



Selección Profesional de
Cualificación en Administración
de Gestión



Administración electrónica

Sede, gobierno y contratación

Dirección: Fernando Suárez Lorenzo
Coordinación: Rafael A. Millán Calenti

Edita:



www.cpeig.org

Dirección: Fernando Suárez Lorenzo

Coordinación: Rafael A. Millán Calenti

Colaboran:

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidade de Santiago de Compostela

CECOOP - Centro de estudos Cooperativos da Universidade de Santiago de Compostela.



Diseño y maquetación:

Rubine Comunicación

Imprime:

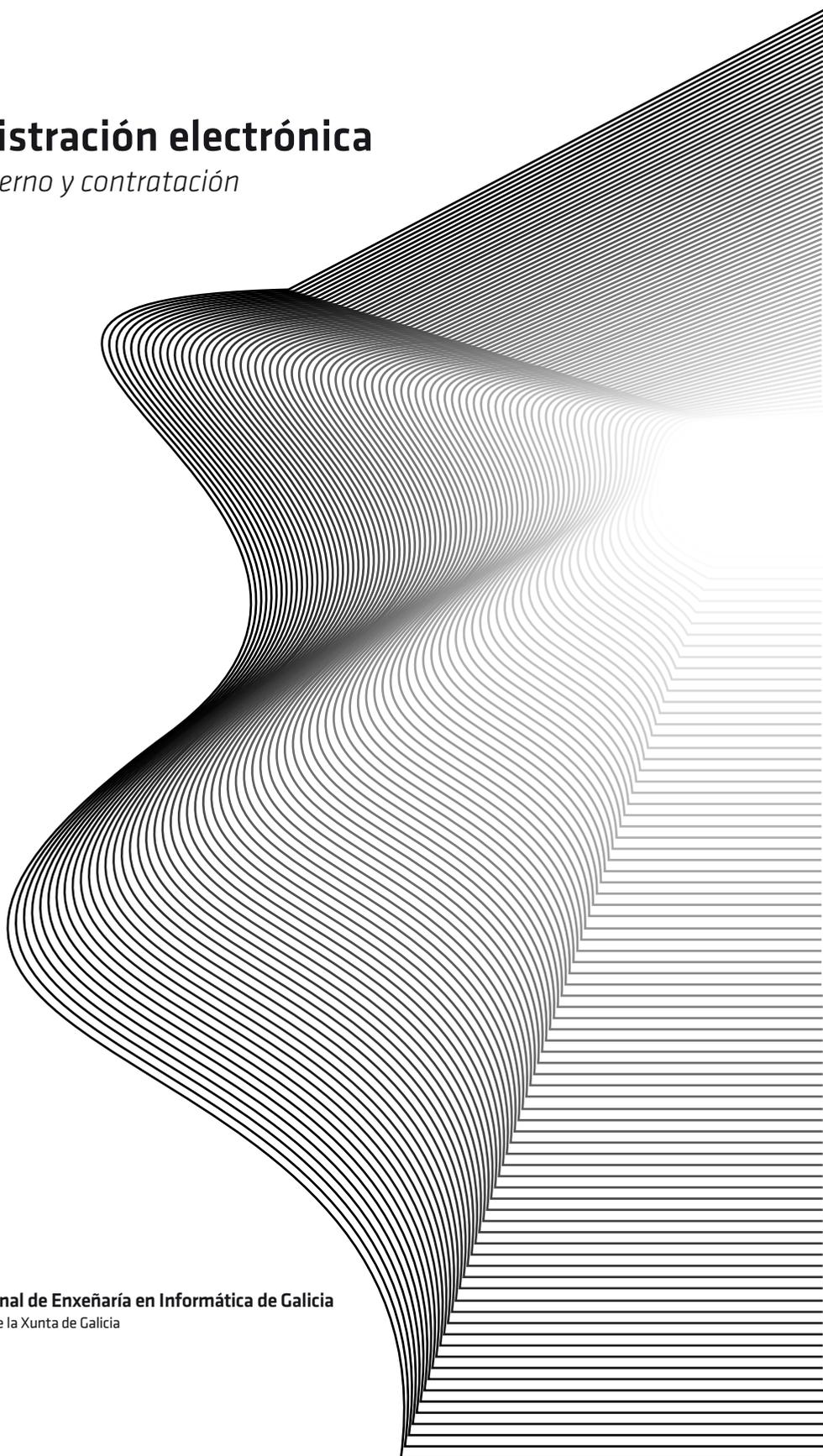
Gráficas Sanpar

Santiago de Compostela, 2012

ISBN: 978-84-615-8706-3

Administración electrónica

Sede, gobierno y contratación



Colexio Profesional de Enxeñaría en Informática de Galicia
con la colaboración de la Xunta de Galicia

Índice

Prólogo

Mar Pereira Álvarez 9

Presentación

Fernando Suárez Lorenzo 13

SEDE ELECTRÓNICA

La sede electrónica: Características y contenido

Miguel Á. Davara 17

Concepto y modelo de Sede Electrónica

Carlos Forján Gómez 31

Administración Electrónica:

Algunas Implicaciones desde Protección de Datos

José López Calvo 37

Protección de datos personales y administración electrónica

David Larios Risco 45

GOBIERNO ELECTRÓNICO

Open Data

Martín Gómez 59

La información pública, internet y abert@s

María J. García Sexto 71

Leyes de transparencia

Víctor Salgado Seguín 79

Open Government: liberar datos para su uso

Carlos Guadián Orta 85

CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

Contratación electrónica: códigos de conducta y Soft Law

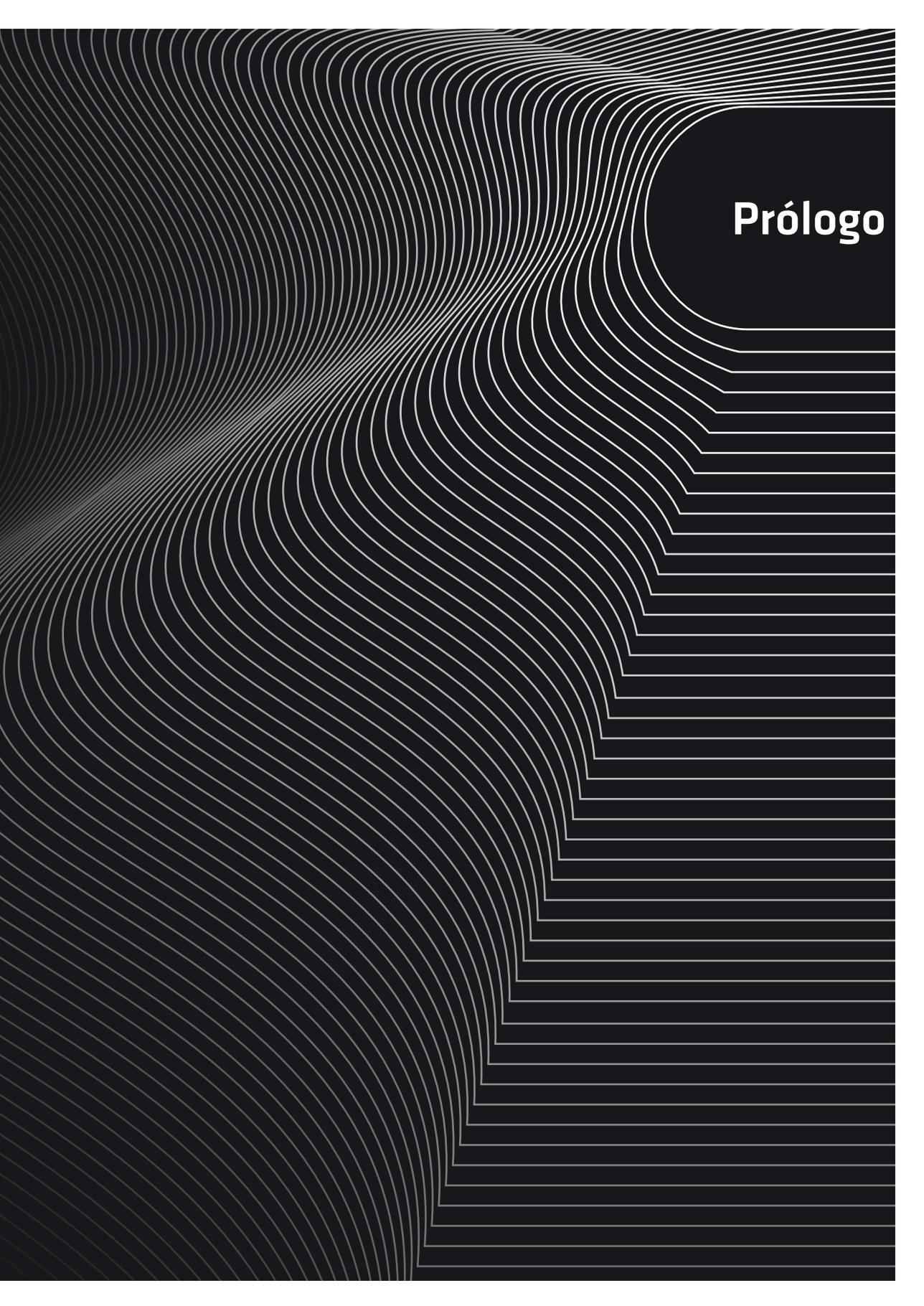
Rafael Álvaro Millán Calenti 99

Plataformas de Contratación Electrónica

Benito Carballo 121

E-commerce, el nuevo canal de venta online

J. Alberto Ramos Cano 129



Prólogo

Prólogo

Vivimos en una sociedad inmersa en una acelerada evolución digital y un proceso de globalización dinámico y creciente. Las tecnologías están cambiando la manera en que se establecen las relaciones sociales, económicas y culturales en el contexto cotidiano, pero también en el contexto más amplio de la sociedad en su conjunto.

Las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen sin duda a desarrollar productos y servicios que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos y los procesos productivos de las empresas, incrementando su eficiencia y competitividad, y tiene como hecho trascendente la cantidad de información que se genera, que se almacena, y que puede estar disponible de manera inmediata para una audiencia muy amplia.

La información es una herramienta poderosa que debemos aprender a analizar, discriminar, a transformar para el beneficio del desarrollo social, económico y cultural. Las sociedades avanzan en la medida en que sus individuos aprovechan mejor los recursos de los que disponen.

Desde la Administración Pública tenemos tres obligaciones clave en este contexto:

- Debemos conseguir una Administración adaptada a los nuevos tiempos y que responda a las necesidades de ciudadanos y empresas. El desarrollo efectivo de la administración electrónica debe tener como finalidad ofrecer a los ciudadanos y a las empresas unos servicios eficientes y próximos mediante el empleo de las tecnologías de la información.
- Debemos desde las administraciones promover la utilización creciente de las TIC en todos los campos de la sociedad como motor económico y de bienestar social. Es el momento de que nuestras empresas avancen para hacer frente a los retos que trae consigo este nuevo entorno, en el que disponer de un tejido empresarial con altos índices de digitalización es condición indispensable para poder lograrlo con éxito. Es también el momento en el que la ciudadanía debe estar preparada para conseguir un mayor aprovechamiento de los servicios que se aportan en este contexto digital.
- Y también, como depositaria de una gran cantidad de información que se genera en el marco de la relación entre administración, ciudadanía y empresas, tiene el deber de devolver esa información a la sociedad, como materia prima altamente valiosa, para que la sociedad, ciudadanos y empresas la aprovechen en su propio beneficio.

Estas obligaciones quedan recogidas en la Axenda Dixital de Galicia 2014.gal, la hoja de ruta para avanzar desde una sociedad que utiliza las TIC a una sociedad que se sirve de las nuevas tecnologías para generar un crecimiento sostenible, para mejorar sus cuotas de participación en la toma de decisiones y para contribuir a su calidad de vida sobre la base del conocimiento.

Galicia es la tercera comunidad autónoma con mayor uso de la Administración electrónica para obtener información de las páginas web y la quinta en descarga y relleno de formularios oficiales. En cuanto al ámbito empresarial, un 68,1% de las empresas de 10 y más empleados de Galicia aprovechan las ventajas del uso de la administración electrónica. Pero es necesario consolidar las políticas efectivas para mejorar estos niveles, construyendo servicios, promoviendo los medios para el acceso a los servicios digitales, y fomentando la capacitación de los ciudadanos y empresas para el aprovechamiento de esos servicios.

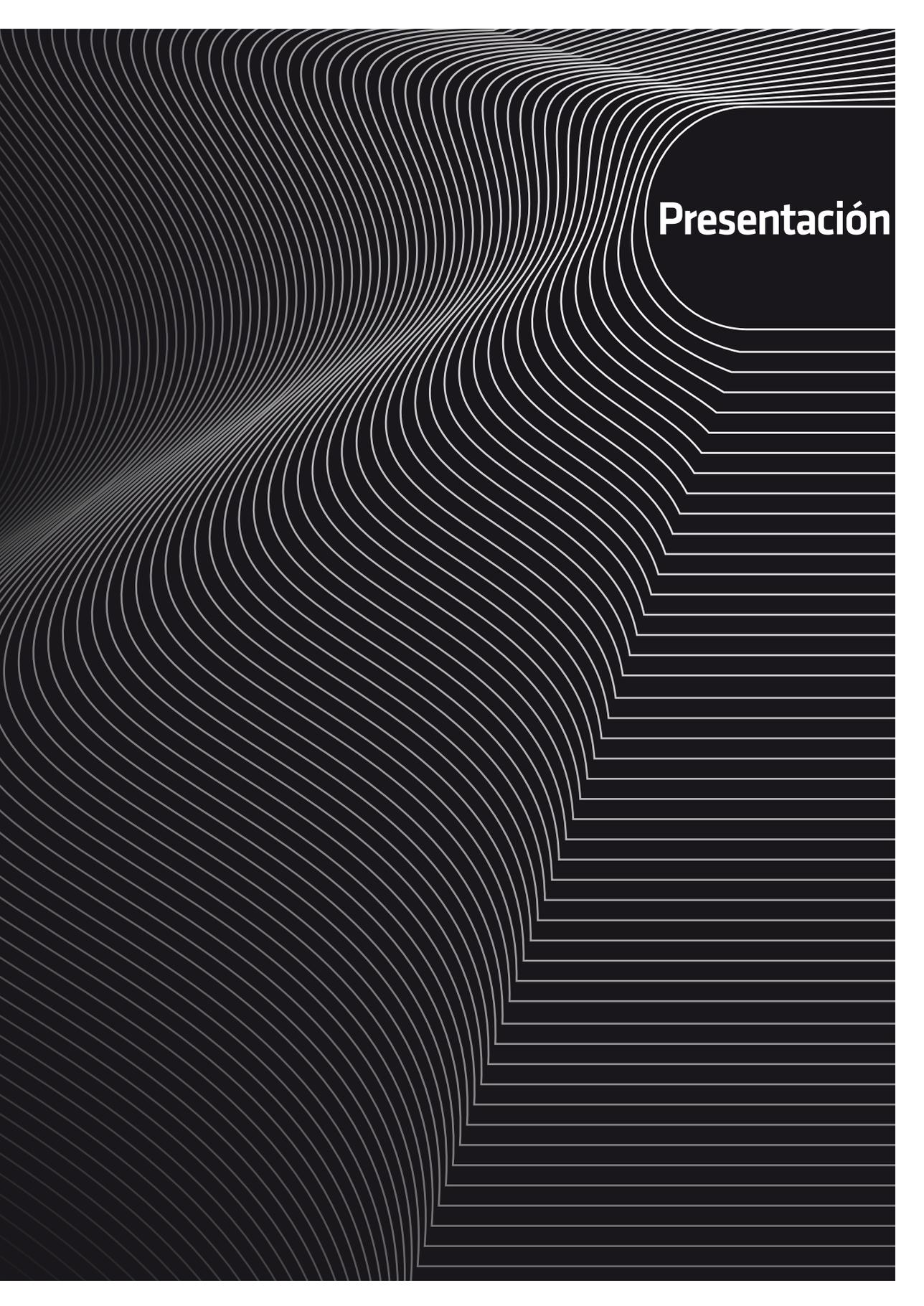
Este libro recoge las experiencias y opinión de profesionales que trabajan en campos diferentes pero todos ellos confluyen en los aspectos que se vienen a mencionar: las implicaciones y retos que suponen las sedes electrónicas como canal de prestaciones de servicios al ciudadano con las mismas garantías y niveles de servicio que en las oficinas clásicas de atención al ciudadano; el desarrollo continuado de los modelos de licitación, factura electrónica y de comercio electrónico como dinamizadores del sector empresarial, y el impacto que estos servicios tienen en el campo de la seguridad y de la protección de los datos de carácter personal y las medidas a abordar para responder a los nuevos problemas que la utilización de la red está generando.

La publicación destaca también la importancia que está consiguiendo la reutilización de la información del sector público, las políticas de desarrollo de las estrategias de Open Data contribuyen a la imagen de transparencia, accesibilidad, cercanía a la ciudadanía, ahorro derivado de los procesos de simplificación administrativa... y abren oportunidades para sectores innovadores y desarrollo de contenidos digitales creando nuevos mercados y contribuyendo a la creación de empleo en el sector TIC, en el sector infomediario.

Este libro contribuye a la divulgación necesaria sobre temáticas que nos afectan a todos y permite conocer experiencias de las que aprender, por lo que le agradezco al Colexio Profesional de Enxeñaría en Informática de Galicia su esfuerzo y apoyo en estas actuaciones imprescindibles para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Mar Pereira Álvarez

Directora de la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia



Presentación

Presentación

El libro *Administración electrónica: Sede, Gobierno y Contratación* ofrece la oportunidad de profundizar en el conocimiento de los cambios que están propiciando las Tecnologías de la Información a nuestro alrededor. Editado con motivo de las jornadas de idéntico nombre, forma parte de una colección publicada a lo largo de los últimos años por el Colexio Profesional de Enxeñaría en Informática de Galicia, en la que se pretenden difundir las implicaciones, retos y beneficios de la Administración Electrónica y convertirse en una obra de consulta y referencia de este nuevo modo de interrelación entre los ciudadanos y las administraciones. Este modelo constituye una transformación hacia un mundo digital que, sin duda, nos sorprende cada año y nos descubre una realidad cada vez más rica.

La foto de la Sociedad de la Información de los últimos años, nos muestra una realidad en la que la expansión de Internet y de las nuevas tecnologías continúa cambiando la forma de vida y de relacionarse de prácticamente todo el planeta, constituyendo el sistema nervioso de las sociedades modernas. El término *Sociedad de la Información* refleja el protagonismo que las Tecnologías de la Información tienen en el mundo actual en todos los ámbitos ya sean económicos, políticos, sociales o culturales. Ahondando un poco más en este progreso tecnológico, podemos comenzar a hablar de la *Sociedad del Conocimiento*, haciendo referencia no sólo a la capacidad de acceso a volúmenes ingentes de información sino también a la facilidad de manipulación de la misma y las posibilidades de interacción y colaboración con otras personas superando toda limitación temporal y espacial.

