment.

2.3 Els principis bàsics de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

Criden l'atenció una sèrie de principis, en algun cas de dubtosa aplicació a la interoperabilitat tal com la defineix la Llei 11/2007.

En concret, l'article 6 del text proposat es refereix al que anomena el *caràcter multidimensional de la interoperabilitat* en els termes següents:

«La interoperabilidad se entenderá contemplando sus dimensiones organizativa, semántica y técnica. La cadena de interoperabilidad se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones Públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de las Administraciones Públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información. Todo ello sin olvidar la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo.»

Aquest article propugna un principi de regulació integral i exhaustiva d'acord amb el qual res no escapa a la normalització subjacent a la *interoperabilitat*. L'aplicació d'aquest principi esgota absolutament la matèria i excedeix de forma amplíssima el concepte normatiu d'interoperabilitat.

Sobre la base del concepte, propi de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, de *cadena d'interoperabilitat*, que es defineix com «expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una

sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa», la norma aposta per un model regulatori altament intrusiu en les competències de les administracions públiques que es manifesta en els aspectes següents:

- La determinació dels acords interadministratius, fet que atempta contra la lògica mateixa de la cooperació i la col·laboració entre les administracions públiques.
- La determinació i l'ús dels estàndards en els intercanvis entre les administracions públiques —cosa que sí que resulta necessària per a la interoperabilitat—, però també entre els ciutadans i les administracions públiques, i en matèria de gestió interna —la qual cosa implica una ingerència en les competències de les administracions públiques de poca o nul·la legitimitat.
- El desplegament de sistemes i serveis, que certament costa relacionar amb la interoperabilitat, les infraestructures i els serveis bàsics de les administracions públiques, o la publicació i la reutilització de les aplicacions de les administracions públiques, de la documentació associada i d'altres objectes d'informació, que no té absolutament res a veure amb la interoperabilitat, excepte si la manera d'aconseguir la interoperabilitat és que totes les administracions facin servir els mateixos sistemes, la mateixa infraestructura i el mateix programari.
- La dimensió temporal per a l'accés futur a la informació, en una interpretació ben curiosa de la interoperabilitat dels sistemes del present amb —suposem— els sistemes del futur.

En resum, la cadena d'interoperabilitat permet justificar una política de normalització dels elements enllaçats en la cadena, de manera que es cobreix tot l'espectre possible d'actuació en política informàtica per les administracions públiques; una cadena d'interoperabilitat que mostra una concepció topològica de l'espai de l'administració electrònica més pròpia de temps passats que de la lògica de la xarxa. Així, mentre l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat aposta per un angoixant model regulatori basat en la uniformitat i dirigit des de dalt (l'Estat) fins a baix (els ens locals), passant per les comunitats autònomes, tothom encadenat mitjançant la tècnica de la interoperabilitat, la realitat de la xarxa mostra un espai en nodes col·laboratius basat en la innovació i la varietat, impulsada per les entitats locals i les comunitats autònomes.

En sentit similar cal criticar l'article 7 del text proposat, que determina que *«se favorecerá la aproximación multilateral a la interoperabilidad de forma que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar»*.

Es tracta d'un text força difícil d'entendre, especialment en termes d'interoperabilitat, ja que aquesta norma s'orienta, un altre cop, a la reutilització dels sistemes, els serveis i les aplicacions, que, malgrat ser un objectiu que probablement tothom pot compartir, certament no té res a veure amb la interoperabilitat, excepte —un altre cop— si la manera d'arribar a la interoperabilitat és que les administracions públiques facin servir exactament els mateixos productes.

No es pot defensar una visió de la interoperabilitat basada en la distribució de programari sense caure en una orientació d'uniformitat contradictòria amb la innovació i el model competencial dibuixat per la nostra legislació, incloent-hi la Llei 11/2007.

2.4 Les dimensions de la interoperabilitat

Els articles 8 i 9 del text proposat, en matèria del que anomena *interoperabilitat organitzativa*, fan un tractament en principi raonable de la qüestió, ja que aborda l'aspecte d'intercanvi de dades i documents entre administracions públiques.

Resulta notable l'autorització de l'ús dels anomenats *nodes d'interoperabilitat*, definits en l'annex com l'«*organismo que presta servicios de interconexión técnica, organizativa y jurídica entre sistemas de información para un conjunto de Administraciones Públicas bajo las condiciones que éstas fijen*», com ara el Consorci per a l'Administració Oberta de Catalunya, cosar que realment permetrà una simplificació important en la gestió que aquests intermediaris ofereixen a les administracions públiques.