En esta nueva sociedad, el avance tecnológico ve mucho más allá de la conexión a Internet desde un ordenador. El cambio implica una evolución de los roles sociales, la cultura, el conocimiento y la información. Como ya se mencionaba antes, conocimiento e información constituyen los pilares de la sociedad del futuro

En esta transformación, el impulso de los procesos de modernización asumidos por las administraciones durante los últimos años elevó su nivel de desarrollo tecnológico, siendo necesaria una etapa posterior en la que las administraciones deben asumir procesos de control público. Por tanto, la administración electrónica permite no solo un avance de la propia administración, sino un mayor acercamiento y apertura a la ciudadanía. Esta publicación ahondará en ese paradigma desde tres puntos de vista: la sede, el gobierno y la contratación electrónicos.

La sede electrónica no es simplemente un nombre nuevo para la web institucional, sino que eleva ésta a un medio de comunicación con el ciudadano, convirtiéndola en un canal bidireccional en el que se puede solicitar información general y personal, además de enviar escritos, sugerencias, quejas o cualquier documento electrónico. Por lo tanto, hace falta presentar estos puntos de acceso electrónico a la administración de una manera sencilla, directa y eficaz.

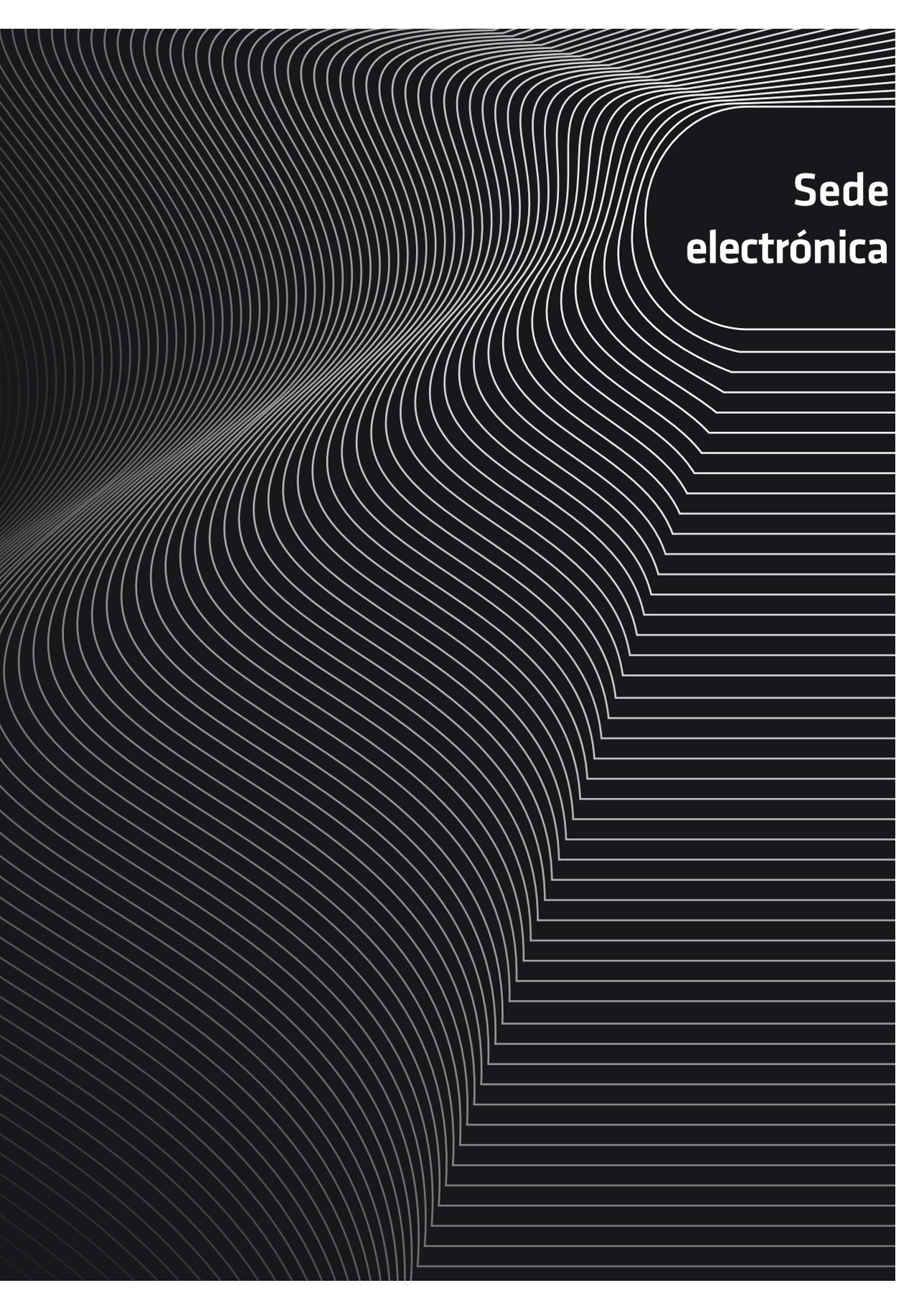
El gobierno abierto pretende, en esencia, establecer una nueva estrategia de relación entre los ciudadanos y el sector público en todas sus dimensiones. El concepto de gobierno abierto tiene que ver con la manera de dirigir la inteligencia colectiva de la sociedad para combatir los retos y problemas actuales. Esta nueva mentalidad permite, por ejemplo, tratar los ciudadanos como protagonistas en lugar de cómo consumidores pasivos en temas tan básicos como la educación, la sanidad, la cultura, etc.

La contratación electrónica es todo acto realizado por medio de redes informáticas mediante lo que se establecen de forma voluntaria deberes exigibles. Así pues, es contratación electrónica todo acto de compra-venta realizado a través de Internet, pero también lo es la aceptación de un convenio de colaboración, la contratación de servicios o incluso la aceptación de una política de privacidad o las condiciones de uso de una red social.

En conclusión, los avances relatados motivan que, poco a poco, ya no tenga mucho sentido hablar de administración, gobierno o contratación electrónicos. Debemos hablar simplemente de administración, gobierno y contratación, ya que el uso de medios electrónicos forma parte cotidiana de nuestras vidas y ya no hay un motivo por lo que resaltar esta característica como diferenciadora.

Desde el CPEIG queremos agradecer la colaboración en la puesta en marcha de esta publicación de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (Amtega) de la Xunta, así como el apoyo del Centro de Estudios Cooperativos de la Univesidade de Santiago de Compostela y desear que el presente libro sea de su agrado.

Fernando Suárez Lorenzo
Presidente del CPEIG



**Sede
electrónica**

La sede electrónica: Características y contenido

Miguel Ángel Davara Rodríguez

Catedrático de Derecho Informático de la Universidad P. Comillas de Madrid (ICADE)

Introducción

La Ley 11/2007¹, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante “la Ley de acceso”), consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para la Administración y, tal como indica en su Exposición de Motivos, el reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen en el eje central de la propia ley.

Este derecho conlleva la necesidad de establecer una estructura lógico-informática y electrónica que permita el ejercicio de los derechos por los ciudadanos en el marco de una sencilla interrelación tecnológica o, dicho de otra forma, hay que presentar los puntos de acceso electrónico de los ciudadanos a la administración en forma sencilla, directa y eficaz de manera que sean un cauce que faciliten la relación y permitan superar las distintas barreras que, por distintos motivos, se suelen establecer.

Indica la Exposición de Motivos de la Ley de acceso que el hecho de reconocer el derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración plantea, en primer lugar, la necesidad de definir claramente la sede administrativa electrónica con la que se establecen las relaciones, promoviendo un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad.

En una definición que nos parece muy gráfica, se indica en la página web del CENATIC² que la sede electrónica o portal del ciudadano es la herramienta que sirve de puerta de acceso al

¹ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 150, de 23 de junio.

² <http://www.cenatic.es/laecsp/page5/page5.html>. Información consultada el 28 de marzo de 2012. CENATIC es el Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de Información y la Comunicación basadas en Fuentes Abiertas, un proyecto estratégico del Gobierno de España para promover el conocimiento y uso del software libre y/o de fuentes abiertas en todos los ámbitos de la sociedad, con especial atención en las administraciones públicas, las empresas, el sector tecnológico proveedor y/o usuario de tecnologías libres, y las comunidades de desarrollo. Es recomendable la consulta del sitio web de CENATIC en lo referente a la Ley de acceso.

ciudadano para toda aquella información y servicios on-line que se ponen a su disposición de forma actualizada y, preferentemente, personalizada. Entre los servicios que pueden ofrecerse se encuentran: la iniciación de trámites, la consulta de estado de expedientes, los foros de colaboración, descargas, soporte técnico, servicios cartográficos, visitas virtuales, etc.

Desde otra óptica, pero centrada igualmente en el conocimiento de la sede electrónica, diremos, siguiendo lo expresado en el artículo 10 de la Ley de acceso, que la sede electrónica es una dirección electrónica que cada Administración deberá poner a disposición de los ciudadanos a través de redes electrónicas y cuya gestión y administración corresponde a una Administración Pública, funcionando con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de la misma³.

En este punto, resulta de interés señalar cuál debe ser el contenido de la sede electrónica para poder ofrecer los servicios que indica la Ley de acceso y permitir el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El contenido de la sede electrónica

No se puede hablar en forma genérica del contenido de una sede electrónica⁴, ya que dicho contenido no tiene fijado un estándar para todos los órganos de la Administración, ni debe ser rígido de forma que no pueda responder a las necesidades que, de una forma más o menos dinámica, vayan surgiendo. Es más, diríamos que ese contenido debe tener unas características de dinámica y flexibilidad que permitan su adecuación a las respuestas que resulten necesarias en las relaciones ciudadano-Administración. No obstante, sí se pueden centrar algunas características básicas de dicho contenido de forma que permita delimitar, al menos, cuáles son los mínimos que necesariamente deba cumplir.

Hay que tener en consideración que, según contempla la propia Ley de acceso, cada Administración pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

Además, considerando que la sede electrónica puede representar hacia el exterior, independientemente de que sea o no sea ésta su principal imagen, el punto de acceso mediante el que el ciudadano se acerca a la Administración -bien identificándose por la necesidad de hacerlo ante un acto administrativo que así lo requiera, bien en forma anónima-, debe poder responder a diferentes situaciones con distintas finalidades.

Un ciudadano puede acercarse a la Administración en forma electrónica solamente buscando una información o con la finalidad de tener conocimiento de una determinada cuestión, con una

³ Sobre este particular, señala Márquez que la Ley de acceso define el concepto de sede electrónica como piedra angular desde la que se prestarán los servicios electrónicos de la Administración Pública, exigiendo para estas sedes las condiciones necesarias para garantizar la seguridad y la responsabilidad de la Administración Pública sobre todo su contenido y sobre las actuaciones realizadas a través de la misma. Ver Márquez Fernández, J.L. "La Ley 11/2007, una nueva forma de entender la Administración Pública" en VV. AA. "La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos", Ministerio de Economía y Hacienda y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid. 2009. Pág. 18.

⁴ Sobre el contenido de la sede electrónica, señalamos nuestra obra "Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos". Editorial La Ley. Madrid 2010.

relación puramente estática en la que no se requiere la interacción personal o, en otro extremo, puede dirigirse buscando respuesta a una situación concreta que le afecta particularmente y que necesita su identificación inequívoca para poder garantizar la seguridad jurídica que exige el acto que se pretende llevar a cabo. Y entre medio pueden presentarse otras muchas posibilidades.

Este comportamiento dispar de actuaciones que se pueden realizar en la Administración electrónica, que por otro lado no tienen por qué ser distintas de la Administración no electrónica, tienen su punto de entrada en una dirección electrónica “detrás de la cual” se encuentra la sede electrónica.

Es por esto que decimos que no se puede mostrar un estándar de contenido⁵ de la sede electrónica pero lo que sí es necesario es que exista un mínimo de contenidos de una sede electrónica para que pueda responder al punto de acceso que realmente es mediante el que el ciudadano ejerce, o puede ejercer, electrónicamente, los derechos que le reconoce la Ley de acceso.

También hay que tener en cuenta que la sede electrónica debe contener una organización y dinámica de tratamiento y acceso a los contenidos que no provoque las que podíamos llamar “colas electrónicas”. Tengamos en consideración que las tan traídas y llevadas colas, que tanto han degradado la imagen de la Administración en el que podemos llamar acceso físico o tradicional de los ciudadanos en sus relaciones con los órganos administrativos, no desaparecen por arte de magia sencillamente porque el acceso sea electrónico.

Es así que el diseño de la sede electrónica debe estar en relación muy directa con las herramientas de tratamiento y acceso a datos y, consecuentemente, con la información porque las que denominamos colas electrónicas pueden llegar a ser todavía más temibles que las ya muy conocidas colas físicas o tradicionales.

Contenido mínimo

En la forma que venimos argumentando, diremos que para hablar del contenido de la sede electrónica, tenemos que presentarlo en dos aspectos; por un lado el que podemos llamar “contenido mínimo” y, por otro, el que podemos llamar “contenido complementario”, dejando claro que el contenido mínimo será estrictamente teórico ya que abre la puerta a su expansión convirtiendo en mínimo, según se va avanzando, a contenidos que en la fase anterior eran complementarios. A partir de esto podemos decir que, en la dinámica de mantenimiento de la sede electrónica, los contenidos complementarios pasan a ser con regularidad contenidos mínimos abriendo la puerta a otros contenidos complementarios que irán más allá en el avance lógico de desarrollo, mantenimiento y expansión de la propia sede electrónica. Podíamos hablar de esta forma, y de una manera teórica, de un contenido mínimo que se complementa con los cada vez nuevos contenidos deseables.

⁵ Al tratar este tema, llegando a plantear una cadena de servicios en paralelo o subordinados, Torres Carbonell indica que cuando se plantea la necesidad de proporcionar servicios por parte de la Administración a ciudadanos y a empresas, hay que tener en cuenta que muchos de ellos pueden, a su vez, requerir que otras funcionalidades les sean facilitadas, es decir, puede ser que necesiten, a su vez, recibir otros servicios. Así tendremos unos servicios finales que se prestan a ciudadanos y otros servicios que podríamos llamar de soporte interno que unas organizaciones prestan a otras. Por otra parte también nos podemos encontrar con que algunos de los servicios (tanto los finales como los internos), son comunes para varios centros directivos en el sentido de que prestan las mismas funcionalidades sea cual fuera el centro directivo que lo preste. Ver Torres Carbonell, J.J. “Los servicios comunes como soporte de la Administración electrónica” en VV. AA. “La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, o.c. Pág. 217.

Respecto al contenido de la sede electrónica y de acuerdo con lo que presenta el Real Decreto 1671/2009⁶, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de acceso (en adelante “el Reglamento de la Ley de acceso”), la sede electrónica deberá tener un contenido mínimo referente a siete aspectos: en primer lugar todo lo relativo a identificación de la sede y los órganos titulares de la gestión y de los servicios que ofrece, en segundo lugar la información necesaria para la correcta utilización de la sede, en tercer lugar servicios de asesoramiento electrónico al usuario para la correcta utilización de la sede, en cuarto lugar un sistema de verificación de los certificados de la sede, en quinto lugar la relación de los sistemas de firma electrónica que sean admitidos o utilizados en la sede, en sexto lugar las normas de creación del registro o registros electrónicos accesibles desde la sede y, en séptimo y último lugar, información relacionada con la protección de datos de carácter personal.

Estos siete aspectos que presenta el Reglamento de la Ley de acceso como contenido mínimo de la sede electrónica deben ser entendidos tanto en el ámbito de proporcionar la información necesaria al ciudadano como en el que prevea el entorno de acceso electrónico bidireccional; esto es, no solamente en el aspecto informativo sino también en el conversacional o, dicho de otra forma, en el que permita al ciudadano interactuar en aquellos aspectos que se presenten como de actuación electrónica hacia la Administración.

No se trata solamente de una presencia estática de la Administración ofreciendo al ciudadano la posibilidad de consultar informaciones, como si se tratara de un tablón de anuncios electrónico, sino que debe tener una presencia dinámica e, incluso, conversacional que, cumpliendo los requisitos y formalidades necesarios permita la interacción del ciudadano con la Administración.

Es así que, como ya hemos indicado, en la sede electrónica deberá figurar la información necesaria para su correcta utilización incluyendo el mapa de la propia sede electrónica, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.

Respecto al sistema de verificación de los certificados de la sede, indica el Reglamento de la Ley de acceso que deberá estar accesible de forma directa y gratuita y nosotros añadiríamos que permanente ya que la sede electrónica, en los aspectos automatizados, en el sentido de información y de actuaciones administrativas automatizadas en las que se incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como meros actos de comunicación, no debe tener más tiempos, fechas, ni horarios que los que formalmente estén recogidos en las correspondientes normativas ya que nos movemos en espacios y tiempos virtuales.

Por último, señalamos que deben estar en esta sede electrónica, también de manera fácilmente accesible, directa y permanente, la relación de los sistemas de firma electrónica que sean admitidos o utilizados en la sede.

⁶ Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 278, de 18 de noviembre.

Servicios disponibles en la sede electrónica

Debemos distinguir el que hemos llamado contenido de la sede electrónica, y en particular, el que hemos presentado como contenido mínimo, de los servicios que deben estar disponibles en la sede electrónica.

Como es natural, el contenido de una sede electrónica guardará una directa relación con los servicios que preste pero existirá lo que podemos llamar un contenido genérico o de universal utilidad que, aun relacionado en muchos casos con un servicio concreto, tendrá la característica de adecuación a muchas posibilidades y situaciones en lo que podemos llamar un “menú de utilización general”. Queremos decir que estos contenidos genéricos no estarán diseñados con vistas a su aplicación a un servicio en particular, sino a situaciones de carácter general que pueden aprovechar ese contenido en una particular situación.

Esto tiene una relación directa con interacciones de distintos elementos tecnológicos, bien en cuanto a asociación de temas como de contenidos e, incluso, de interoperabilidad⁷, que, por otra parte, tan importante es en la Administración electrónica (la interoperabilidad), y que por ello tiene un tratamiento autónomo y totalmente diferenciado tanto en la Ley de acceso, como en el Reglamento.

Es por ello que nos vemos obligados a señalar, también en esta ocasión, que no hablaremos de servicios disponibles en la sede electrónica, sino que presentaremos, siguiendo lo que contempla el Reglamento de la Ley de acceso, lo que podemos llamar servicios mínimos o generales de una sede electrónica.

Podemos decir, de esta forma, que las sedes electrónicas deberán tener una serie de servicios a disposición de los ciudadanos y, entre ellos y como básico, una relación clara y transparente, con la información necesaria para su utilización, de los propios servicios que se ofrecen en la sede; esto es, una relación, actualizada y suficientemente desarrollada para que el ciudadano conozca y acceda con facilidad a los servicios que se proporcionan electrónicamente.

En este sentido, indica el apartado 4, del artículo 27, de la Ley de acceso que las Administraciones publicarán, en el correspondiente Diario Oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con ellas, resultando obligado, por tanto, que en la propia sede se presente la relación de los medios electrónicos que pueden utilizar los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos o, simplemente, para obtener información.

Entre estos servicios se señala como preferente que figure en la sede electrónica un enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes, así como un acceso, en su caso, al estado de tramitación de los expedientes.

La publicación de los Diarios o Boletines Oficiales de los órganos que abarque la sede, así como la publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica, son otros de los servicios que deberán contemplarse en la sede electrónica. Creemos

⁷ La importancia de esta cuestión se muestra en su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 25, de 29 de enero de 2010.

conveniente señalar que estas publicaciones no solamente tienen calidad de información sino que deben ser entendidas con todos sus componentes y atributos respecto a los datos o información que contienen, teniendo en consideración, además, que la publicación de actos y comunicaciones en la sede o la publicación de los Diarios o Boletines Oficiales pueden tener carácter complementario o bien sustitutivo, pudiendo poseer esa publicación o notificación todos los efectos que le otorguen las leyes, incluso, en ocasiones, con una mayor seguridad jurídica respecto a la recepción por el interesado, independientemente de que se encuentren en forma electrónica o en forma no electrónica.

Es así que destacamos la información clara, transparente, necesaria y permanente como parte fundamental entre los servicios a ofrecer en la sede electrónica. Sin esta información, que comprende la necesaria para la utilización de los propios servicios que se ofrecen en la sede, no es posible que el ciudadano pueda operar en forma conveniente con unas condiciones de utilidad que podemos considerar como mínimas.

De otra parte, siguiendo con la exposición de los servicios a ofrecer en la sede, pero no menos importante, debemos destacar cuestiones de identificación. La sede debe poseer las herramientas seguras que permitan la identificación inequívoca de los ciudadanos en los casos y condiciones que sea necesaria para la interacción solicitada, pero no solamente se trata de la identificación de los ciudadanos sino que debe proporcionar también, con las mismas garantías de seguridad física, lógico-informática y, naturalmente, jurídica, la identificación de la propia sede.

Las características de identificación de los ciudadanos y de la propia sede, así como de los órganos responsables, y de la autenticación correspondiente, integridad de los documentos y su asociación de conceptos y contenidos, garantizando los correspondientes parámetros espaciales y temporales, serán otros de los servicios que deben figurar en la sede.

Por último, diremos que en la sede electrónica se podrán presentar toda serie de servicios que considere oportunos el órgano responsable pero siempre de acuerdo con lo contemplado en el artículo 10 de la Ley de acceso y, particularmente, lo que prescribe su apartado 5, referente a la necesidad de que la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Identificación y autenticación

El anonimato en la red, que ha traído grandes problemas en la expansión del comercio electrónico, así como la facilidad de suplantar la personalidad de un tercero variando incluso los parámetros de identificación tecnológica para llevar a error al que lo lee o consulta⁸, tiene que desaparecer en el ámbito de las relaciones administrado-administrador para conseguir la necesaria seguridad jurídica que debe regir en la Administración electrónica. Pero no se trata solamente

⁸ Señala Marchena que las tantas veces reiterada horizontalidad de la red, es la característica definitoria de una organización presidida por la anomia, sin jerarquías ni códigos que preserven frente a la potencial amenaza para los bienes jurídicos de quienes se incorporan a aquélla, confiados en un espacio de protección jurídica que, en nuestros días, tiene demasiadas vías de escape. Bienes jurídicos como la intimidad, el patrimonio, la propiedad industrial, propiedad intelectual o la confianza en la integridad de determinados documentos, son sólo algunos de los valores que pueden quedar frágilmente expuestos a un intenso menoscabo originado por conductas amparadas en el anonimato que ofrece y posibilita la red. Marchena, M. "Algunos aspectos procesales de Internet" en "Problemática Jurídica en torno al fenómeno de Internet". Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 2000. Pág. 50.

del anonimato, o la suplantación de personalidad en la red sino que hay que hacerlo extensivo en todas las relaciones telemáticas, o solamente electrónicas, que se establezcan con el ciudadano y, para ello, deviene necesario una identificación, y autenticación de esa identificación, con garantías físicas, lógico informáticas y, como decimos, jurídicas.

En el Capítulo Segundo, del Título II de la Ley de acceso, bajo el epígrafe de “identificación y autenticación”, se recogen las formas de realizar esa identificación y autenticación centradas en la firma electrónica. Esta identificación y autenticación deberán entenderse en ambos sentidos; esto es, identificación y autenticación del ciudadano que se relaciona electrónicamente con una Administración e identificación y autenticación de la propia Administración como garantía y seguridad jurídica del ciudadano que accede a una sede electrónica.

Independientemente de que se presentan diferentes formas y sistemas de acreditación, la Ley de acceso potencia la utilización del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe) mediante el que se puede utilizar los sistemas de firma electrónica que lleva incorporados; todo ello, como es natural, sin perjuicio de la utilización de otros sistemas de firma electrónica que cumplan las debidas garantías.

Cuestión importante también es que se indican las formas de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos, como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, siendo destacable que se habilitan distintos instrumentos de acreditación, que se concretarán en la normativa aplicable a cada supuesto con criterios de proporcionalidad. De esta forma, el Documento Nacional de Identidad electrónico queda habilitado con carácter general para todas las relaciones con las Administraciones Públicas y se impulsará como fórmula para extender el uso general de la firma electrónica.

Para la identificación de los ciudadanos y autenticación de su actuación, y como ya hemos indicado, las personas físicas podrán utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad electrónico en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas, pero los ciudadanos, además, podrán utilizar sistemas de firma electrónica avanzada para identificarse y autenticar sus documentos.

No obstante, también se podrán utilizar otros sistemas de firma electrónica, indicando el artículo 16 de la Ley de acceso que las Administraciones Públicas podrán determinar, teniendo en cuenta los datos e intereses afectados, y siempre de forma justificada, los supuestos y condiciones de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos pero, en aquellos supuestos en los que se utilicen estos sistemas para confirmar información, propuestas o borradores remitidos o exhibidos por una Administración Pública, ésta deberá garantizar la integridad y el no repudio por ambas partes de los documentos electrónicos concernidos.

Hay que tener en cuenta a este respecto que existen múltiples formas de identificar y autenticar a una persona y que no siempre tiene que utilizarse la firma electrónica basada en la criptografía de clave asimétrica. A título informativo, citamos a Huidobro⁹ que señala, respecto los sistemas de autenticación, que éstos se dividen en tres grupos:

⁹ Véase Huidobro, J.M. “Técnicas de seguridad biométrica”, en Revista de Autores Científico-Técnicos y Académicos (ACTA), número 42,

- a) sistemas basados en algo conocido (una contraseña)
- b) sistemas basados en algo poseído (una tarjeta inteligente) y
- c) sistemas biométricos (basados en características del individuo, como por ejemplo, la huella dactilar)

Un sistema de identificación puede y debe combinar varios de estos mecanismos para aumentar el nivel de seguridad, sobre todo si se usa una red de telecomunicaciones. Además, añade este autor, cualquier sistema de autenticación debe ser viable y aceptado por los usuarios ya que si no se produciría rechazo¹⁰.

Hablando de la identificación de la propia Administración, el artículo 17 de la Ley de acceso indica que las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, sistemas de firma electrónica basados en certificados de dispositivo seguro o medio equivalente.

La identificación de la Administración Pública, indica Segarra¹¹ que tiene dos niveles:

- En primer lugar cuando actúa como receptora de actuaciones de ciudadanos a través de su sede electrónica, caso en que la Ley de acceso acude al concepto de certificado de dispositivo seguro que, para este autor, parece apuntar que se trata de un certificado de servidor. Este tipo de certificado sería aquél cuya clave pública permite cifrar los mensajes que transmite el ciudadano a la sede electrónica de la Administración. Sería ésta, y sólo ésta, quién mediante la clave privada asociada a la clave pública podría descifrar este mensaje. La manera de verificar que este certificado corresponde a la Administración que aparenta ser la titular es a través de la firma que del mismo realiza la Autoridad de Certificación. Para poder efectuar esta comprobación es necesario que el ciudadano tenga instalada en su ordenador la clave pública de la Autoridad de Certificación.
- El segundo nivel de certificación electrónica de la Administración se debe producir cuando ésta actúa. Hay que distinguir entonces entre la autenticación del funcionario que actúa en el supuesto de actuación no automatizada o de la propia Administración en el supuesto de actuación automatizada y la autenticación del ejercicio de la competencia.

Para poder verificar la autenticidad del funcionario o de la Administración que actúa, la Ley de acceso opta por la Firma electrónica.

Con relación a la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos, indica la Ley de acceso que los certificados electrónicos reconocidos emitidos por

Madrid. 2006, pág 49.

¹⁰ En este mismo sentido indica Aceituno que hay tres formas típicas de autenticar a un usuario: por algo que eres, como puede ser la biometría,, por algo que tienes, como es la posesión de una tarjeta, y por algo que sabes, como es el caso de una contraseña. Continúa este autor diciendo que las contraseñas son muy efectivas y ampliamente utilizadas, aunque alerta de que hay diversas complicaciones relacionadas con su uso, como, por ejemplo y entre otras, que podemos olvidar la contraseña, que alguien puede ver como la tecleamos o espiar lo que tecleamos indirectamente, que el sistema en que tecleamos puede transmitirla subrepticamente a un tercero, que sean leídas en el tránsito entre nuestro ordenador y el servidor o, por último y por no hacer muy larga esta exposición, que alguien con acceso al sistema pueda averiguar la contraseña, dado que ésta tiene que ser almacenada de algún modo para poder validar. Véase Aceituno Canal, V. "Seguridad de la Información", Ediciones Creaciones Copyright, S.L. Madrid. 2004. Pág. 30.

¹¹ Segarra Tormo, S. "El futuro de los sistemas electrónicos de identificación y firma previstos en la Ley 11/2007" en VV. AA. "La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos", o.c. pgs. 49 - 50.

prestadores de servicios de certificación serán admitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquéllas.

No obstante, los sistemas de firma electrónica utilizados o admitidos por alguna Administración Pública, distintos de los basados en los certificados referidos, también podrán ser admitidos por otras Administraciones, conforme a principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad, siendo obligación de la Administración General del Estado disponer de una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones.

Cuando para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante algún instrumento que él no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser validamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados pero, para ello, el ciudadano deberá identificarse y prestar su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio.

Termina el Capítulo de identificación y autenticación de la Ley de acceso señalando, respecto a las formas de representación (artículo 23), que las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados pero dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa.

Accesibilidad

Respecto a la accesibilidad, debemos recordar que la Disposición final séptima de la Ley 51/2003¹² de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, señalaba¹³ que el Gobierno debería desarrollar unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y de cualquier medio de comunicación social. Por su parte la Ley 34/2002¹⁴, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, obliga a las Administraciones Públicas a adoptar

¹² Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 289, de 3 de diciembre.

¹³ Disposición Final Séptima que indica "Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. 1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno aprobará, según lo previsto en su artículo 10, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y de cualquier medio de comunicación social, que serán obligatorias en el plazo de cuatro a seis años desde la entrada en vigor de esta ley para todos los productos y servicios nuevos, y en el plazo de ocho a diez años para todos aquellos existentes que sean susceptibles de ajustes razonables. 2. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno deberá realizar los estudios integrales sobre la accesibilidad a dichos bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal."

¹⁴ Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 166, de 12 de julio.

las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de Internet pueda ser accesible a personas mayores y con discapacidad de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos. Además, como sabemos, la Ley de acceso establece el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible y, como establece la Introducción al Real Decreto 1494/2007¹⁵, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

De esta forma nace el ya citado Real Decreto 1494/2007, que se dicta con el propósito de eliminar las barreras que se producen en el ámbito de la utilización de los recursos tecnológicos cuyo uso está muy a menudo vinculado a la calidad de vida, la normalización y la integración en la sociedad de las personas con discapacidad.

El Reglamento sobre acceso a las tecnologías de las personas con discapacidad se desarrolla en cuatro capítulos referentes a:

- el primero, a unas disposiciones generales en las que se presenta el objeto del reglamento y el ámbito de aplicación¹⁶,
- el segundo Capítulo, a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en materia de telecomunicaciones, desarrollando tanto las condiciones básicas de accesibilidad a los servicios de atención al cliente y al contenido de los contratos, facturas y demás información exigida, como las condiciones básicas de accesibilidad al servicio de telefonía móvil,
- el tercero a los criterios y condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en materia de Sociedad de la Información, contemplando los criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de Internet de las Administraciones Públicas o con financiación pública, los criterios de accesibilidad a otras páginas de Internet, el sistema de certificación de páginas de Internet, las condiciones básicas de accesibilidad a los equipos informáticos y a los programas de ordenador y las condiciones básicas de accesibilidad en materia de firma electrónica.
- el cuarto y último Capítulo está centrado en la regulación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en materia de medios de comunicación social, recogiendo las cuestiones relativas a las condiciones básicas de accesibilidad a los contenidos de televisión, las condiciones básicas de accesibilidad a la televisión digital y las condiciones básicas de accesibilidad de la publicidad institucional en soporte audiovisual.

¹⁵ Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación Social, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 279, de 21 de noviembre (en adelante, el Reglamento sobre acceso a las tecnologías de las personas con discapacidad).

¹⁶ Reza el artículo segundo del Reglamento sobre acceso a las tecnologías de las personas con discapacidad, que "las Administraciones Públicas, los operadores de telecomunicaciones, los prestadores de servicios de la sociedad de la información y los titulares de medios de comunicación social que presten sus servicios bajo la jurisdicción española deberán cumplir las condiciones básicas de accesibilidad que se establecen en el presente reglamento."

Responsabilidad del titular de la Sede Electrónica

Como ya sabemos, la Ley de acceso recoge las características de la sede electrónica entendida como una dirección electrónica que cada Administración deberá poner a disposición de los ciudadanos a través de redes electrónicas y cuya gestión y administración corresponde a una Administración Pública funcionando con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de la misma.

En este sentido, el artículo 4 de la propia Ley de acceso, al enunciar los principios generales, señala que la utilización de las Tecnologías de la Información tendrá las limitaciones establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos, y ajustándose a determinados principios de entre los que destaca el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

Presenta así, inequívocamente, la Ley de acceso la responsabilidad de la Administración titular indicando además, en el artículo 10, que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma, continuando exponiendo que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

No cabe duda, por tanto, y así lo indica repetidamente la Ley de acceso, que la responsabilidad de la integridad, veracidad y actualización de la información de la sede electrónica corresponde a su titular, teniendo en consideración que el ciudadano confía en los datos, informaciones y resultados o consecuencias del conocimiento y de la utilización de esos datos y de esa información y de los servicios que la Administración pone a su disposición por medio de la sede electrónica.

Sin embargo, quedando clara y patente esta responsabilidad de la Administración titular de la sede electrónica, se pueden producir casos en los que, por ser compartida la información, o por accederse a una sede electrónica de una Administración a través de otra que contiene un vínculo o enlace a aquella o, incluso, por tratarse de sedes electrónicas compartidas, hay que aclarar o, mejor dicho, definir correctamente, hasta dónde llega la responsabilidad de cada una o cuál es la responsabilidad de una determinada Administración sobre el contenido de otras sedes electrónicas o, incluso al ser compartida, de su propia sede electrónica.

Esa responsabilidad de la que hablamos respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de una sede electrónica y el conocimiento claro y transparente de la misma teniendo el ciudadano conciencia de a quién corresponde, hace necesario el análisis de algunos casos especiales.

Es así por lo que, siguiendo estas argumentaciones y planteando estos casos particulares, el Reglamento de la Ley de acceso contempla en su artículo 7 lo que denomina como unas reglas especiales de responsabilidad.

Entre estas reglas especiales destacan la referente a los enlaces o vínculos a una sede electrónica desde otra y la referente a las sedes electrónicas compartidas.

Con relación a los enlaces, señala el Reglamento que el titular de la sede electrónica que contenga un enlace o vínculo a otra cuya responsabilidad corresponda a distinto órgano o Administración Pública no será responsable de la integridad, veracidad ni actualización de esta última pero, en todo caso, la sede establecerá los medios necesarios para que el ciudadano conozca si la información o servicio al que accede corresponde a la propia sede o a un punto de acceso que no tiene el carácter de sede o a un tercero.

Teniendo en cuenta, además, que se podrán crear sedes electrónicas compartidas mediante orden del Ministro de la Presidencia a propuesta de los Ministros interesados, cuando afecte a varios Departamentos ministeriales, o mediante convenio de colaboración cuando afecte a organismos públicos o cuando intervengan Administraciones autonómicas o locales, surge la cuestión de la responsabilidad de los contenidos de estas sedes electrónicas.

En el caso de las sedes electrónicas compartidas que están previstas en el propio Reglamento de la Ley de acceso señala su texto que los órganos u organismos públicos titulares de las sedes electrónicas compartidas responderán, en todo caso, por sus contenidos propios y solidariamente por los contenidos comunes.

Esta posibilidad de creación de sedes electrónicas compartidas exige, por un lado, la definición clara de la responsabilidad de cada Administración en los contenidos y servicios ofrecidos en la sede y, por otro lado, el conocimiento, mediante una información clara y transparente al ciudadano de a quién corresponde y en qué casos, esa responsabilidad.

A modo de conclusión

El derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración plantea la necesidad de definir claramente la sede administrativa electrónica con la que se establecen las relaciones, promoviendo un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad.

El contenido de esta sede administrativa electrónica no tiene fijado un estándar para todos los órganos de la Administración ni debe ser rígido de forma que no pueda responder a las necesidades que, de una forma más o menos dinámica, vayan surgiendo.

En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta que la sede electrónica representa hacia el exterior el punto de acceso mediante el que el ciudadano se acerca a la Administración de forma distinta y por diversas circunstancias dependiendo de los intereses que, en cada caso concreto, se encuentren en juego.

Un ciudadano puede acercarse a la Administración en forma electrónica solamente buscando una información o con la finalidad de tener conocimiento de una determinada cuestión, con una relación puramente estática en la que no se requiere la interacción personal o, en otro extremo,

puede dirigirse buscando respuesta a una situación concreta que le afecta particularmente y que necesita su identificación inequívoca para poder garantizar la seguridad jurídica que exige el acto que se pretende llevar a cabo. Y entre medio pueden presentarse otras muchas posibilidades.

No se trata solamente de una presencia estática de la Administración ofreciendo al ciudadano la posibilidad de consultar informaciones, como si se tratara de un tablón de anuncios electrónico, sino que debe tener una presencia dinámica e, incluso, conversacional que, cumpliendo los requisitos y formalidades necesarios permita la interacción del ciudadano con la Administración.

Es por esto que concluimos que no se puede hablar de un estándar de contenido de la sede electrónica pero lo que sí es necesario es que exista un mínimo de contenidos de una sede electrónica para que pueda responder al punto de acceso que realmente es mediante el que el ciudadano ejerce, o puede ejercer, electrónicamente, los derechos que le reconoce la Ley de acceso.