Així mateix, es preveu la necessitat de crear inventaris d'informació administrativa, tot i que potser alguna previsió supera amb escreix les necessitats de la interoperabilitat, com l'obligació de mantenir una relació actualitzada dels òrgans administratius i les oficines de registre i atenció al ciutadà (que són presencials i, doncs, no es troben subjectes a la Llei 11/2007).

L'article 10 del text proposat es dedica a la interoperabilitat semàntica, la implementació efectiva de la qual realment resulta necessària per donar compliment al dret dels ciutadans de no aportar documentació que resulti accessible en forma electrònica.

D'altra banda, es mostra la caracterització de la interoperabilitat com a procés necessàriament cooperatiu.

L'article 11 del text proposat es dedica a la interoperabilitat tècnica, amb un important canvi de criteri sobre el tractament de la interoperabilitat realitzat en els articles anteriors: ja no parlem solament d'intercanvi de dades i documents —o de prestació de serveis— entre administracions públiques, sinó que també s'hi inclou la «interoperabilitat amb el ciutadà».

A aquest efecte, l'epígraf primer de l'article 11 determina que «*las Administraciones Públicas usarán estándares y especificaciones técnicas abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos, al objeto de garantizar la neutralidad tecnológica, la adaptabilidad al progreso de la tecnología y la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones Públicas, de forma que:*

a) Los documentos y servicios de administración electrónica que los órganos o Entidades de Derecho Público emisores pongan a disposición de otras Administraciones o de los ciudadanos se encontrarán, como mínimo, disponibles mediante estándares o especificaciones técnicas que sean públicos, y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso, y su uso o implementación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

b) Los documentos, servicios electrónicos y aplicaciones puestos por las Administraciones Públicas a disposición de los ciudadanos o de otras administraciones serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de neutralidad tecnológica en cuanto a garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas y eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.»

Aquesta obligació presenta importants problemes d'adequació jurídica a la Llei 11/2007. En concret, i deixant de banda la confusa diferenciació que es fa en els apartats *a)* i *b)* anteriors, el text comporta una clara infracció de l'article 4.i) de la Llei 11/2007 —que determina que les administracions públiques han d'utilitzar estàndards oberts com també, si s'escau i de forma complementària, estàndards que siguin d'ús generalitzat pels ciutadans— i de l'article 6.2.k) de la mateixa Llei.

I és que no és legal incloure les especificacions tècniques ni en peu d'igualtat ni, encara menys, per sobre dels estàndards, que és el que intenta l'epígraf segon de l'article 11 quan estableix que «*en las relaciones con los ciudadanos y con otras administraciones, el uso en exclusiva de un estándar o especificación técnica no abierto*

sin que se ofrezca una alternativa basada en un estándar abierto se limitará a aquellas circunstancias en las que no se disponga de un estándar o especificación técnica abierto que satisfaga la funcionalidad satisfecha por el estándar no abierto en cuestión y sólo mientras dicha disponibilidad no se produzca», text que resulta il·legal a tenor de la Llei 11/2007.

En aquest sentit, en la determinació del catàleg d'estàndards —el qual, recordem-ho, té impacte directe en el dret dels ciutadans de presentar documents annexos a les seves sol·licituds administratives, com determina l'article 25.4 de la Llei 11/2007— s'estableix un ordre de prelación alterat i anòmal a la Llei 11/2007, amb criteris en alguns casos d'aplicació possiblement arbitrària i subjectiva, continguts en l'epígraf tercer del mateix article 11, en els següents termes:

«a) Las definiciones de norma, estándar y especificación técnica establecidas en la Directiva 98/34/CE y Directiva 2004/18/CE.

b) La definición de estándar abierto establecida en la Ley 11/2007, Anexo, letra k).

c) Definición de “coste que no suponga una dificultad de acceso”, establecida en el Anexo de este Real Decreto.

d) Posibles consideraciones adicionales relativas a la adecuación a las necesidades y funcionalidad requeridas, al potencial, al grado de implantación, a la obsolescencia tecnológica y funcional, a las condiciones del mercado, incluyendo la existencia de implementaciones completas como aplicaciones de fuentes abiertas, a la multiplataformidad y multicanalidad, a la completitud de la especificación técnica y a la reusabilidad.»

A més, d'acord amb l'article 11.4 *«se tendrán en cuenta las definiciones de uso generalizado por los ciudadanos y coste que no suponga una dificultad de acceso, establecidas en el Anexo del presente Real Decreto»,* amb una orientació absolutament restrictiva envers l'ús dels estàndards no oberts, que, al final, és un dret dels ciutadans i, per tant, cal almenys respectar.