Bibliografía

- Aceituno Canal, V. "Seguridad de la Información". Ediciones Creaciones Copyright, S.L. Madrid. 2004.
- Davara Rodríguez, M. A. "Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos". Editorial La Ley. Madrid 2010.
- Huidobro, J.M. "Técnicas de seguridad biométrica", en Revista de Autores Científico-Técnicos y Académicos (ACTA), número 42, Madrid. 2006.
- Marchena, M. "Algunos aspectos procesales de Internet" en "Problemática Jurídica en torno al fenómeno de Internet". Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 2000.
- Márquez Fernández, J.L. "La Ley 11/2007, una nueva forma de entender la Administración Pública" en VV. AA. "La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos". Ministerio de Economía y Hacienda y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid. 2009.
- Segarra Tormo, S. "El futuro de los sistemas electrónicos de identificación y firma previstos en la Ley 11/2007" en VV. AA. "La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos". Ministerio de Economía y Hacienda y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid. 2009.
- Torres Carbonell, J.J. "Los servicios comunes como soporte de la Administración electrónica" en VV. AA. "La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos". Ministerio de Economía y Hacienda y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid. 2009.

Concepto y modelo de Sede Electrónica

Carlos Forján Gómez

Xunta de Galicia. Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia.

Motivación para la Sede Electrónica

La puesta a disposición de Sedes Electrónicas para proveer servicios avanzados a los ciudadanos resulta ser una iniciativa con un gran alcance en un elevado número de ámbitos de actuación que afectan a múltiples niveles organizativos.

Adquiere especial relevancia con relación a la Carta de Servicios hacia los clientes finales y su definición reglamentada. A su vez tiene impacto en el ámbito organizativo de las Administraciones Públicas ya que pudiendo considerarse una aproximación “fría” y automatizada en la relación, se acercan sin embargo desde un punto de vista práctico los sistemas del BackOffice de la Administración al ciudadano y con ello se afecta positivamente a la organización impulsando una “orientación al cliente”.

La influencia de la Sede Electrónica no se ve limitada a la relación directa con el cliente de la Administración, que en su forma práctica puede ser un ciudadano particular, un empleado de una organización empresarial o sin ánimo de lucro que actúa como responsable directo de la misma, un empleado de una Administración Pública que actúa en la sede o una organización que actúa en representación de cualquiera de las figuras anteriormente mencionadas.

Desde el punto de vista organizativo y funcional una sede electrónica debe tener varios elementos de influencia que relacionados adecuadamente la caractericen con un nivel alto de servicio y madurez:

1. El entorno legal que se indica más adelante en este texto y que en es de obligado cumplimiento, aun teniendo en algunos casos plazos de vigencia con una mayor o menor definición.
2. La gestión de la “atención al cliente” con los conceptos relacionados y contrastados en la práctica por otros tipos de organizaciones y por las propias administraciones. Desde un punto de vista de proceso interno se pueden utilizar las buenas prácticas de Customer relationship management (CRM), en especial en su vertiente de Customer service and support.

3. La gestión de casos (expedientes) o Case Management, que consiste en una serie de procedimientos para planificar, ayudar a solucionar y realizar un seguimiento de los servicios proporcionados por diversos departamentos y personal de la administración en nombre de un cliente (ciudadano). Lo habitual debería ser que una parte de la organización se adjudicase la principal responsabilidad sobre el cliente asignando a una persona responsable que coordinase los servicios y defendiese los intereses del cliente. El proceso permitiría que se obtuviese una coordinación entre distintas personas y/o departamentos mediante el trabajo profesional en equipo, extendiendo el abanico de servicios ofrecidos.

Mediante la Sede Electrónica se facilita el inicio y continuación de actividades de diversos actores en el ámbito de las tecnologías de la información:

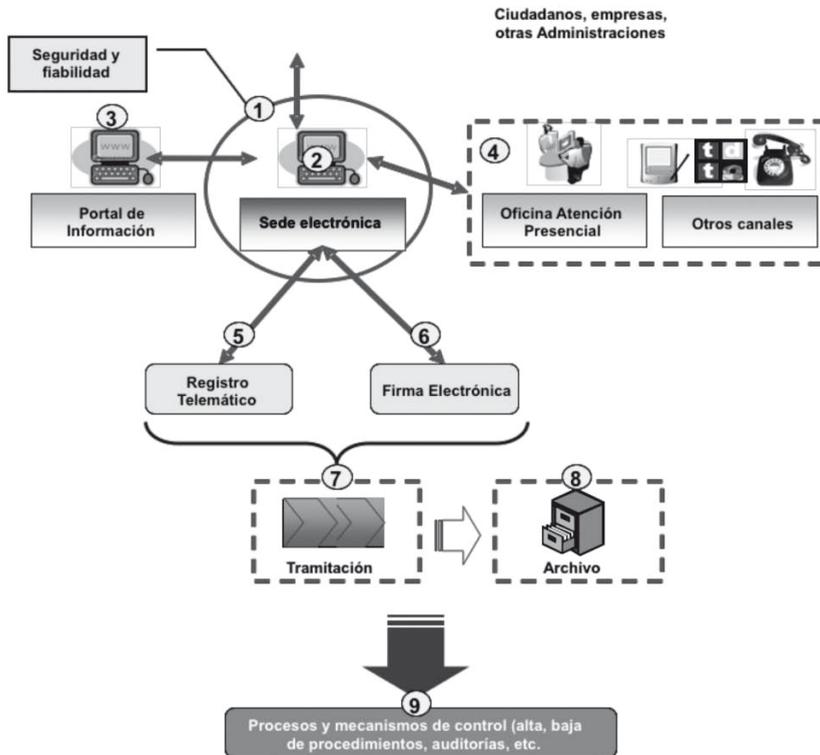
- **El ciudadano:** brindándole un sistema para el inicio de actuaciones con la administración, la consulta del estado de sus solicitudes, la incorporación de nueva información relacionada con sus intereses, la interlocución con la administración y la consulta de información que posee la administración, incluyendo históricos de larga duración.
- **El empleado público:** facilitando el acceso a la información que necesita el ciudadano, e indirectamente posibilitando la tramitación de expedientes y la consulta de información de los mismos, facilitando la explotación de la información de gestión de los procedimientos y programas de las políticas públicas. Acceso a un cuadro de mandos para poder evaluar diferentes aspectos de la gestión de la organización. Servicios que facilitan conocer si los hechos del día a día están alineados con las políticas públicas de la organización.
- **Los entes fiscalizadores:** facilitando el trabajo a los entes auditores de la gestión de la organización.

Especialmente importante: la mejora en el servicio al ciudadano

- Se facilita un acceso rápido y cómodo para los ciudadanos. Algunas de las ventajas concretas son:
- Los usuarios pueden acceder a la tramitación telemática en cualquier momento. Noches, fines de semana, festivos.
- La inclusión de ciudadanos que puedan tener barreras de acceso para los medios clásicos utilizados habitualmente. Ello permite una mejor inclusión social y participación.
- Evitar colas, desplazamientos y horarios prefijados. Ello conlleva una reducción en el gasto de recursos económicos, como podrían ser los de desplazamiento, y recursos temporales.
- Acceso a la información más cómoda, fácil y ágil. Evitar tener que conocer el emplazamiento concreto para poder realizar una determinada consulta o gestión.
- Acceso universal. La situación geográfica y la proximidad de las oficinas administrativas dejan de ser un problema, algo especialmente importante en lugares con una gran dispersión geográfica.
- Fomento de la participación de los ciudadanos (cajas de correo, cuestionarios, etc), habilitando una relación interactiva y más positiva.
- Impulso de la sociedad de la información: estimula la participación y el aprendizaje por parte del ciudadano mediante estímulos adicionales como podrían ser bonificaciones económicas por la utilización de la presentación telemática.
- Posibilita la simplificación de los procedimientos y la integración transparente de diferentes administraciones mediante ventanillas únicas y la interoperabilidad.

Incepción y elicitación de un programa de Sede Electrónica

A la hora de abordar el proyecto han de destacarse una serie de elementos de estudio de especial relevancia:



Algunos elementos a tener en cuenta en el planteamiento de Sede Electrónica 1

- Seguridad y fiabilidad. Que son requisitos ineludibles de cualquier Sede Electrónica y están directamente relacionados con las obligaciones que impone el Esquema Nacional de Seguridad.
- Procesos funcionales administrativos impactados. No desde un punto de vista técnico sino desde un punto de vista organizativo. Ejemplo: gestión de las cargas administrativas hacia el ciudadano. Apoyo a la eficiencia y la eficacia en el ámbito organizativo. Carta de servicios al ciudadano/cliente completa, cercana y eficaz.
- Contenidos y servicios mínimos. El nivel de madurez de los servicios electrónicos tiene el mayor impacto en su evolución.
- Relación Sede Electrónica – Portal de Información. Con una difícil línea de división desde el punto de vista del contenido y el servicio.
- Interrelación con otros canales (multicanalidad).
- Integración con el Registro Telemático.
- Integración con la Firma Electrónica como plataforma.

- Flujos de tramitación y conexión con posibles sistemas de tramitación del BackOffice.
- Archivo Electrónico y gestión documental.
- Procesos, políticas y mecanismos de gestión, control y supervisión de la Sede
- Electrónica.

Planteamiento del modelo objetivo

La normativa vigente obliga a las administraciones a que los servicios sean completos, circulares y cumplan una serie de requisitos muy ambiciosos. Sin embargo algunas de estas obligaciones pueden lograrse en función del grado de madurez de cada administración en materia de servicios electrónicos orientados al ciudadano.

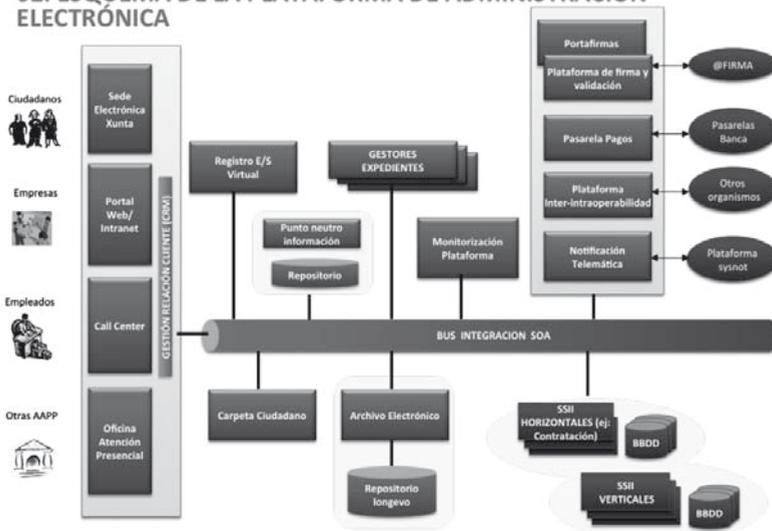
Este grado de madurez además se acompaña de un desarrollo relacionado con su alcance funcional y temporal que se verá influenciado por un gran número de exigencias (de tipo organizativo, tecnológico, funcionales, legales, de seguridad, de interoperabilidad) y limitaciones tecnológicas de sistemas Legacy implantados.

A la hora de abordar esta iniciativa que desde el punto de vista de gestión se debería definir como programa por el alcance y sus múltiples dependencias, es necesario plantear una serie de grandes líneas de proyecto:

- Análisis de la situación de partida reflejando la estructura organizativa del modelo de sede electrónica.
- Definición de los requerimientos funcionales, legales y tecnológicos que ha de cumplir la sede y el impacto en los sistemas de BackOffice y Legacy.
- Mapa de ruta normativa y organizativa.
- Mapa de transición.
- Creación de un modelo de sede electrónica basándose en el estudio de servicios y contenidos mínimos impulsados por la legislación.
- En línea con el anterior punto, reorientación paulatina y con una escala de adaptación por grados de madurez de la infraestructura de BackOffice.

En la consecución de los pasos mencionados anteriormente y dependiendo del grado de madurez en el cual se encuentre una administración se podría definir un modelo en una etapa concreta como el siguiente:

02. ESQUEMA DE LA PLATAFORMA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA



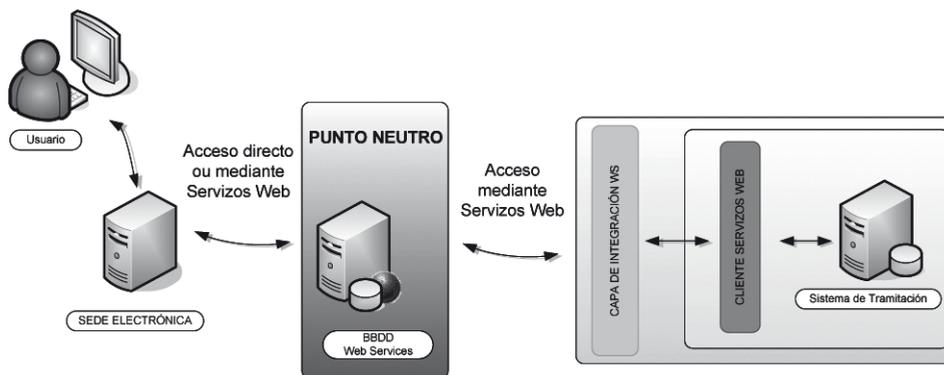
Un posible modelo de Administración Electrónica en la cual enmarcar la Sede Electrónica 2

Uno de los componentes principales mostrados en el gráfico “Un posible modelo de Administración Electrónica en la cual enmarcar la Sede Electrónica 2” es el Punto Neutro de Información. Es este uno de los elementos habilitadores de la Sede Electrónica y la Administración Electrónica. El símil más parecido podría ser la aplicación de modelos de EAI y de Enterprise Architecture. Con el punto neutro se propone una solución al conflicto que surge por la existencia de varios modelos o plataformas de BackOffice relacionados con la gestión electrónica de expedientes. Es esta una situación que se produce con asiduidad en grandes organizaciones, incluidas las administraciones públicas. El modelo propuesto se base en un nodo central offline basado en el patrón Fan Out. Otro modelo alternativo sería un modelo on-line con el patrón Fan In.

La Sede Electrónica se constituye en una plataforma que permite mostrar un formulario de solicitud para descargar, cumplimentar y presentar.

El punto neutro se integra con los sistemas de tramitación para la recuperación de los expedientes y para la comunicación de las presentaciones telemáticas que se realizan en la sede electrónica hacia los mismos. Interesan en este caso las presentaciones que se realizan telemáticamente desde la Sede Electrónica para que, una vez finalizados los procesos, se puedan enviar mediante el punto neutro la presentación y sus adjuntos al sistema de tramitación correspondiente tanto con un modelo push como de polling, en función de las posibilidades de la integración.

Del mismo modo que la dirección de la información fluye hacia los sistemas de tramitación del BackOffice en la presentación telemática existe el camino inverso, desde el BackOffice hacia la sede en su componente de Carpeta del Ciudadano, de modo que este tenga una visión actualizada de la información del expediente.



Modelo de punto neutro Fan Out 3

Normativa

La normativa que caracteriza estas iniciativas es muy extensa tanto en el ámbito nacional:

- Leyes
 - Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. (BOE, 23-junio-2007)
- Reales Decretos
 - Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. (BOE, 29-enero-2010)
 - Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. (BOE, 29-enero-2010)
 - Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. (BOE, 18-noviembre-2009)

Como en el ámbito autonómico de Galicia:

- Decreto 198/2010, do 2 de decembro, polo que se regula o desenvolvemento da Administración electrónica na Xunta de Galicia e nas entidades dela dependentes.
- Orde do 15 de setembro de 2011, pola que se aproba a posta en funcionamento da sede electrónica da Xunta de Galicia.
- Decreto 201/2011, do 13 de outubro, polo que se regula a presenza da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia na internet.
- Orde do 12 de xaneiro de 2012, pola que se se regula a habilitación de procedementos administrativos e servizos na Administración xeral e no sector público autonómico de Galicia.

Bibliografía

Europe's Information Society. (2002). E-Europe 2005.

E-Government in the United Kingdom John Hudson University of York, UK, Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications Ari-Veikko Anttiroiko University of Tampere, Finland, Volume I pp 172-179

Glasse, O. (2001). Model and architecture for a virtual one-stop public administration. The 9th European Conference on Information Systems Developing a Global CRM Strategy Michael Shumanov Monash University, Australia Michael Ewing Monash University, Australia ISBN: 9781605660912, pp 353-390

Administración electrónica: algunas implicaciones desde protección de datos

José López Calvo

Subdirector General de Inspección de Datos. Agencia Española de Protección de Datos

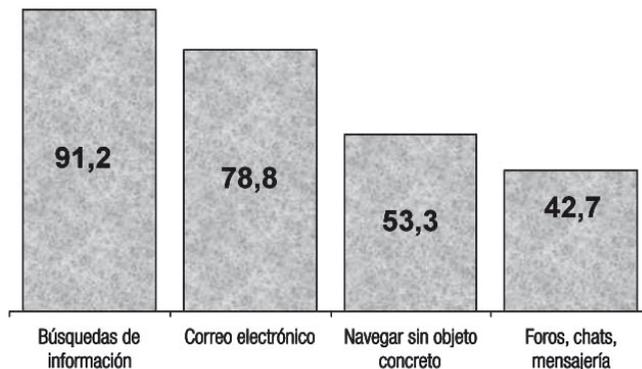
Presentación realizada el día 8 de mayo de 2012 en la Facultad de CCEE de la USC

1. Datos de la encuesta cis septiembre 2009

Destaca la **alta desconfianza** de los ciudadanos españoles en la seguridad de sus datos en Internet. Los datos confirman la urgente necesidad de que los proveedores de servicios mejoren sus **políticas informativas y de privacidad** e incrementen las garantías que ofrecen a sus usuarios.

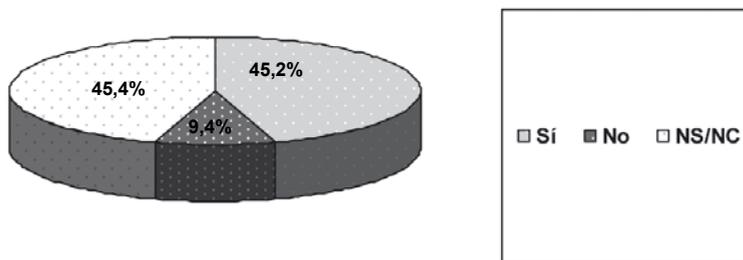
Uso de internet

Principales usos ciudadanos de Internet



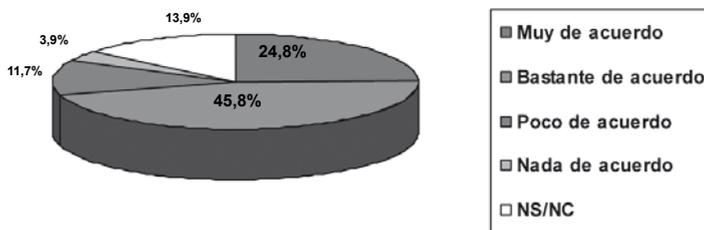
Conocimiento de los ciudadanos

“¿Sabe ud. si al navegar por Internet queda algún rastro o dato personal suyo?”



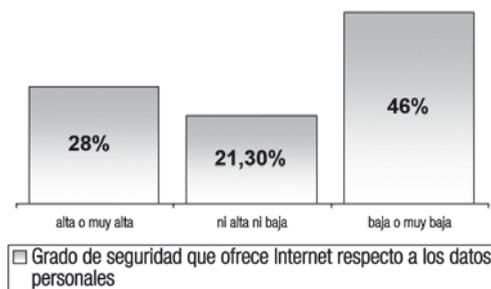
Opiniones sobre internet

“El uso de Internet favorece la intromisión en la vida privada de las personas”.



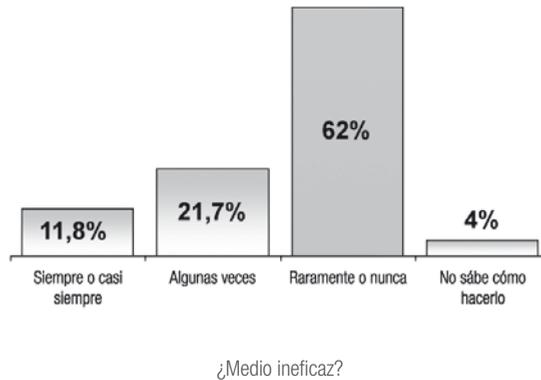
* El 7% de los encuestados que no utilizan Internet lo hacen por la falta de privacidad de este medio.

Seguridad de los datos en internet



Desconfianza del ciudadano.

Frecuencia con la que el ciudadano lee las políticas de privacidad de las páginas web que visita:



2. Algunos riesgos- problemas

2.1 En el caso de páginas web corporativas

Publicación de datos personales previamente facilitados por el propio usuario a una organización, que sin el consentimiento de éste se difunden a través de la página web corporativa supone vulneración del deber de secreto.

2.2 Accesibilidad a datos de terceros por error en las claves

Se hacen accesibles a través de Internet datos de usuarios de determinados servicios prestados a través de Internet (p. ej.: haciéndolos accesibles sin claves o a pesar de las claves) puede suponer una vulneración de la necesaria implantación de medidas de seguridad en la custodia de los datos (art. 9 LOPD).

2.3 Confidencialidad del correo electrónico

La duda se plantea respecto al restablecimiento de contraseña a partir de pregunta de seguridad y de las medidas proporcionales para su garantía sin que se introduzcan elementos que paralicen el sistema:

El prestador del servicio ofrece dos opciones que permiten restablecer la contraseña de acceso, en el caso de que ésta sea olvidada. La primera de ellas consiste en recibir en un buzón alternativo de correo electrónico, que el usuario debe consignar en el momento del alta, un mensaje personalizado a través del cual el usuario podrá confirmar una nueva contraseña de acceso que sustituya a la que ha olvidado. La segunda opción consiste en contestar a una pregunta de seguridad, seleccionada también durante el alta, utilizando para ello la misma respuesta literal que se había registrado entonces.

Estas opciones de restablecimiento de contraseña, unidas a una imprescindible concienciación conducen a otorgar un adecuado nivel de seguridad al acceso por parte de los usuarios, cumplimentando los requerimientos de la normativa vigente en este país.

2.4 Brechas de seguridad

Las principales categorías detectadas son las siguientes:

a) Medidas de identificación y autenticación insuficientes, mal configuradas o mal implementadas

Ejemplos de este tipo de brechas son:

- Disponer de un código de usuario pero no de una clave para autenticar al usuario que accede al fichero.
- Errores en la implementación del módulo de identificación y autenticación que permiten el acceso sin utilizar un código de usuario y clave válidos.
- Utilización de códigos de usuario y claves por defecto.

Ej: PS/00650/2010

b) Errores en la configuración del servidor web

Un error en la ubicación de un archivo o en la configuración de esas zonas de privacidad puede hacer que un fichero que debe ser accesible a una aplicación web (p.e. una base de datos) se encuentre accesible al público en general y sea descargado, impreso o indexado por un buscador.

Ej: PS/00465/2011

c) Acceso a datos del fichero mediante la modificación de los parámetros de una URL

En algunos casos la aplicación web filtra las solicitudes descartando aquellas que no provienen de un usuario autenticado pero una vez verifica ese extremo, responde a sus solicitudes cualesquiera que estas sean. Para evitarlo es necesaria la implementación de un segundo filtro que descarte las solicitudes de información que proporcionen datos ajenos al perfil del usuario autenticado. Un localizador uniforme de recursos, más comúnmente denominado URL (por sus siglas en inglés), es una secuencia de caracteres, de acuerdo a un formato modélico y estándar, que se usa para nombrar recursos en Internet para su localización o identificación, como por ejemplo documentos textuales, imágenes, vídeos, presentaciones, presentaciones digitales, etc En el caso de que la aplicación web no imponga ningún tipo de filtro a las solicitudes, puede suceder que un tercero, sin necesidad de haberse autenticado ante el sistema pueda acceder a la información.

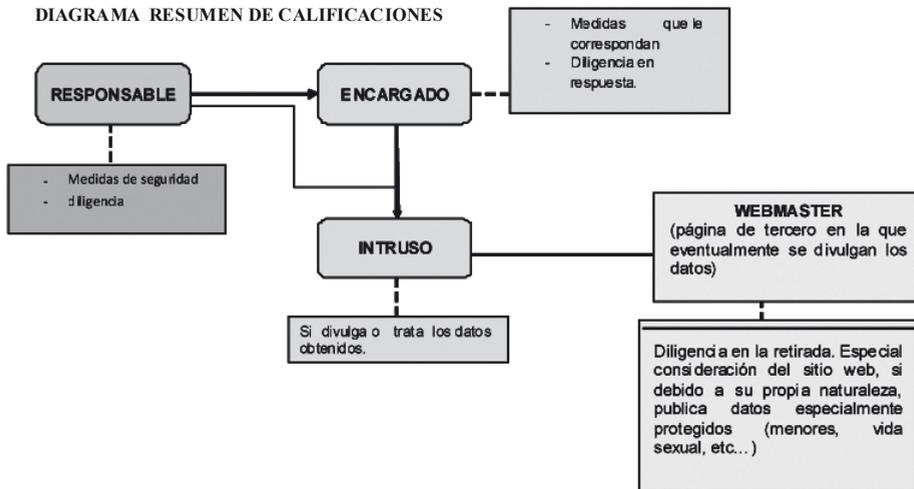
Ej: PS/00459/2008

d) Hacking

Pese a que es política común de los responsables de ficheros describir al intruso que ha logrado acceso al fichero como un hacker, lo cierto es que en este tipo de ataques su responsabilidad queda exonerada en los supuestos en que, a pesar de la existencia de medidas de seguridad adecuadas, el intruso, utilizando sus conocimientos sobre las vulnerabilidades potenciales o conocidas de los distintos programas y herramientas específicas de hacking, consigue sortear un conjunto de medidas de seguridad que además de existir, están correctamente configuradas.

E/02257/2011

Se trata de supuestos en los que puede concurrir hasta cuatro posibles responsables de acuerdo con el esquema siguiente en el que también se especifican elementos relevantes a considerar.



2.5 Control de datos en contratación telefónica a través de internet

Se han incrementado el número de procedimientos sancionadores tramitados a empresas relativos a tratamientos de datos personales sin consentimiento por la realización de altas no solicitadas en servicios, así como procedimientos relacionados con la contrataciones o compras fraudulentas de servicios derivadas de suplantaciones de identidad, en algunos de los cuales la AEPD ha constatado que las entidades prestadoras del servicio no han sido diligentes ni adoptado las medidas necesarias para acreditación de la identidad real del contratante. En particular, durante los años 2010 y 2011 se registraron por estos motivos aproximadamente unas 1.115 denuncias y actuaciones previas de investigación, y se iniciaron más de 250 procedimientos sancionadores. En su mayor parte estas denuncias y procedimientos están o han estado vinculados a compañías que ofrecen y utilizan sistemas de contratación telefónica y/o Internet, y principalmente se han focalizado en entidades de los sectores de telecomunicaciones y financiero seguidas por empresas de suministro de energía y del sector asegurador.

La carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el consentimiento para la contratación corresponde a la entidad.

Por tanto, se recomienda que en los contratos escritos y firmados se recabe y conserve documentación acreditativa de la identidad del contratante (copia de DNI u otro documento acreditativo de la identidad).

En las grabaciones donde consta el mencionado consentimiento para la contratación, es obligatorio garantizar la autenticidad, la integridad y la identificación fiable de los manifestantes y la no alteración del contenido de lo manifestado, así como el momento de su emisión y recepción. Por

otra parte, se considera una buena práctica que sea el propio contratante quien facilite los datos que se recogen en la grabación en lugar de confirmar los mismos.

En los casos de *contratación por Internet*, sería recomendable habilitar la utilización de firma electrónica avanzada del contratante ya que la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, atribuye a los datos consignados en forma electrónica el mismo valor jurídico que la firma manuscrita. En su defecto se deberán implantar medidas que garanticen la identidad del contratante y su consentimiento. Para acreditar el marcado de la casilla de consentimiento se propone la habilitación de los siguientes métodos: generación de un documento PDF, remisión de un mensaje al correo electrónico del cliente con una clave de activación, dirección web de activación, remisión SMS de confirmación.

La citada acreditación también debiera implantarse para probar el consentimiento para la comunicación de datos entre entidades y la oposición al envío de comunicaciones comerciales.

Identificación del cliente en gestiones posteriores al consentimiento

Se considera de obligado cumplimiento que las compañías garanticen la identidad del cliente para los tratamientos de datos posteriores a la contratación.

Se considera una buena práctica la utilización de certificados digitales que acreditan la identidad o, en su defecto, un sistema de gestión de claves personales que garanticen la identidad

De no disponer de los medios anteriormente descritos, se deberá utilizar los datos necesarios que permitan la identificación inequívoca del cliente y que eviten la suplantación del titular.

Los sistemas más robustos para implantar un mecanismo de identificación y autenticación son los Sistemas de Autenticación a través de Certificados Digitales o de Gestión de Claves, aunque la regulación está abierta a adoptar otros sistemas alternativos.

Los Sistemas de Gestión de Claves deben garantizar la consistencia de las mismas y permitir la modificación de la clave por el usuario para facilitar su recuerdo. Es una buena práctica que en el primer acceso se obligue al usuario a modificar la clave asignada inicialmente por la entidad.

El Sistema de Gestión de Claves deberá, en caso de olvido de contraseñas, utilizar como recordatorio información que haya aportado previamente el titular y que dicha información no coincida con los datos recabados para la contratación.

El Sistema de Gestión de Claves deberá, en caso de remisión de nuevas claves, utilizar los datos de envío que se encuentren previamente registrados en los Sistema de Información de la compañía (teléfono móvil, dirección postal, dirección de correo electrónico), no permitiéndose la modificación de los datos de envío en la solicitud de una nueva contraseña.

Sería recomendable que las entidades garantizaran la recepción de las claves por parte de los clientes utilizando sistemas que acrediten dicha recepción (correo certificado, presencial,...).

Sería recomendable que las compañías establecieran un procedimiento por el cual, a elección del cliente, no se suministrará información de carácter personal o relativa a la contratación a través del teléfono salvo que se identifiquen a través del Sistema de Gestión de Claves.

Una medida a considerar sería la aceptación como método de identificación del cliente el certificado digital incluido en el DNI-e.

El intercambio de datos entre el cliente y la entidad a través de la web deberá realizarse utilizando un protocolo seguro.

Se considera una buena práctica que los Sistemas de Gestión de Claves que se implanten en las entidades contemplen, al menos, un tercer elemento diferente al nombre, NIF e identificativo de producto o servicio (teléfono, nº de póliza, nº de cuenta bancaria) todo ello si se trata respectivamente de servicios de telefonía, seguros, banca. . .

2.6 Los problemas de jurisdicción en Internet

Algunas claves y criterios

- Directiva de comercio electrónico: público destinatario.
- Regulación de protección de datos: ubicación del representante en UE, si está ubicado fuera de la UE si usa medios situados en el país.
- STJUE 25-10-2011 a efectos de determinación del tribunal competente: ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro del lugar del establecimiento del emisor o ante los del Estado miembro en que se encuentre el centro de interés de la presunta víctima.

2.7 Cookies

Tras el Decreto-ley 13/2012 se deberá obtener el consentimiento previo de los usuarios para instalar cookies.

El consentimiento puede otorgarse configurando mediante una “acción expresa” los parámetros del navegador.

Protección de datos personales y administración electrónica

David Larios Risco

Letrado Administración Seguridad Social.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Castilla La Mancha

1. Planteamiento

La protección de los datos personales frente al uso indiscriminado de ficheros por parte de las Administraciones es una necesidad jurídica y técnica derivada de la masiva implantación de las tecnologías de la información en el ámbito público, donde la utilización de sistemas automatizados para el tratamiento de datos concernientes a los ciudadanos es una realidad en imparable desarrollo.

El derecho a la protección de los datos personales es una manifestación del más amplio derecho a la intimidad ante un riesgo particular: el tratamiento automatizado de una ingente cantidad de información sensible por parte de los poderes públicos, y como tal exige una respuesta específica en el Ordenamiento Jurídico.

En particular, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, Ley 11/2007) ha venido a sustituir la mera posibilidad que tenían los poderes públicos de ir construyendo progresivamente la denominada administración electrónica, por el deber de hacerlo, al tiempo que consagra la relación con las Administraciones por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos.

A los efectos del presente trabajo, interesa destacar que la Ley 11/2007 no olvida incluir entre sus finalidades la de crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo las medidas necesarias para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales; en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal por medio de la garantía de la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos (art. 3.3), al tiempo que recoge como uno de sus principios básicos el respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), en las demás leyes específicas que regulan el tratamiento de la información

y en sus normas de desarrollo, así como a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar (art. 4.a). También reconoce el derecho de los ciudadanos a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas (art. 6.2.i)

Prueba fehaciente del mantenimiento de esta tendencia tutelar sobre los datos personales es la inclusión en el art. 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Consejo Europeo de Niza de 9 de diciembre de 2000) de una serie de derechos relativos al tratamiento de datos personales, tales como el derecho a que los datos de los ciudadanos se traten de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento previsto en la Ley; el derecho de toda persona a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación; y la previsión de que el respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente, en clara alusión a las agencias estatales o regionales, como organismos específicos de tutela de la protección de datos sin sujeción a jerarquía ni a mandato imperativo.

En definitiva, las disposiciones vigentes impulsan la implementación y el desarrollo de sistemas electrónicos de comunicación en las relaciones administrativas entre los ciudadanos y los poderes públicos, haciendo especial hincapié en el respeto a las disposiciones generales y específicas sobre protección de datos personales para garantizar así la intimidad y el derecho a la confidencialidad de quienes nos hayamos sujetos a cualquier esfera de actuación administrativa.

El presente trabajo contiene una breve reseña de las disposiciones y criterios más significativos para ese adecuado tratamiento de la información personal por parte de las Administraciones, tanto en la creación de los ficheros, como en las distintas fases del tratamiento de los datos e informaciones personales de los ciudadanos por parte de los poderes públicos.

2. Normativa sobre protección de datos personales

2.1. Regulaciones en el ámbito europeo

Entre los años setenta y noventa del pasado siglo, juristas, políticos e informáticos europeos desarrollaron una intensa actividad con el objetivo de definir el sistema de protección de datos de carácter preventivo que hoy conocemos, dando lugar a la aprobación de textos legales en diferentes países europeos.

Entre las primeras disposiciones que vieron la luz en estas dos décadas de intensa actividad reguladora, destacan una serie de Resoluciones y Recomendaciones, sin valor vinculante, del Consejo de Europa¹⁷.

Pero sería el Convenio núm. 108, de 28 de enero, del Consejo de Europa, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, el instrumento que pondría la primera piedra de este entramado normativo, al fijar un estándar mínimo de protección, ampliable por las legislaciones nacionales, que hiciera posible compatibilizar el respeto a la vida privada y el libre flujo informativo, basado en un principio de calidad de los datos que se concreta en su veracidad, seguridad, finalidad, con las garantías complementarias como el

¹⁷ Recomendación 509/1968; Resolución 22/1973; Resolución 29/1974; o Recomendación 13/1980, entre otras

derecho a conocer la existencia del fichero y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

A partir de ahí, las garantías de confidencialidad en el tratamiento de datos personales en el ámbito europeo se vieron reforzadas con la aprobación de la Directiva 95/46/CE para la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales y libre circulación, cuyo ámbito de aplicación se extendía a todo tipo de tratamiento (público o privado, automatizado o no automatizado) y que partía de la exigencia del consentimiento del titular como parte del tratamiento legítimo (salvo excepciones legales fundadas), excluyendo de su aplicación el tratamiento de datos que tuvieran por objeto la seguridad pública, la defensa y las actividades penales. Los Estados debían adaptar su normativa interna a la citada Directiva en un plazo de 4 años.

Entre tanto, el tratamiento de los datos personales por las Instituciones propias de la Unión Europea se regulaba por la Directiva 95/46/CE (aplicable a partir del 1 de enero de 1999, tras la reforma del art. 286 del Tratado de las Comunidades Europeas), norma que sería sustituida por el Reglamento 45/2001 del Parlamento y del Consejo sobre tratamiento de datos personales por las instituciones y organismos comunitarios

2.2. Normativa española

La primera norma nacional que tutela el derecho a la protección de datos personales vino de la mano del catálogo de derechos fundamentales contenido en los arts. 14 a 29 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.

En particular, el art. 18.4 de la CE consagra el derecho a que la Ley limite *el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*.

En sentido positivo, la protección de datos personales, como derecho fundamental, es independiente de la tutela de la intimidad personal y familiar contenida art. 18.1 de la Constitución, y se aparta de éste desde el principio, está concebido para proteger a las personas del tratamiento indiscriminado de sus datos, con independencia de que se trate de datos íntimos o no. De este modo, el art. 18.4 no sólo entraña un específico instrumento de protección de los derechos del ciudadano frente a un uso desviado de la tecnología informática, sino que además consagra un derecho fundamental autónomo: el derecho a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona, pertenezcan o no al ámbito más estricto de la intimidad, para así preservar el pleno ejercicio de sus derechos¹⁸.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985, con efectos desde 1 de enero de 1986, trajo consigo un notable impulso para la regulación del tema que nos ocupa, ya que obligó a trasponer al Ordenamiento Jurídico español el acervo comunitario integrado por los distintos tipos de disposiciones normativas, entre las que cabe destacar tratados fundacionales, convenios, reglamentos, directivas y decisiones. Este conjunto de disposiciones normativas,

¹⁸ El Tribunal Constitucional ha afirmado que el artículo 18.4 de la CE reconoce un derecho mixto: por un lado, *se trata de un instituto de garantía de otros derechos, fundamentalmente el honor y la intimidad*, y por otro, *incorpora una nueva garantía como forma de respuesta a una nueva forma de amenaza concreta a la dignidad y a los derechos de la persona*, dejando claro que el derecho recogido en el artículo 18.4 CE abarca la facultad de *controlar el uso de los datos insertos en un programa de ordenador*, en lo que se ha venido a denominar *libertad informática o habeas data* (SSTC núms. 254/1993, 143/1994, 202/1999, 292/2000, entre otras)

precedentes del ámbito europeo, junto con el art. 18.4 de nuestra Constitución, constituyen los antecedentes y las bases que sirvieron al legislador para el desarrollo y aprobación de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (LORTAD), primer texto legislativo español sobre la materia.