El resultat és que, atenent l'article 30 de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, es decideixen els formats i els estàndards que es poden fer servir, amb una total imposició a totes les administracions públiques. En la nostra opinió, aquest fet representa una claríssima i gravíssima interferència competencial, a més d'una infracció manifesta dels drets dels ciutadà en relació amb l'ús dels estàndards que preveu la Llei 11/2007, i és que el ciutadà té dret a fer servir estàndards no oberts, tot i existir especificacions tècniques obertes.

L'article 12 del text proposat determina, en relació amb les infraestructures i els serveis comuns, que *«las Administraciones Públicas enlazarán aquellas infraestructuras y servicios que puedan implantar en su ámbito de actuación con las infraestructuras y servicios comunes que proporcione la Administración General del Estado para facilitar la interoperabilidad y la relación multilateral en el intercambio de información y de servicios entre todas las Administraciones Públicas.»*

Es tracta, un cop més, d'un text que respon a una particular lògica i topologia de l'espai de la interoperabilitat que no deriva pas de l'article 42.1 de la Llei 11/2007, sinó que més aviat mostra la voluntat estatal de centralitzar les comunicacions i els serveis que anomena *comuns*.

Per determinar aquestes comunicacions i aquests serveis, ens hem de referir a la definició de les infraestructures i els serveis comuns de l'annex del text proposat, que els configura com els *«instrumentos operativos que facilitan el desarrollo y despliegue de nuevos servicios, así como la interoperabilidad de los existentes, creando escenarios de relación multilateral y que satisfacen las necesidades comunes en los distintos ámbitos administrativos»,* en una definició tan àmplia i indeterminada que qualsevol servei que no sigui absolutament específic i propi d'una administració pública cap en la definició: les notificacions, els portals comuns que es

puguin establir voluntàriament, les xarxes de comunicacions, altres sistemes de comunicació electrònica, serveis de verificació de signatura, etc.

En aquest sentit, estableix una obligació per a les administracions públiques d'enllaçar les seves infraestructures i serveis comuns amb les infraestructures i els serveis comuns de l'Administració general de l'Estat, sense que es determini ni s'aportin criteris concrets per establir quins són els serveis que han de ser considerats comuns ni qui decideix aquesta qüestió.

No ens sembla particularment necessari per afavorir la interoperabilitat l'establiment d'una obligació que consisteix, en essència, a haver de connectar-ho tot amb les infraestructures estatals, en un entorn en què la centralització no té base legal ni resulta més eficient o eficaç que l'establiment d'escenaris altament distribuïts.

2.5 Les comunicacions de les administracions públiques

L'article 13 del text proposat, relatiu a la xarxa de comunicacions de les administracions públiques espanyoles, preveu l'ús preferent de la xarxa de l'Administració general de l'estat, per bé que s'autoritza la possibilitat de connectar altres xarxes o els nodes d'interoperabilitat (com ara l'AOC).

Sembla una necessitat que les administracions estiguin connectades efectivament, però cal no oblidar que l'article 43 de la Llei 11/2007 no té caràcter bàsic, de manera que aquesta obligació realment no es pot pretendre imposar a les comunitats autònomes que aprovin legislació específica.

Un cop més, es fa palès un model molt concret d'organització de la topologia de la xarxa mitjançant un instrument normatiu que no resulta idoni per a aquesta finalitat com és l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, la missió del qual és estrictament la interoperabilitat, i no, aprofitant l'ocasió, tota la resta d'aspectes que la Llei 11/2007 ha regulat sense caràcter bàsic i que, en conseqüència, no es poden imposar a la resta d'administracions públiques per via reglamentària. Això és especialment evident quan, com indica l'epígraf segon del mateix article, per «accedir» i «connectar» amb la xarxa s'imposa l'obligació de complir amb tot el catàleg de normes tècniques que preveu l'article 30 de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, amb la normalització que comporta.

En sentit similar, l'article 14 estableix la necessitat d'aplicar el pla d'adreçament i interconnexió de les xarxes, preparat des de l'Administració general de l'Estat, per a les seves comunicacions, erigint el gestor estatal del sistema en autoritat de control i supervisió de les xarxes interadministratives. Es tracta d'una previsió que, naturalment, no deriva de l'article 42.1 de la Llei 11/2007, sinó, en el millor dels casos, de l'article 43, que, com hem dit, no té caràcter bàsic.

Aprovar un Esquema Nacional d'Interoperabilitat carregat de provisions desplegant articles no relacionats amb aquesta matèria, especialment a tenor del criteri de supremacia que es predica del mateix Esquema, ens sembla una tècnica reglamentària molt deficient.