En 1995, y con el fin de adaptar el régimen de la LORTAD al de la Directiva 95/46/CE, se dictó la LOPD, que constituye en la actualidad la norma de referencia sobre protección de datos personales, junto con su desarrollo reglamentario contenido actualmente en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (en adelante, RD 1720/2007)¹⁹.

Además de la normativa general sobre protección de datos, la tutela de la intimidad y confidencialidad se encuentra en normas del ámbito civil, penal o administrativo, y también en normas sectoriales sobre protección de datos en determinados ámbitos (sanitario, policial, mercantil, etc...)²⁰. Algunas Comunidades Autónomas también han legislado sobre el objeto que nos ocupa, contribuyendo a completar de ese modo el extenso panorama normativo en materia de protección de datos.

3. Régimen jurídico de los ficheros públicos

En nuestro país -a diferencia de lo que ocurre con la normativa europea- el régimen jurídico de un fichero varía en función de su titularidad. La LOPD, tras establecer una serie de disposiciones comunes aplicables a todo tipo de ficheros, regula de forma separada diferentes aspectos de los ficheros, según éstos sean públicos o privados. Y puede decirse, siguiendo a GUICHOT, que los ciudadanos sólo gozan de un poder de disposición casi pleno sobre sus datos respecto a los ficheros privados, en tanto que frente a la Administración, los intereses generales a que ésta sirve, exigen un recorte radical en los principios y facultades que conforman el contenido del derecho fundamental a la protección de datos²¹.

Así pues, los ficheros de los que son titulares las Administraciones públicas encuentran su regulación general en los preceptos de la LOPD que les resultan aplicables, algunos de los cuales remiten a la normativa sectorial de que se trate en función de los tipos de datos (sanitarios, sociales, policiales, etc...). Sin embargo, existen ficheros a los que les resulta de aplicación prioritaria su normativa específica, como son los de régimen electoral, los de la función estadística pública, los de los registros (civil, mercantil, de penados y rebeldes, etc...), los ficheros de las fuerzas armadas, y los de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Por último, existe un ámbito de ficheros a los que no resulta de aplicación la LOPD, como son los referidos a materias clasificadas o a la investigación de delitos de terrorismo o delincuencia organizada.

¹⁹ El Real Decreto 1720/2007 ha venido a sustituir al Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, que se dictó en desarrollo de la también derogada LORTAD.

²⁰ LO 1/1982, de 5 de enero, de protección del derecho al honor, intimidad personal y familiar y propia imagen; LO 1/1996, de 8 de enero, de Protección jurídica del menor, donde se reconoce a los menores el derecho a su intimidad personal; Arts. 197 a 201 del Código Penal, sobre delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio.

²¹ GUICHOT, E. Datos personales y Administraciones públicas. Thomson Civitas, Navarra 2005, p. 169.

Despejada la cuestión en términos de aplicabilidad objetiva de la LOPD, entendemos por ficheros públicos los creados y mantenidos por:

- a. Administraciones territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entes de la Administración local
- b. Administraciones institucionales: organismos autónomos y entidades públicas empresariales dependientes de una administración territorial estatal, autonómica o local.
- c. Fundaciones públicas.
- d. Administración corporativa (colegios profesionales y cámaras de comercio), y Consorcios (que reúnan a personas jurídico públicas y a entidades privadas) únicamente en la parte que afecta a su actividad pública, pero no a sus relaciones de derecho privado.

De este modo, es la finalidad del fichero (y no la naturaleza de la entidad titular) la que marca su régimen jurídico, pudiendo darse el caso de corporaciones o consorcios que cuenten con ficheros públicos y privados de forma simultánea²².

Por el contrario, tienen la consideración de ficheros privados, los creados y mantenidos por entidades de naturaleza privada (empresas o fundaciones privadas), aunque en ellas el papel de la Administración sea relevante o incluso decisivo en función del porcentaje de participación en su capital o en sus órganos de gobierno.

Sentado lo anterior, y siguiendo la confusa sistemática de la LOPD, realizaremos una breve descripción del régimen jurídico de las diferentes fases del tratamiento de datos personales contenidos en ficheros públicos²³.

²² Esta es la tendencia a la que se adhiere el RD 1720/2007 al definir los ficheros de titularidad pública como aquellos *“de los que sean responsables los órganos constitucionales o con relevancia constitucional del Estado o las instituciones autonómicas con funciones análogas, las Administraciones públicas territoriales, así como las entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas y las Corporaciones de derecho público siempre que su finalidad sea el ejercicio de potestades de derecho público.”* (art. 5)

²³ Tanto la LOPD (art. 3) como su Reglamento de desarrollo (art. 5 del RD 1720/2007) contienen una serie de definiciones que conviene recordar antes de adentrarse en el análisis de ambas normas:

- **Datos de carácter personal:** cualquier información (numérica, alfabética, gráfica fotográfica, acústica u otra) concerniente a las personas físicas identificadas o identificables.
- **Dato disociado:** aquel que no permite la identificación de un afectado o interesado.
- **Afectado o interesado:** persona física titular de los datos objeto de tratamiento.
- **Fichero:** todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que sea la modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso (públicos o privados)
- **Responsable del fichero o tratamiento:** persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada u órgano administrativo que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento (aunque no lo realice materialmente).
- **Encargado del tratamiento:** persona física o jurídica, autoridad, servicio o cualquier otro organismo que sólo o conjuntamente con otros trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento (como consecuencia de la existencia de una relación jurídica que le vincula al mismo)
- **Responsable de seguridad:** persona o personas a las que el responsable del fichero asigna la función de coordinar las medidas de seguridad.
- **Usuario:** sujeto autorizado para acceder a datos o recursos.
- **Tratamiento:** cualquier operación o procedimiento que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, consulta, utilización, modificación, cancelación, bloqueo, supresión, así como las cesiones que resulten de comunicaciones, consultas interconexiones o transferencias.
- **Cesión:** tratamiento que supone su revelación a una persona distinta del interesado.
- **Cancelación:** procedimiento en virtud del cual el responsable cesa en el uso de los datos. La cancelación implica bloqueo (reserva de los datos a disposición de Administraciones públicas o Jueces por el tiempo necesario, tras el cual, se procederá a su supresión)
- **Derechos ARCO:** derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

4. Tratamiento de datos personales en ficheros públicos

4.1. Creación, modificación y supresión de ficheros de titularidad pública

El artículo 20 de la LOPD exige, para la creación por parte de las Administraciones públicas de ficheros que contengan datos de carácter personal, una disposición general publicada en el BOE o Diario Oficial correspondiente. Las disposiciones de creación o de modificación de ficheros deberán indicar:

- a. La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo.
- b. Las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos.
- c. El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal.
- d. La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.
- e. Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros.
- f. Los órganos de las Administraciones responsables del fichero.
- g. Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- h. Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.

La creación, modificación o supresión de este tipo de ficheros habrá de ser comunicada a la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) con el fin de que sean inscritos en el Registro General de Protección de Datos. Estos requisitos son preceptivos y previos a cualquier operación de recogida de datos personales. La inobservancia de estas normas por parte del responsable del fichero puede constituir una falta grave (art. 44.3.a. de la LOPD)²⁴

4.2. Recogida de los datos y su incorporación a un fichero

Una vez creado y declarado el correspondiente fichero, la Administración titular del mismo está en condiciones de comenzar la recogida de los datos personales que constituirán su objeto. Para ello es preciso tener en cuenta tres principios básicos que resultan de la LOPD: calidad de los datos, finalidad e información y consentimiento²⁵.

Así pues, en general, la recogida de datos debe realizarse dando cumplimiento al principio del consentimiento como requisito previo para que el tratamiento de datos se realice con garantías. La LOPD establece la obligación de informar a los titulares de los datos, de modo expreso, preciso e inequívoco de la existencia del fichero al que se van a incorporar sus datos, de la finalidad de la recogida, de los destinatarios de la información, del carácter obligatorio o no de sus respuestas, de la consecuencia de la obtención o de la negativa a suministrarlos, de los derechos de acceso,

²⁴ La Resolución núm. R/02499/2009 de la AEPD impuso una sanción por la comisión de una falta grave a la Dirección Provincial de la TGSS en las Palmas de Gran Canaria por la instalación de un sistema de videovigilancia que comenzó a recoger datos de carácter personal sin antes haber creado, publicado e inscrito el fichero en la Agencia de protección de Datos

²⁵ El art. 4.1 de la LOPD señala expresamente que *"los datos sólo podrán ser recogidos cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas"*; en tanto que el art. 7.3 dispone que *"los datos de carácter personal sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una Ley o el afectado lo consienta expresamente"*

cancelación y oposición que asisten al titular y de la identidad del responsable del tratamiento o su representante, al que podrán dirigirse para ejercitar cualquiera de esos derechos (art. 5 LOPD) Estas advertencias se pueden realizar de modo más eficaz a través de cuestionarios o impresos en los que consten tales advertencias (art. 5.2 LOPD)

Este régimen general tiene algunas excepciones (arts. 5.3 y 5.5 LOPD) bien porque la recogida afecta a determinado tipo de datos que, por su naturaleza, requieren un tratamiento diferenciado (datos referentes a la ideología, salud, etc...), bien por la finalidad a la que se dedique el fichero (defensa nacional, interés superior de un fin público, etc...) bien por proceder los datos de fuentes accesibles al público y se destinen a actividades de publicidad o prospección comercial, siempre que se informe al interesado del origen de los datos y de la identidad del responsable.

Si los datos no son obtenidos directamente del interesado sino de un tercero, el responsable del fichero ha de informar, dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos, del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, de la existencia del fichero, de su finalidad y destinatarios de la información, así como de la posibilidad de ejercitar sus derechos y de la identidad del responsable (art. 5.4 LOPD).

Por lo que respecta al consentimiento, la regla general es que para tratar datos personales es imprescindible contar con su consentimiento inequívoco (con las dificultades interpretativas que éste concepto ha venido planteando), sin hacer mención alguna a que el consentimiento haya de ser expreso, por lo que debemos concluir que se cumple el requisito con el mero consentimiento tácito.

En caso de datos especialmente protegidos, la LOPD sí prevé que el consentimiento deba ser expreso (para datos sobre ideología, religión, creencias, afiliación sindical, etc...), salvo en el caso de datos de salud, para cuya recogida será suficiente con el consentimiento verbal (art. 7.2 y 7.3 de la LOPD).

Tras este régimen general, la LOPD contempla una serie de excepciones al deber de recabar el consentimiento previo al tratamiento de los datos personales (art. 6.2). De ellas conviene destacar la que permite a las Administraciones de la necesidad de contar con el consentimiento del interesado para tratar sus datos *cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias*, en un ejemplo más de que los derechos de los ciudadanos se ven ampliamente mermados cuando se trata de ficheros públicos.

Interesa recordar que la ausencia de una información adecuada con carácter previo a la recogida de datos es objeto de frecuentes actuaciones sancionadoras por parte de la AEPD²⁶.

4.3. Cesión de datos contenidos en ficheros

De las distintas fases del tratamiento (entendido éste como cualquier operación que el titular del fichero o sus agentes realicen sobre los datos personales) la que plantea una problemática

²⁶ Sirva como ejemplo la Resolución núm. R/00614/2009 que impuso una sanción por falta leve por falta de información a los trabajadores del tratamiento de sus datos a través de un sistema de videovigilancia; o la Resolución núm. R/01216/2009 que impone una sanción por falta leve a la Junta de Andalucía por no incluir en los formularios de reclamación de los consumidores y usuarios una cláusula informativa de los extremos previstos en el art. 5 de la LOPD.

jurídica más intensa es sin duda la que se despliega con motivo de la revelación de la información a un tercero.

La LOPD regula la cesión de datos personales en general (art. 11) señalando que *los datos personales recogidos en un fichero sólo podrán ser comunicados a un tercero en cumplimiento de fines directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario y previo consentimiento del interesado* (requisitos que son acumulativos), *salvo*:

- a. Cuando la cesión esté autorizada en una Ley.
- b. Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
- c. Cuando el tratamiento responda a la libre aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento o control implique necesariamente dicho tratamiento con ficheros de terceros.
- d. Cuando la comunicación tenga por destinatarios al Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal, Jueces o Tribunales, Tribunal de Cuentas
- e. Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.
Dada la finalidad con la que se ceden, los datos habrán de estar disociados.

Según la LOPD, aquel a quien se comuniquen datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la Ley. El tercero pasa así a tener la consideración de encargado del tratamiento.

La cesión o comunicación a un tercero de datos protegidos sin consentimiento de sus titulares es fuente constante de quejas y reclamaciones por parte de los usuarios, y de todo tipo de actuaciones por parte de la AEPD, tanto a nivel consultivo, como a nivel sancionador, conformando ambos tipos de actuación una apreciable doctrina sobre la materia que los titulares del fichero (o sus encargados) deben tener en cuenta antes de acceder a las solicitudes de cesión de datos personales que puedan formular sujetos públicos o privados interesados en acceder a la información contenida en los ficheros²⁷.

Diferente a lo expuesto, es que el responsable del fichero o tratamiento contrate con un tercero (ajeno a la Administración) la realización de determinadas actividades materiales o técnicas que exijan el acceso por ese tercero a datos personales (outsourcing cada vez más frecuentes a través de contratos administrativos de servicios o de gestión de servicio público). Para estos casos, la LOPD reserva un régimen específico: el del tratamiento de datos por cuenta de tercero, que se diferencia de la cesión fundamentalmente en un aspecto: la ausencia de información y de consentimiento del interesado no deslegitima el tratamiento por tercero de sus datos siempre que la prestación del servicio esté regulada por un contrato en el que debe constar:

²⁷ Como ejemplos, la Resolución núm. R/00218/2009 que impone una sanción por falta muy grave al Ayuntamiento de Zaragoza al haber facilitado los datos de sus trabajadores a un sindicato que los habría solicitado para enviar cartas solicitando la afiliación; o la Resolución núm. R/01799/2008 que impone una sanción por falta muy grave al Ministerio de Defensa por comunicación de datos de salud de un trabajador entre departamentos administrativos ajenos sin que dichas comunicaciones fueran necesarias ni constase el consentimiento del interesado; o la Resolución R/01230/2009 que sanciona a la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura por exponer en un tablón de anuncios el listado de alumnos beneficiarios de una serie de becas destinadas a la adquisición de libros de texto y material escolar; o, por último, la Resolución núm. 00382/2009, que impone una sanción leve a un Ayuntamiento por entregar a un tercero, sin que conste autorización o consentimiento del titular, de un certificado de empadronamiento que posteriormente fue utilizado contra el interesado en un proceso judicial.

- a. La finalidad de la prestación;
- b. Que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento;
- c. Que no los aplicará o utilizará con fines distintos a los que figuran en el contrato;
- d. Que no los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas;
- e. Las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 que el encargado del tratamiento estará obligado a implementar.

La ausencia de este tipo de contrato, o de sus requisitos mínimos, constituye una infracción grave (art. 44.3 LOPD) que ha sido objeto de procedimientos sancionadores por parte de la AEPD (Resolución núm. R/2307/2009, entre otras)

5. Derechos de las personas en relación con sus datos

A parte del derecho de consulta al Registro General de Protección de Datos (art. 14 LOPD)²⁸, la doctrina suele agrupar los derechos de las personas en relación con el tratamiento de sus datos en cuatro categorías bajo el acrónimo “ARCO” (acceso, rectificación, cancelación y oposición). Nos referiremos separadamente a cada uno de ellos, no sin antes detenernos en una serie de rasgos comunes.

En primer término, se trata de derechos personalísimos, que sólo podrán ser ejercidos por el interesado directamente o a través de representación debidamente acreditada (art. 23 RD 1720/2007)

Por otro lado, los derechos ARCO se configuran como independientes, de tal forma que no puede entenderse que el ejercicio de ninguno de ellos sea requisito previo para el ejercicio de otro. El responsable del fichero debe conceder a los interesados un medio sencillo y gratuito para su ejercicio, siendo éste gratuito, de forma que en ningún caso podrá suponer un ingreso adicional para el responsable del tratamiento ante el que se ejercitan.

El procedimiento para el ejercicio de éstos derechos es común, y sus reglas básicas se contienen en el art. 26 del Real Decreto 1720/2007.

5.1. Derecho de Acceso a los datos personales

Permite al interesado solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.

La información podrá obtenerse mediante la mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible o inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

El derecho de acceso a que se refiere este artículo sólo podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a doce meses, salvo que el interesado acredite un interés legítimo al efecto, en cuyo caso podrán ejercitarlo antes.

²⁸ Cualquier persona podrá conocer, recabando a tal fin la información oportuna del Registro General de Protección de Datos, la existencia de tratamientos de datos de carácter personal, sus finalidades y la identidad del responsable del tratamiento. El Registro General será de consulta pública y gratuita.

En cuanto al procedimiento, el responsable del fichero resolverá sobre la solicitud de acceso en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de la solicitud. Transcurrido el plazo sin que de forma expresa se responda a la petición de acceso, el interesado podrá interponer la reclamación prevista en el [artículo 18 de la LOPD](#). En el caso de que no disponga de datos de carácter personal de los afectados deberá igualmente comunicárselo en el mismo plazo.

La información que se proporcione, cualquiera que sea el soporte en que fuere facilitada, se dará en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos y deberá comprender todos los datos de base del afectado, los resultantes de cualquier elaboración o proceso informático, así como la información disponible sobre el origen de los datos, los cesionarios de los mismos y la especificación de los concretos usos y finalidades para los que se almacenaron los datos.

En caso de denegación, el responsable del fichero o tratamiento informará al afectado de su derecho a recabar la tutela de la Agencia Española de Protección de Datos o, en su caso, de las autoridades de control de las comunidades autónomas, conforme a lo dispuesto en el [artículo 18 de la LOPD](#).

5.2. Derechos de rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales

La LOPD establece que serán rectificadas o canceladas, en su caso, los datos de carácter personal cuyo tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos. El responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo el derecho de rectificación o cancelación del interesado en el plazo de diez días.

La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión.

Fuera de estos casos, los datos de carácter personal deberán ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado.