Tanca aquest capítol una norma continguda en l'article 15 del text proposat que crida poderosament l'atenció per la dificultat d'ubicar-la en relació tant amb la interoperabilitat com amb les comunicacions entre les administracions públiques. Fa referència a l'hora oficial en els termes següents:

«Los sistemas o aplicaciones implicados en la provisión de un servicio público por vía electrónica se sincronizarán con la hora oficial, con una precisión y desfase que garanticen la certidumbre de los plazos establecidos en el trámite administrativo que satisfacen.»

No sembla possible trobar cap text en aquesta norma que tingui res a veure amb la interoperabilitat ni amb les comunicacions entre les administracions públiques. Sembla més aviat una norma que apareix en forma d'oportunitat per regular un aspecte de fet intern de cada administració, tal com determina l'article 2 de la Llei

11/2007. Aquesta norma s'hauria d'alinejar amb la Llei 11/2007, que només exigeix la sincronia amb l'hora oficial, amb bon criteri, en relació amb el registre electrònic d'entrada i sortida accessible a través de la seu electrònica (cfr. art. 25.1 i 26.1).

2.6 La reutilització i la transferència de tecnologia

El capítol VIII del text proposat es dedica a la reutilització i la transferència de tecnologia, en desplegament dels articles 45 i 46 de la Llei 11/2007, que no tenen caràcter bàsic ni, de fet, res a veure amb la interoperabilitat.

Fins i tot la seva ubicació en la Llei 11/2007 es troba en un capítol independent al de l'article 42.1, que és el que suposadament desplega l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, i que només es justifica perquè l'article 46 remet de forma expressa al que determini l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat pel que fa als directoris d'aplicacions reutilitzables.

Es tracta, sense cap dubte, d'un propòsit lloable, però dues previsions resulten criticables perquè no disposen de base legal en la Llei 11/2007.

D'una banda, l'epígraf segon de l'article 17 indica que *«las Administraciones Públicas enlazarán los directorios de aplicaciones para su libre reutilización a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 11/2007, entre sí; y con instrumentos equivalentes del ámbito de la Unión Europea»*, que torna a caure en la lògica de control de tots els instruments d'administració electrònica per part de l'Administració general de l'Estat, sense que es pugui justificar que un catàleg sindicat d'aplicacions aportï res en particular a la interoperabilitat.

A més, resulta particularment intrusiva la provisió continguda en l'article 17.3 del text proposat, segons la qual *«las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las soluciones disponibles para la libre reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades de los nuevos sistemas y servicios o la mejora y actualización de los ya implantados»*.

No es pot acceptar en cap cas el manament de fer servir aquestes solucions tècniques en lloc d'altres solucions tècniques idònies, circumstància que alteraria els mecanismes legals mitjançant els quals els òrgans de les administracions públiques formen la seva voluntat, sovint en el marc de la legislació de contractes del sector públic, especialment si la reutilització de serveis o aplicacions implica cost econòmic, com ara en el cas del servei de notificacions prestat per Correus, o de la passarel·la de pagaments oferta per Red.es, o el servei de certificació de la FNMT-RCM.

En la nostra opinió, no resulta conforme a dret establir una limitació a la capacitat de compra de les administracions públiques basada en l'existència de serveis o programari reutilitzables, ni en cas que siguin gratuïts, i menys sense cap base legal, com en el cas del text que estem analitzant.

Les administracions públiques han de tenir en compte la cobertura de les seves necessitats amb les millors solucions. Han de seleccionar les seves aplicacions mitjançant les figures establertes legalment a aquest efecte, com el conveni —en el cas de prestació gratuïta de serveis o aplicacions— o el contracte administratiu —en la resta de casos.

2.7 La signatura electrònica i els certificats digitals en l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

Els articles 18 a 20 del text proposat tracten l'anomenada *interoperabilitat de la signatura electrònica* d'una manera manifestament millorable, amb diverses infraccions de normes amb rang de llei formal, que fan que tota la proposta sigui simplement il·legal.

Per començar, els epígrafs primer i segon de l'article 18, en relació amb l'article 30, reserven a l'Administració general de l'Estat la creació d'una política marc de signatura electrònica, cal suposar que en aplicació de l'article

4.1 de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, que permet a cada administració pública l'establiment de les condicions addicionals a l'ús de la signatura electrònica —no pas al dels certificats— en els termes següents:

«Les administracions públiques, per tal de salvaguardar les garanties de cada procediment, poden establir condicions addicionals a la utilització de la signatura electrònica en els procediments. Les condicions poden incloure, entre altres, la imposició de dates electròniques sobre els documents electrònics integrats a un expedient administratiu. S'entén per data electrònica el conjunt de dades en forma electrònica utilitzades com a mitjà per constatar el moment en què s'ha efectuat una actuació sobre altres dades electròniques a les quals estan associades.»

Tot i això, l'epígraf segon de l'article 18 estableix la necessitat que qualsevol administració compleixi amb les normes tècniques de l'article 30 de l'Esquema per aprovar la seva política de signatura electrònica, la qual cosa interfereix amb els articles 13 a 16 i 21 de la Llei 11/2007, a més d'infringir l'article 4 de la Llei 59/2003, esmentada, pel fet que és cada administració qui ha d'aprovar les condicions addicionals esmentades.

L'epígraf tercer de l'article 18, per la seva banda, sotmet a admissió prèvia les polítiques de signatura electrònica de cada administració quan indica que *«las Administraciones Públicas receptoras de documentos electrónicos firmados permitirán la validación de las firmas electrónicas contra la política de firma indicada en la firma del documento electrónico, siempre que dicha política de firma se encuentre dentro de las admitidas por cada Administración Pública para el reconocimiento mutuo o multilateral con otras Administraciones Públicas»*. Això implica de manera directa que la validesa dels documents signats vàlidament pels òrgans d'una administració pública queda limitada al fet que la política de signatura sigui admesa per una altra administració pública, la qual cosa representa una absurd lògic i una il·legalitat manifesta, en particular, en contra de l'article 29.1 de la Llei 11/2007, que determina que *«les administracions públiques poden emetre vàlidament per mitjans electrònics els documents administratius a què es refereix l'article 46 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, sempre que incorporin una o diverses signatures electròniques d'acord amb el que estableix la secció 3a del capítol II d'aquesta Llei»*.

Així, doncs, l'article 29.1 esmentat determina, per llei, les condicions de validesa dels documents electrònics, essencialment el fet que el document electrònic estigui signat o segellat, bé amb certificat de seu electrònica (tot i que aquest mecanisme no es podrà fer servir per a actes resolutoris, d'acord amb l'article 38.1 de la Llei 11/2007), certificat de segell d'administració, òrgan o entitat de dret públic o certificat de personal al servei de l'Administració pública, o codi segur de verificació.

Enlloc en la Llei 11/2007, ni en cap altra norma, no es diu que la validesa d'aquests documents resti supeditada a la seva admissió prèvia per cap altra administració pública, ni resulta en la nostra opinió possible de cap manera que la política de signatura electrònica emprada per crear-ne hagi de ser admesa per cap altra administració pública.

No és legal en absolut que un document produït vàlidament per una administració local —signant l'alcalde, per exemple— sigui només vàlid a la comunitat autònoma en cas que aquesta admeti la política de signatura electrònica emprada per l'Ajuntament. Acceptar aquesta possibilitat, a més de ser absolutament il·legal, pot produir una enorme quantitat de conflictes de reconeixement de documents vàlids i generar una situació d'inadmissió de documents perfectament vàlids, senzillament perquè una administració no admeti una política d'una altra administració o no l'entengui.

La solució correcta ha de passar més aviat per un model de veritable interoperabilitat que parteixi del reconeixement de polítiques diferents, en lloc d'una política comuna —com pretén el text proposat—, i de l'establiment de mecanismes, avui existents i viables, d'intercanvi de documents amb l'addició d'un segell d'origen, aquest sí d'acord amb el que es pacti per conveni, de conformitat amb els termes de l'article 20 de la Llei 11/2007.

L'epígraf quart de l'article 18 aborda la normalització del contingut dels certificats a l'efecte d'interoperabilitat de les aplicacions usuàries, cosa que comporta una condició addicional a l'ús dels certificats que, lluny de generar condicions d'interoperabilitat, pot provocar un greu problema de duplicitat de certificats. De fet, la condició perquè aquesta provisió operi correctament és la determinació minuciosa dels perfils dels certificats emesos per tots els prestadors de serveis de certificació per part d'una única autoritat —en aquest cas, l'estàndard previst per l'article 30 de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat—, i això congela el progrés i la innovació en la definició dels perfils de certificats. És més, si una administració pública defineix un contingut diferent per als perfils dels certificats, aleshores una mateixa persona es podria veure abocada a disposar de més certificats per relacionar-se amb diferents administracions públiques.

D'altra banda, resulta que els perfils comuns no són únicament els que emeten el prestadors de serveis de certificació als ciutadans (persones físiques, persones jurídiques i la ficció de les entitats sense personalitat jurídica), sinó que també es regulen els continguts dels certificats de la Llei 11/2007; és a dir, el certificat de seu electrònica, el de segell d'administració pública, òrgan o entitat de dret públic, i el de personal al servei de l'Administració, fet que implica que una administració pública no tingui llibertat per configurar els perfils dels seus propis certificats com consideri convenient, tot i tenir una norma amb rang de llei que l'habilita per fer-ho.