En cuanto al procedimiento, el Real Decreto 1720/2007 dispone la solicitud de rectificación deberá indicar a qué datos se refiere y la corrección que haya de realizarse y deberá ir acompañada de la documentación justificativa de lo solicitado. En la solicitud de cancelación, el interesado deberá indicar a qué datos se refiere, aportando al efecto la documentación que lo justifique, en su caso.

El responsable del fichero resolverá sobre la solicitud de rectificación o cancelación en el plazo máximo de diez días a contar desde la recepción de la solicitud. Transcurrido el plazo sin que de forma expresa se responda a la petición, el interesado podrá interponer la reclamación prevista en el [artículo 18 de la LOPD](#). En el caso de que no disponga de datos de carácter personal del afectado deberá igualmente comunicárselo en el mismo plazo.

En caso de denegación, el responsable del fichero informará al afectado de su derecho a recabar la tutela de la Agencia Española de Protección de Datos o, en su caso, de las autoridades de control de las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el [artículo 18 de la LOPD](#).

6. Tutela de los derechos: la agencia española de protección de datos

Las actuaciones contrarias a lo dispuesto en la LOPD pueden ser objeto de reclamación por los interesados ante la AEPD o ante el organismo competente de cada Comunidad Autónoma.

La AEPD se configura como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con independencia de las Administraciones en el ejercicio de sus funciones y está sometida a lo dispuesto en el Título VI de la LOPD (con rango de ley ordinaria) y a su estatuto, aprobado por Real Decreto 428/1993, 26 de marzo.

Se trata de una entidad pública de régimen General, excluida de la aplicación de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuyas competencias administrativas se ejercen de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, 26 de noviembre y un régimen de financiación que incluye su presupuesto como partida integrada en los Presupuestos Generales del Estado, sujeto a control externo por el Tribunal de Cuentas y a control interno por parte de la Intervención General de la Administración del Estado.

En cuanto a sus funciones generales, la AEPD debe velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos.

En relación con los afectados, la AEPD se ocupa de atender a sus peticiones y reclamaciones, informarles de los derechos reconocidos en la Ley y de promover campañas de difusión a través de los medios.

En relación con los responsables de ficheros, la AEPD es competente para emitir las autorizaciones previstas en la Ley, requerir medidas de corrección, ordenar, en caso de ilegalidad, el cese en el tratamiento y la cancelación de los datos, ejercer la potestad sancionadora y para recabar la ayuda e información que precise.

En la elaboración de normas, la AEPD interviene informando preceptivamente los Proyectos de normas de desarrollo de la LOPD, los Proyectos de normas que incidan en materias de protección de datos. También tiene capacidad normativa propia para dictar Instrucciones y recomendaciones de adecuación de los tratamientos a la LOPD, así como recomendaciones en materia de seguridad y control de acceso a los ficheros.

En materia de telecomunicaciones, la AEPD se encarga de tutelar los derechos y garantías de los abonados y usuarios en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, incluyendo el envío de comunicaciones comerciales no solicitadas realizadas a través de correo electrónico o medios de comunicación electrónica equivalente

La AEPD también realiza otras funciones, entre las que cabe destacar velar por la publicidad en los tratamientos, publicando anualmente una lista de los mismos, el desarrollo de la cooperación internacional en materia de protección de datos, incluyendo la representación de España en los foros internacionales, el control de lo dispuesto en la Ley de la Función Estadística Pública y la elaboración de una Memoria Anual, presentada a las Cortes por conducto del Ministro de Justicia.

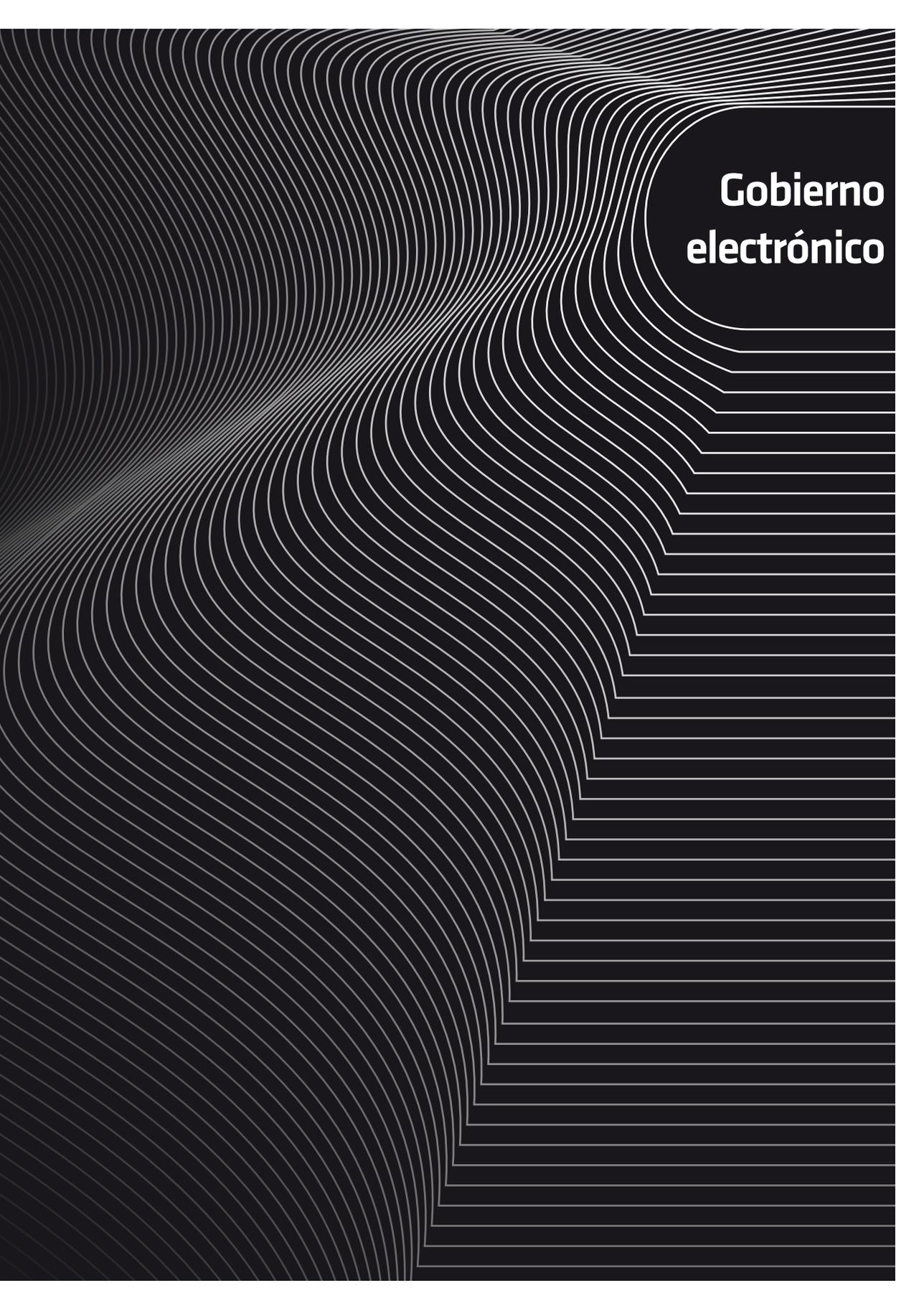
La AEPD es responsable del Registro General de Protección de Datos, en el que deben inscribirse todos los ficheros que contengan datos personales no excluidos por la LOPD. En este caso la AEPD vela por la publicidad de los tratamientos de datos a través de los expedientes de

inscripción de tratamientos notificados, autorizaciones de transferencias internacionales de datos e inscripción de Códigos Tipo.

En el desarrollo de sus funciones de inspección, los agentes de la AEPD gozan de la condición de autoridad pública, sujetos al deber de secreto, y habilitados para realizar actuaciones que incluyen el examen de soportes, de equipos y de sistemas de transmisión, el análisis de programas y auditorías informáticas y el requerimiento de información.

Para finalizar, y en cuanto a su actividad sancionadora, señalaremos que ante la denuncia de un afectado, o el conocimiento por la AEPD de un hecho presuntamente ilícito (por ejemplo, a instancia de otros órganos administrativos o a través de noticias divulgadas por los medios de comunicación, etc...) cabe la iniciación de oficio de un expediente sancionador (sometido a las normas generales de derecho administrativo del Real Decreto 1398/1993, dictado en desarrollo del Título VI Ley 30/1992, de 26 de noviembre)

Para asegurar el resultado del procedimiento, la AEPD está habilitada para adoptar medidas cautelares específicas. Y así, ante hechos tipificados como infracción muy grave de utilización o cesión ilícita, o cuando exista perjuicio para los derechos de los ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad, la AEPD puede requerir el cese en el tratamiento y, si dicho requerimiento no es atendido, podrá inmovilizar los ficheros en tanto se sustancia el procedimiento sancionador.



Gobierno electrónico

Open Data

Martín Gómez

Gerente de Bahía Software

La Apertura de Datos, en inglés Open Data, es una iniciativa que promueve que los datos e información en poder de las administraciones públicas se expongan y se hagan accesibles a la sociedad. Los fundamentos sobre los que se sustenta Open Data son la transparencia, la colaboración, la participación y la generación de riqueza económica.

La **Reutilización de la Información del Sector Público** es uno de los objetivos principales de las iniciativas Open Data. La Comisión Europea considera que los datos públicos tienen que ser reutilizados, tanto por la ciudadanía como por las empresas, ya que esto, además de Transparencia, supone un motor al desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento. Por este motivo, promovió, a través de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la legislación sobre reutilización de la información del sector público en cada país miembro, estando regulada en España por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

A pesar de que actualmente España ocupa una buena posición en el ranking mundial en cuanto al desarrollo de iniciativas Open Data, el esfuerzo realizado hasta el momento puede considerarse como pobre. Además, aunque las administraciones públicas empiezan a estar concienciadas de que las iniciativas Open Data son realmente beneficiosas, y es evidente que se han dado pasos importantes durante los dos últimos años, sigue siendo necesario el realizar mucho trabajo de concienciación. Sin esta concienciación política, y el liderazgo al máximo nivel dentro de las administraciones públicas, este tipo de proyectos no pueden llevarse a cabo.

A día de hoy faltan todavía datos para poder decir cuál es el ROI de una iniciativa Open Data y no existe ningún estudio serio, en relación con este aspecto, en ningún portal Open Data del mundo. Esto es importante porque hay que tener en cuenta que la **dificultad en la cuantificación del ROI** de las iniciativas Open Data es uno de los grandes frenos de las mismas porque, al no poder cuantificarse, es más difícil de convencer al que sea escéptico.

En España se aprecian grandes diferencia en cuanto al esfuerzo realizado por las diferentes administraciones públicas en torno a las iniciativas Open Data. Cabe destacar en este sentido, por

ejemplo, el trabajo realizado por las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra o Cataluña y por algunos ayuntamientos, como el de Zaragoza, el de Barcelona o el de Madrid.

A nivel estatal destaca el trabajo realizado en el marco legislativo y en el apartado de divulgación, a través del Proyecto Aporta pero se echa en falta, sin embargo, un papel de liderazgo más decidido que propiciara un despliegue coordinado de algunos conjuntos de datos de especial utilidad en todos los niveles de las administraciones públicas.

Una de las grandes cuestiones de debate en la actualidad en torno a las iniciativas Open Data y a la Reutilización es la necesidad, o la oportunidad, del cobro de tasas por parte de las administraciones públicas. La mayoría de actores implicados en este tipo de iniciativas, sin embargo, son partidarios de hacer lo posible para que cada vez más información esté disponible sin ningún tipo de coste y sin ningún tipo de traba para su Reutilización.

Aunque hoy en día existe ya negocio en torno a la Reutilización de la Información del Sector Público el reducido número de conjuntos de datos disponibles hace muy difícil crear servicios atractivos y que generen un volumen de negocio relevante. Cuanta más oferta de información exista por parte de las administraciones públicas, y mejor sea la calidad de esta información, el negocio de las empresas se incrementará y permitirá generar modelos de negocio muy interesantes.

Aunque la Fundación CTIC está trabajando muy intensamente en la definición y estandarización de los datos, todavía hace falta un importante trabajo de coordinación orientado al establecimiento de los formatos y la estructuración de la información de una manera común para todas las administraciones públicas.

El grado de transformación que deben realizar las administraciones públicas sobre la información publicada es otra de las grandes cuestiones de debate en la actualidad en torno al Open Data. No sería necesario que las administraciones públicas inviertan sus recursos en transformar la información publicada sino porque sea **la propia sociedad la que tenga la responsabilidad y el poder de decidir** qué información le puede ser más útil en cada momento. El papel de las administraciones públicas debe ser el hacer disponible en formatos usables la información que está en su poder, siendo de esta manera impulsora de innovación pero no la que innova.

Actualmente los problemas más importantes en torno a las iniciativas Open Data no son los problemas tecnológicos, sino que estas iniciativas se encuentran con más **problemas derivados de las sensibilidades**. Esto se debe, fundamentalmente, no a la mala fe o a la falta de voluntad de los gestores políticos o los técnicos, sino a que el significado del concepto Open Data todavía es bastante desconocido.

Sobre el marco legislativo actual en torno a las iniciativas Open Data, aunque éste sí debería de suponer un marco de trabajo claro y con procedimientos sencillos, en ningún caso debería suponer un escollo para la Reutilización.

Beneficios

Los beneficios de las iniciativas Open Data son evidentes y múltiples en muy diversos aspectos: transparencia para los ciudadanos, desarrollo económico para empresas y emprendedores, ahorro en proyectos tecnológicos y mejora de la interoperabilidad para las administraciones públicas,...

Ciudadanos	Empresas	AAPP
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y rendición de cuentas • Disponibilidad de nuevos servicios/productos generados por el sector infomediario 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de desarrollo de nuevos servicios/productos • Posibilidad de añadir valor a productos/servicios existentes • Visibilidad para pequeñas empresas y emprendedores • Igualdad de oportunidades en el acceso a la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorro en proyectos tecnológicos • Mejora de la interoperabilidad • Mejora en la calidad de la información • Transparencia hacia la Sociedad

Figura 27: beneficios más importantes de las iniciativas Open Data

Aunque la **generación de valor económico** es un beneficio evidente del Open Data hay que tener en cuenta que, al fin y al cabo, las administraciones públicas trabajan para todos y que no sería lógico pensar sólo en el aspecto profesional, sino que hay que pensar también en los ciudadanos y en el **uso social de la información**. Además el uso social acabará derivando en el posible consumidor de esos otros servicios de valor añadido que desarrollen los emprendedores e innovadores.

La **transparencia** también es algo muy importante. Sin embargo hay una confusión muy habitual entre Open Data y transparencia. Es cierto que el Open Data contribuye a la transparencia pero no es lo mismo.

Conocimiento

Aunque actualmente están muy “de moda” en la sociedad conceptos como la transparencia o el Gobierno Abierto, no sucede lo mismo con el concepto Open Data, que sigue siendo un concepto cuyo conocimiento sigue concentrado en perfiles técnicos, tanto en las administraciones públicas como en el ámbito tecnológico privado. El conocimiento de estos conceptos es escaso aunque quizás más a nivel conceptual que formal, porque aunque la mayoría de personas no sabe lo que es Open Data si conoce ejemplos de iniciativas, utilidades, información accesible,...

Quizás tampoco sea necesario que el conocimiento del concepto Open Data sea generalizado. Lo realmente importante es que el concepto Open Data, y todo lo que conlleva, sea conocido por el sector infomediario, porque será el sector infomediario, entendiéndolo desde una manera amplia (emprendedores, empresas, investigadores, movimientos cívicos, ...), el que construya los nuevos servicios y realice los tratamientos de la información que devuelvan a la sociedad valor económico y valor social.

Hay que hacer un **especial énfasis en pensar como se debe difundir estos conceptos** y, además, en no hacer un modelo complicado, ya que éste es uno de los riesgos más importantes.

Concienciación

La mayoría de iniciativas Open Data que hasta el momento se han desarrollado en España han nacido del interés y la perseverancia de personas concretas dentro de las diferentes AAPP. Hoy en día la

apertura de datos es una posibilidad legal para las AAPP pero no una obligación. Aunque en general las AAPP empiezan ya a estar concienciadas de que las iniciativas Open Data son realmente beneficiosas, y es evidente que se han dado pasos importantes durante los dos últimos años, sigue siendo necesario el realizar mucho trabajo de concienciación política. Sin esta concienciación política, y el liderazgo dentro de las AAPP, este tipo de proyectos no pueden llevarse a cabo.

Las iniciativas Open Data deben verse, en primer lugar, como un derecho ciudadano: los datos son de los ciudadanos, la información fue “pagada” por los ciudadanos, se ha utilizado y debería ser retornada a la sociedad. Si las AAPP quieren fortalecer la democracia con iniciativas de transparencia y de Gobierno Abierto las iniciativas Open Data son imprescindibles.

Hay que tener en cuenta que **el concepto iniciativa hace referencia a un proyecto sostenible en el tiempo** como una suma de muchos otros proyectos individuales que suponen esfuerzo y trabajo tanto hacia dentro de las propias AAPP como hacia afuera: sensibilización dentro de la Administración, formación y capacitación del empleado público, estandarización, enriquecimiento semántico, análisis de los beneficios que se van a obtener, cuestiones legales, estimular el consumo, diálogo permanente con el sector infomediario, organización de concursos sobre los datos publicados,...

Estrategia

Para los procesos de apertura de estos datos es muy importante tener en cuenta dos aspectos fundamentales como son la **calidad de la información y la sostenibilidad**.

Sobre la estrategia a seguir a la hora de poner en marcha las iniciativas Open Data por parte de las AAPP, es posible que lo más adecuado sea adoptar un modelo de inicio en el que se priorice el proveer datos en bruto de manera temprana sobre el enriquecimiento de los mismos. Se trata de no intentar asumir plazos inasumibles si no de plantearse un proyecto que vaya creciendo de manera constante, sin esperar a lanzar las iniciativas con todo el abanico completo de los conjuntos de datos identificados.

En esta estrategia es imprescindible contar con el apoyo político del máximo nivel, pensando además que las iniciativas Open Data deben ser algo sostenible, porque los presupuestos siempre son limitados, y que deben seguir una estrategia de hacer las cosas sin prisa pero sin pausa.

En este sentido es importante establecer, además, canales de comunicación permanentes entre las AAPP y el sector infomediario para adecuar las iniciativas de las AAPP con las necesidades identificadas por los desarrolladores de servicios y productos. Es decir, se trata de que las AAPP tengan en cuenta, para planificar la publicación de sus conjuntos de datos, lo identificado por los reutilizadores como interesante para la generación de valor.

Dentro de esta estrategia es importante el establecer medidas para fomentar el consumo de los datos a través de concursos, eventos formativos, divulgación,...

Costes

Aunque es verdad que las iniciativas Open Data pueden hacerse prácticamente tan costosas como se quiera, en general, no tienen por qué serlo y la mejor opción es optar por hacer proyectos Open Data “baratos”.