Tot plegat, es tracta d'una aproximació absurda i contrària a l'article 21.1 de la Llei 11/2007, que regula el dret d'admissió dels certificats en els termes següents:

«Els certificats electrònics reconeguts emesos per prestadors de serveis de certificació han de ser admesos per les administracions públiques com a vàlids per relacionar-s'hi, sempre que el prestador de serveis de certificació posi a disposició de les administracions públiques la informació que calgui en condicions que resultin tecnològicament viables i sense que els suposi cap cost.»

Dret d'admissió que assisteix als ciutadans —cal no oblidar-ho— i a les administracions públiques, i que únicament es troba limitat per les condicions addicionals a l'ús de la signatura electrònica, com hem vist abans, i sempre que les condicions compleixin el que determina l'epígraf segon de l'article 4 de la Llei 59/2003, que indica que «les condicions addicionals a les quals es refereix l'apartat anterior només poden fer referència a les característiques específiques de l'aplicació de què es tracti i han de garantir el compliment del que preveu l'article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquestes condicions han de ser objectives, proporcionades, transparents i no discriminatòries i no han d'obstaculitzar la prestació de serveis de certificació al ciutadà quan hi intervinguin diferents administracions públiques nacionals o de l'Espai Econòmic Europeu».

L'establiment de perfils comuns de certificats de compliment obligatori per part dels prestadors ultrapassa amb claredat l'habilitació legal, ja que és una mesura absolutament desproporcionada de regulació del mercat en relació amb l'objectiu a aconseguir, a més de discriminatòria entre els prestadors estatals i els prestadors d'altres estats de la Unió Europea.

Per cert, cal notar que la justificació legal per a la imposició de condicions addicionals és estrictament la salvaguarda de les garanties del procediment, i no pas la facilitació de la interoperabilitat de les aplicacions, que,

d'altra banda, es poden adequar perquè entenguin més d'un perfil de certificat, especialment emprant serveis comuns de validació de certificats i de signatura amb notables capacitats semàntiques. Aquest és el cas de la plataforma PSIS de l'Agència Catalana de Certificació, que no ha necessitat normalitzar tot el mercat, amb la interferència il·legítima que hauria representat, per validar més d'un centenar de perfils de certificats diferents.

L'epígraf cinquè de l'article 18 esmenta la creació d'un sistema de confiança únic reservat a l'Administració general de l'Estat, de manera que els certificats admesos per una administració s'imposen unilateralment a la resta, quan es diu que *«la política de firma electrónica y de certificados establecerá las características técnicas y operativas de la lista de servicios de confianza que recogen los certificados que se consideren fiables para cada nivel de aseguramiento concreto reconocidos e interoperables entre las Administraciones Públicas, tanto en el ámbito nacional como europeo, de los prestadores de servicios de certificación»*, cosa que torna a significar una infracció de l'article 21.1 de la Llei 11/2007.

Per evitar aquesta situació, cal considerar que tant la política de signatura i de certificats com la llista de serveis de confiança han de restar limitats exclusivament al domini de l'Administració general de l'Estat, sens perjudici que, via conveni de col·laboració, aquests elements els puguin reutilitzar altres administracions públiques, sempre en règim de voluntarietat.

L'epígraf sisè de l'article 18 es refereix a la imposició d'obligacions específiques a les aplicacions de signatura electrònica de les administracions públiques. Això representa una ampliació injustificada dels requisits establerts legalment pels articles 24 i 25 de la Llei 59/2003, així com una infracció de l'article 4 de la Llei 59/2003.

A més, resulta incomprendible la referència al fet que les aplicacions de signatura electrònica *«permitirán los mecanismos de acreditación y representación de los ciudadanos en materia de identificación y firma electrónica, previstos en la normativa correspondiente»*, per absència de connexió lògica entre ambdues matèries, la qual cosa genera inseguretat jurídica per tal com no resulta possible entendre l'objectiu ni el contingut de l'obligació.

L'article 19 del text proposat al·ludeix a dur a terme una regulació de l'activitat dels prestadors de serveis de certificació *«de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007, sobre obligaciones de los prestadores de servicios de certificación»* —que no resulta aplicable a la resta de les administracions públiques, per cert— amb obligacions detallades que ultrapassen amb escreix el que disposa la Llei 59/2003.

Tot l'article comporta una infracció manifesta i brutal dels articles 4 de la Llei 59/2003 i 13, 15, 16 i 21 de la Llei 11/2007, i resulta absolutament criticable: si es vol reglamentar l'activitat dels prestadors de serveis de certificació, caldria fer un reglament de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, en lloc de fer servir la pobra excusa de la interoperabilitat per produir una reglamentació encoberta i contrària a la legalitat vigent.

Finalment, per tancar aquest capítol, l'article 20 procedeix a la regulació detallada del funcionament de les autoritats de validació de certificats i signatures, fet que representa una infracció de l'article 21.3, segon paràgraf, de la Llei 11/2007, que determina que *«cada administració pública pot disposar dels mecanismes necessaris per a la verificació de l'estat de revocació i la signatura amb els certificats electrònics admesos en el seu àmbit de competència»*, així com dels articles 4 i 25 de la Llei 59/2003, ja comentats.

2.8 La recuperació i la conservació del document electrònic

Els articles 21 a 24 del text proposat tracten la qüestió de la recuperació i la conservació del document electrònic de manera manifestament deficient. Diverses infraccions de normes amb rang de llei formal fan que la proposta sigui simplement il·legal, per no repetir que no es pot apreciar connexió suficient amb el concepte de la

interoperabilitat com per establir una normativa absolutament detallada i que esgota totalment les potestats d'autoorganització de les administracions públiques en una matèria tan pròpia com la gestió dels seus documents.

L'article 21 comença amb una regulació detallada de les condicions de conservació dels documents electrònics que, tot i ser lloable, no ha de ser establerta per l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, sobretot perquè implica el desplaçament i la inaplicació de la legislació d'arxius i documents de Catalunya i de les seves normes de desplegament.

L'article 22 estableix normes específiques sobre seguretat del document electrònic, la qual cosa constitueix, a banda de la inaplicació de la normativa pròpia de la resta d'administracions, un exemple d'ubicació incorrecta i una pèssima tècnica reglamentària: potser l'Esquema Nacional de Seguretat és un lloc més correcte per ubicar aquest tipus de normes.

A més, algunes de les normes que estableix resulten contràries al principi de neutralitat tecnològica: n'és un bon exemple la necessitat de produir signatures de llarga durada per a la conservació dels documents quan, de fet, existeixen altres tècniques per mantenir la validesa criptogràfica de les signatures durant extensos períodes temporals, com ara afegir segells de data i hora als expedients que incorporen els documents signats, amb la qual cosa s'aconsegueix el mateix resultat d'una manera més eficient.

L'article 23, per la seva banda, estableix normes sobre formats d'arxiu amb una clara discriminació en favor dels estàndards oberts que, en la nostra opinió, ni es troba adequada a la Llei 11/2007 ni s'ha de decidir en aquest reglament.

El text imposa, addicionalment, l'obligació de migrar quan un format deixi de ser admès per l'Esquema. Això mostra, en la seva plenitud, la voluntat controladora i impositiva del reglament en matèria de formats documentals, contràriament —com hem dit— al marc competencial vigent.

Finalment, l'article 24 es dedica a una matèria relacionada íntimament amb la interoperabilitat com és la digitalització dels documents en suport paper. L'article esmentat estableix normes que entren en col·lisió amb la Llei 11/2007 i, evidentment, amb el Decret 13/2008 de la Generalitat de Catalunya, que queda desplaçat.

No cal dir que la principal preocupació que mostra la norma és que el format resultant de la digitalització es determini d'acord amb l'article 11 del text, que hem criticat anteriorment, i que la norma esgota absolutament la regulació de la matèria.

2.9 Les normes de conformitat amb l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat

Els articles 25 a 28 del text proposat entren en el sempre peculiar món de la conformitat legal amb la voluntat d'establir mecanismes de control de les exorbitants normes de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat.

En primer lloc, l'article 25 propugna l'extensió de les normes de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat a les seues electròniques i als registres electrònics, com també a l'accés dels ciutadans als serveis públics, en contra absolutament del que determinen els articles 10.3 i 25 de la Llei 11/2007, respectivament, que residencien en cada administració pública les normes i els continguts de la seua electrònica i del registre, naturalment dintre de les previsions legals.

Cal fer notar la indeterminació absoluta de l'abast d'aquesta obligació, ubicada en un lloc especialment rellevant com és el capítol dedicat a les normes de conformitat.

En sentit similar, l'article 26 imposa l'obligació d'incorporar les normes de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en el cicle de vida dels serveis i sistemes amb mecanismes de control. Aquesta norma de caire organitzatiu atempta contra l'autonomia de les administracions públiques.

Finalment, l'article 28 regula l'obligació de publicar declaracions de conformitat amb l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, com si es tractés d'un cas de comerç electrònic, en què aquestes declaracions de conformitat o distintius persegueixen generar una mínima confiança en els consumidors. No s'hi indica, d'altra banda, qui organitzarà aquests distintius o declaracions de conformitat ni qui n'auditarà el compliment, i tampoc què succeeix en cas de possible "incompliment". Tot plegat és absolutament contrari a la lògica de funcionament de l'Administració pública i, a més, no té cap relació amb la interoperabilitat.

2.10 L'actualització i el "veritable" Esquema Nacional d'Interoperabilitat

En darrer terme, i com a mostra definitiva del "veritable" Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'article 30 del text proposat identifica el catàleg de «*normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento y formarán parte del Esquema Nacional de Interoperabilidad*»:

a) *Catálogo de estándares: establecerá un conjunto de estándares que satisfagan lo previsto en el artículo 11 de forma estructurada y con indicación de los criterios de selección y ciclo de vida aplicados.*

b) *Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento.*

c) *Digitalización de documentos: tratará los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización.*

d) *Expediente electrónico: tratará de su estructura y formato, así como de las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.*

e) *Política de firma electrónica y de certificados de la Administración:*

Tratará, entre otras cuestiones recogidas en su definición en el Anexo I, aquellas que afectan a la interoperabilidad incluyendo los formatos de firma, los algoritmos a utilizar y longitudes mínimas de las claves, las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sello de tiempo, así como la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para el ciudadano y en las relaciones entre las Administraciones Públicas.

f) *Protocolos de intermediación de datos: tratará las especificaciones de los protocolos de intermediación de datos que faciliten la integración y reutilización de servicios en las Administraciones Públicas y que serán de aplicación para los prestadores y consumidores de tales servicios.*

g) *Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones.*

h) *Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones Públicas y por las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas.*

i) *Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.*

j) *Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.»*

Segurament es tracta de l'article més sincer i clarificador de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i el que realment ens mostra la veritat, que no és altra que aquest reglament en realitat es redueix al conjunt de normes tècniques d'administració electrònica que han de complir obligatòriament totes les administracions públiques en allò relatiu a la interoperabilitat i tota la resta.

3. Conclusions

Cal fer una valoració negativa en relació amb l'aproximació normativa de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat a la problemàtica tractada: és intrusiu, extens en excés i planteja problemes de legalitat considerables.

En primer lloc, sota la pantalla de la interoperabilitat —que ha de permetre el funcionament conjunt de sistemes diferents— el que trobem realment és l'establiment d'una reglamentació tècnica dura que persegueix uniformitzar i normalitzar l'organització i el funcionament de l'Administració electrònica.

En segon lloc, es pot apreciar una repetició gairebé obsessiva de la qüestió dels formats i dels estàndards oberts en relació amb totes les institucions regulades, de la reutilització dels serveis comuns i de les aplicacions, i una notable necessitat de reservar un rol centralitzador a l'Administració general de l'Estat (en matèria de polítiques i estàndards, de catàlegs de tota mena, de sindicació de continguts i eines d'administració electrònica, de model d'interconnexió de xarxes...) que denota o bé una profunda desconfiança institucional cap a la resta d'administracions electròniques o una certa incomoditat davant d'un escenari electrònic que ja no respon a les lògiques clàssiques de l'administració territorial.

En tercer lloc, una gran part de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat resulta contrari a les competències pròpies de les administracions públiques i al conjunt de lleis i reglaments autonòmics, i en especial —irònicament— considerant la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que residència en cada administració pública una sèrie de potestats que no es poden suprimir ni modificar per via de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat.

En conclusió, es tracta d'una proposta que no hauria de prosperar sense una profunda reforma si volem un Esquema Nacional d'Interoperabilitat que, a més de ser conforme amb la Llei que desplega, sigui realment útil i compleixi la promesa de millors serveis públics i millor administració electrònica per als ciutadans.

Resum

L'article 42.1 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, preveu l'existència del que anomena *Esquema Nacional d'Interoperabilitat*, l'esborrany inicial del qual ha estat publicat a la pàgina web del Consejo Superior de Administración Electrónica, amb data 15 de juliol de 2009, i amb la indicació d'haver estat preparat amb la participació de totes les administracions públiques. L'article reflexiona sobre els continguts proposats per l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat tenint en compte el model competencial que dibuixa la Llei 11/2007 en la matèria, conclou que és intrusiu, exorbitant i que planteja

problemes de legalitat considerables, i advoca per la necessitat de reformar el text profundament abans d'aprovar-lo.