El coste de una iniciativa Open Data está básicamente en su puesta en marcha y relacionado, fundamentalmente, con el punto de partida en cuanto a la calidad de los datos. A partir de la puesta en marcha de una iniciativa, si se ha realizado un buen desarrollo tecnológico, si se ha definido una buena estructura y si se han implementado de manera adecuados los procesos y rutinas de estandarización de los datos, el mantenimiento de las iniciativas Open Data no tiene por qué ser costoso y se centra básicamente en el mantenimiento de sistemas.

Retorno de la inversión

A día de hoy faltan todavía datos para poder decir cuál es el ROI de una iniciativa Open Data y no existe ningún estudio serio en relación con el ROI en ningún portal Open Data del mundo. En este sentido, el Open Data es algo demasiado reciente como para poder medir el ROI de las iniciativas y que sólo cuando haya una buena base de iniciativas consolidadas será posible empezar a medirlo.

El ROI de las iniciativas Open Data debería medirse tanto desde el punto de vista del retorno propiamente dicho como desde el punto de vista de la **eficiencia asociada**, es decir, no solo habría que centrarse en los ingresos que se han conseguido gracias a la reutilización sino que también habría que tener en cuenta lo que se ha conseguido ahorrar.

En la actualidad, sobre el ROI esperado, el punto de vista de los gestores políticos se centra en aspectos de imagen en cuanto a Transparencia, accesibilidad, cercanía a la ciudadanía, ... y desde un punto de vista más técnico se centra en la estimación de retornos de la inversión a nivel económico, teniendo en cuenta que este tipo de iniciativas producen, por ejemplo, procesos de simplificación administrativa.

Hay que tener en cuenta que la dificultad en la cuantificación del ROI de las iniciativas Open Data es uno de los grandes frenos de las mismas, porque al no poder cuantificar el ROI es más difícil de convencer al que sea escéptico.

Métricas

Actualmente, las principales métricas que se están utilizando para medir el éxito de las iniciativas Open Data son las métricas más tradicionales relacionadas, por ejemplo, con el número de descargas de los conjuntos de datos, las visitas a los portales Open Data, ...

Aunque, sobre todo debido a lo incipiente de las iniciativas Open Data, es complicada la aplicación de métricas, también coinciden en que el foco habría que ponerlo en la elaboración de indicadores y métricas relacionadas con la **simplificación de procedimientos, la estandarización y la automatización interna y con la dinamización del sector infomediario**.

Esfuerzo de las administraciones públicas

Actualmente España ocupa una buena posición en el ranking, sin embargo, el esfuerzo puede considerarse como pobre, teniendo en cuenta que desde la publicación del libro verde europeo sobre reutilización ha habido tiempo para pasos más decididos de los que se han dado.

Como en muchos otros aspectos, en el esfuerzo realizado por las administraciones públicas entorno a las iniciativas Open Data se aprecian claramente grandes diferencias. Cabe destacar, por ejemplo, el esfuerzo realizado en este sentido por la Comunidad Autónoma del País Vasco o

por la Comunidad Autónoma de Cataluña y por algunos Ayuntamientos como el de Zaragoza, el de Barcelona o el de Madrid.

Desde el punto de vista de la AGE, se ha puesto mucho énfasis en la parte legislativa y que el Proyecto Aporta ha hecho una gran labor como elemento dinamizador y divulgador. Sería interesante llevar a la práctica el desarrollo de las iniciativas e incluso un papel de liderazgo más decidido que motivara un despliegue coordinado de algunos conjuntos de datos de especial utilidad en todos los niveles de las administraciones públicas.

Cobro de tasas

Una de las grandes cuestiones de debate en la actualidad en torno al Open Data y a la reutilización es la necesidad, o la oportunidad, del cobro de tasas por parte de las administraciones públicas.

En general, la mayoría de actores implicados en este tipo de iniciativas (administraciones públicas, sector infomediario, ...) son partidarios de que hay que hacer todo lo posible para que cada vez más información esté disponible en Internet sin ningún tipo de coste y sin ningún tipo de traba para su Reutilización. Establecer una barrera de entrada a una actividad económica, mediante la imposición de cualquier tasa y por pequeña que sea esta, provoca de manera inmediata que haya emprendedores, pequeñas empresas, ... que no inicien proyectos y, si no se van a poner en marcha proyectos de Reutilización, no tiene sentido la apertura de datos. Existen estudios, aunque no en España, que aseguran que la supresión de tasas no implica una pérdida de retorno de la inversión o incluso que apuntan a que esta medida genera mayor beneficio de manera indirecta.

Además **es generalizada la idea de que cobrar por la información liberada no tendría sentido, desde el punto de vista ético**, porque el trabajo realizado con esa información se ha hecho ya con dinero de los impuestos procedentes de la ciudadanía y las empresas.

Negocio en torno a la reutilización

Hoy en día existe ya negocio en torno a la Reutilización de la Información del Sector Público **lo realmente importante está todavía por llegar**. Hoy en día hay muy pocos conjuntos de datos disponibles, lo que hace muy difícil crear servicios atractivos y que generen un volumen de negocio relevante.

Es evidente que cuanto más oferta de información exista por parte de las administraciones públicas, y mejor sea la calidad de ésta, el negocio de las empresas se incrementará y los recursos de éstas se encaminarán a ofrecer servicios de valor añadido sobre esa información publicada. Se pueden generar modelos de negocio muy interesantes en torno a la información pública conociendo qué es lo que puede aportar valor añadido para que la gente esté dispuesta a pagar.

La Administración debe ser en este sentido muy proactiva en cuanto a la publicación de los datos, preguntando al sector infomediario acerca de la información que puede ser más interesante y generar más valor, estableciendo un diálogo continuo y proporcionando condiciones de reutilización lo menos restrictivas posible.

Sobre la información que puede ser más valiosa para generar valor, de manera general, puede considerarse aquella que se alimenta en tiempo real que, generalmente, también es en la que más cuesta generar los procesos de automatización.

A nivel europeo ya se han identificado los conjuntos de datos que, en principio, podrían tener un mayor atractivo para la generación de aplicaciones y servicios: transportes, cartografía, legislación, meteorología, sector publicitario, licitaciones y estadística financiera. Como concepto general podríamos decir que los datos que más valor generan son siempre los datos más dinámicos: tráfico, estado del aire, meteorología, aparcamiento, ocio, ... Sin embargo la apertura de este tipo de datos también es la más costosa y la que conlleva mayores requisitos tecnológicos y de infraestructura (muchos de estos datos entroncan directamente con otro concepto muy importante en la actualidad como es el concepto de Smartcity o ciudad inteligente).

La importancia económica de los datos abiertos se evidencia ya en el informe PIRA, que realizó la Comisión Europea en el año 2000 bajo el nombre de *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, en el cual se muestra que este sector representó en el año 1999 casi el 1% del producto nacional bruto en la Unión Europea.

Normalización de formatos

Aunque **la Fundación CTIC**, que alberga la Oficina Española del W3C desde el año 2003, está trabajando muy intensamente en la definición y estandarización de los datos, y se ha avanzado ya bastante sobre este aspecto (formatos RDF, niveles de apertura de datos, ...), todavía hace falta un importante trabajo de coordinación orientado al establecimiento de los formatos y la estructuración de la información de una manera común para todas las administraciones públicas. Este trabajo de coordinación, que debería llevarse a cabo desde la AGE o incluso a nivel europeo, tendría que establecer aspectos como las materias sensibles de Reutilización, los campos y su semántica asociada, ... para, alcanzado este nivel, poder plantearse llegar al Linked Data compartiendo el coste de presentar datos enriquecidos con semántica.

Transformación de la información

Al igual que los aspectos relacionados con el tema del cobro de tasas asociado a la Reutilización de la información publicada, el grado de transformación que deben realizar las administraciones públicas sobre esta información es otra de las grandes cuestiones de debate en la actualidad en torno al Open Data.

Aunque al ser el Open Data un tema muy incipiente resulta complicado establecer unos límites claros, sería conveniente que **las administraciones públicas no inviertan sus recursos en transformar la información publicada** sino que sea la propia sociedad la que tenga la responsabilidad y el poder de decidir en cada momento que información le puede ser más útil, abordando la creación de productos de interés. Hay que tener en cuenta que lo que es un gasto para la Administración, puede ser una oportunidad de negocio para la empresa.

El papel de las administraciones públicas debe ser el hacer disponible en formatos usables la información que está en su poder, siendo de esta manera impulsora de innovación pero no la que innova.

La clave del éxito de la Reutilización de la Información del Sector Público está en que sea la sociedad la que pueda tomar la iniciativa cuando ciudadanos, empresas, ... detecten las necesidades y oportunidades para tratar la información publicada y darle valor.

Este tema de la transformación de la información es un tema importante que puede llegar a dar lugar a problemas, como ya está ocurriendo por ejemplo en el Reino Unido, donde hay quejas formales de empresas que realizaron importantes inversiones para poner en marcha determinados modelos de negocio y se encontraron que tiempo después la Administración había decidido ofrecer ese mismo servicio de manera totalmente gratis.

La transformación de la información sí podría ser importante si se orienta a la **armonización de la información publicada** en las diferentes administraciones públicas.

Limitaciones tecnológicas vs sensibilidades políticas

Actualmente los problemas más importantes en torno a las iniciativas Open Data no son los problemas tecnológicos, sino que estas iniciativas se encuentran con más problemas derivados de las sensibilidades. Esto se debe, fundamentalmente, no a la mala fe o a la falta de voluntad de los gestores políticos o los técnicos, sino a que el significado del concepto Open Data todavía es bastante desconocido.

Sería recomendable diferenciar claramente los pequeños ayuntamientos, por ejemplo, donde la capacidad técnica si está pudiendo suponer una verdadera limitación, y ser una de las razones principales por las que no abordar la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, de las grandes ciudades o comunidades autónomas donde la “excusa” técnica no es válida porque sí disponen de los recursos necesarios de personal, medios técnicos,...

En cuanto a las limitaciones tecnológicas, que evidentemente existen, las más importantes se centran en problemas relacionados con aspectos que deberían tender a ser solucionados **tanto si se opta por abordar iniciativas Open Data como si no, como puede ser la calidad de la información. En función de cómo esté la información en los sistemas que utilizan las administraciones públicas serán mayores o menos las limitaciones tecnológicas.**

En menor medida, otros aspectos, como los sistemas de almacenamiento y distribución y sobre todo de transformación de la información (procesos de datamining de obtención de la información en crudo para la generación de los datasets) pueden considerarse limitaciones tecnológicas, aunque todas ellas solventables. Según se vaya generalizando la publicación de datos dinámicos en tiempo real, habrá que prestar atención a lo que se conoce como el *big data*.

Marco legislativo

Sobre el marco legislativo actual en torno a las iniciativas Open Data, dado que se trata **información pública no debería ser necesario un gran soporte legal para las mismas**. Hay que tener en cuenta que, aunque sí debería de suponer un marco de trabajo claro y con procedimientos sencillos, la legislación no debería en ningún caso suponer un escollo para la Reutilización.

Aunque es cierto que para aquellas administraciones con menos conocimiento sí puede ser necesario un asesoramiento al respecto, actualmente la legislación existente deja bastante claro qué tipo de información se puede publicar y reutilizar, y teniendo en cuenta algunas fronteras como la protección de datos, la propiedad intelectual, la seguridad y el secreto estadístico, ninguna Administración debería tener ningún problema en este sentido.

En ocasiones los problemas de las iniciativas Open Data relacionados con la sensibilidad de los propietarios de los datos son debidos a la gran desconfianza de éstos ante su responsabilidad en la publicación los datos. En este sentido **la legislación debería dar más garantía a quien publica datos** porque hay que tener en cuenta que aunque si pueden existir errores en los datos publicados por parte de las administraciones públicas en ningún caso éstas falsean ni manipulan estos datos.

Las leyes de Transparencia, aún no elaborada en España, gestionan mecanismos de demanda de información a las administraciones públicas por parte de los ciudadanos, estableciendo los períodos de respuesta y las posibles penalizaciones mientras que las leyes de apertura de datos y de Reutilización, por el contrario, son leyes proactivas, de oferta de los datos. No se trata de que una sea sustitutiva de la otra, las dos son necesarias, la Transparencia es sin duda alguna necesaria para dar respuesta a los ciudadanos, pero la apertura de datos contribuye de manera activa tanto para ser y querer ser transparente como para contribuir en el desarrollo económico y en la interoperabilidad.

Retos de futuro

Cambio de mentalidad

Es necesario llevar a un **cambio de mentalidad respecto a la Administración**, para que deje de ser considerada como un proveedor de servicios y pase a convertirse en una plataforma sobre la que poder crear y construir nuevos y mejores servicios. La apertura de datos posibilita que la comunidad de desarrolladores (emprendedores, empresas, ...) ponga a disposición de los ciudadanos numerosas aplicaciones, productos y servicios innovadores que la propia Administración Pública no podría llevar a cabo de otra forma.

Es necesario seguir trabajando en conseguir que todas las administraciones públicas, en todos los niveles, entiendan la importancia, la relevancia y la utilidad de publicar la información de manera reutilizable y conseguir que lo hagan. Se trata de avanzar en el convencimiento, mover las voluntades y vencer los temores de las administraciones públicas y los gestores políticos.

Conocimiento y divulgación

El **seguir avanzando en el conocimiento de los diferentes conceptos en torno a las iniciativas Open Data** es uno de los retos futuros más importantes.

En este sentido, en la actualidad, diversas administraciones públicas están estudiando la posibilidad, por ejemplo, de **incorporar el concepto de Reutilización en los ciclos de Formación Profesional**, para crear talleres y prácticas en base a la reutilización de los datos abiertos por parte de la Administración.

Otra posible medida para incentivar este conocimiento sería el **proporcionar líneas de ayuda a las empresas para la formación, la divulgación y el desarrollo de nuevos servicios que aporten valor añadido a la información publicada**. De momento las iniciativas Open Data aún no han entrado en el juego en relación a las líneas actuales de impulso económico.

Homogeneización de la información

Uno de los grandes retos futuros debe ser la **utilización de formatos unificados y, sobre todo, la homogeneización de la información que se publica por parte de las diferentes administraciones públicas**. Se trata de establecer un conjunto de buenas prácticas (catálogos, vocabulario,...) en torno al Open Data y **conseguir conjuntos de datos comunes para todas las administraciones públicas a nivel europeo, estableciendo de manera clara qué hay que tener y cómo hay que tenerlo**. Se trata de establecer una manera de catalogar los conjuntos de datos, normalizar los formatos y un vocabulario con el fin de poder enlazarlos entre sí a nivel nacional, lo cual sería muy interesante. Por ejemplo al hablar de datos de un determinado sector, debería haber un vocabulario de referencia estándar reutilizando los que ya existen actualmente y comunes para las diversas administraciones/comunidades

Como reto futuro que **debería estudiarse la conveniencia de crear un organismo independiente, similar a la agencia de protección de datos y ya existente en otros países, que haga una función de coordinación y de normativa general**.

Condiciones de utilización

Uno de los aspectos en los que hay que seguir avanzando es en la **homogeneización de las condiciones de utilización** para que las reglas de juego sean las mismas para todo el mundo. No tiene sentido, y no parece coherente, encontrarse unas condiciones de utilización, o unas licencias, más restrictivas en unas administraciones públicas que en otras para conjuntos de datos similares. Hay que tener en cuenta que algunas de estas condiciones de utilización pueden llegar a suponer una barrera importante para que la apertura de datos sea efectiva y tenga éxito a la hora de ofrecer la información y a los posibles modelos de negocio.

Legislación

Una vez aprobado el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal*, deberíamos estar pendientes ahora del **desarrollo de la modificación de la Directiva Europea sobre Reutilización de la Información del Sector Público** (y que posteriormente España deberá transponer a su legislación). Esta normativa debería acotar al menos una serie de conjuntos de datos que se considere obligatorio publicar, siendo importante que clarifique además la diferencia entre el concepto de datos y el concepto de documentos que figura de manera no totalmente clara en la legislación actual.

Teniendo en cuenta que en España el marco legislativo actual en torno a las iniciativas Open Data y de Reutilización está basado en leyes generales, debería empezar a tenderse a **incluir en la legislación sectorial, como por ejemplo ya está recogido en la Ley del Catastro, la regulación de los aspectos técnicos relacionados con este tipo de iniciativas**.

Otro reto futuro importante, en el marco legislativo, debe ser la aprobación de la **Ley de Transparencia**, que debería incluir referencias explícitas a la apertura de datos, y en la que se debería primar la oferta sobre la demanda, siendo el primer canal el dar la información antes de que ésta sea solicitada.

De los 27 países que forman la Unión Europea en la actualidad solamente 4 no tienen una **Ley de Acceso a la Información**: Chipre, Luxemburgo, Malta y España. A pesar de que todavía no se ha aprobado, el PSOE incluyó en su programa político para las elecciones de 2004, y también de 2008, el proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que debía reconocer el derecho a saber de los ciudadanos frente a las administraciones públicas. A día de hoy, tan sólo dos partidos políticos han presentado sus borradores sobre la Ley de Transparencia en el Parlamento: el PSOE y el PP. El PSOE lo hizo el 29 de julio y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó el 28 de junio su Proposición de Ley, relativa a la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La información pública, internet y abert@s

María J. García Sexto

Agencia de Modernización e Innovación Tecnológica de Galicia

La ley 11/2007 de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, que constituye el marco de referencia fundamental para el desarrollo efectivo de la administración electrónica, refleja en su exposición de motivos la trascendencia que han adquirido las tecnologías de la información y del conocimiento al indicar que: *“Determinadas edades de la humanidad han recibido su denominación de las técnicas que se empleaban en las mismas y hoy podríamos decir que las tecnologías de la información y las comunicaciones están afectando también muy profundamente a la forma e incluso al contenido de las relaciones de los seres humanos entre sí y de las sociedades en que se integran”*. Hablamos de la Sociedad de la Información y del conocimiento.

La Sociedad de la Información surge de la **aplicación de las TIC** (tecnologías de la información y la comunicación) en la cotidianeidad de las relaciones sociales, culturales y económicas en el seno de una comunidad, y de forma más amplia, eliminando las barreras del espacio y el tiempo en ellas, facilitando el acceso e intercambio de información a nivel mundial y de forma inmediata, ubicua y asíncrona. Esta relacionada con la creciente **capacidad tecnológica para almacenar cada vez más información y hacerla circular más rápido**

Somos parte de la Sociedad de la Información, en realidad estamos en la sociedad de la información y del conocimiento. El concepto de la **sociedad del conocimiento**, supera el concepto de sociedad de la información para añadir una dimensión de transformación social, cultural, económica, política e institucional en el uso de esa información. **Dificultar o anular la posibilidad de acceso a los datos que posee el sector público conlleva la pérdida de una oportunidad única para ampliar el conocimiento de la sociedad y de generar riqueza.**

En la 1ª cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Suiza, 2003) se decía que: *“La sociedad de la información debe estar centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en*

que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”

Las TIC, incorporadas en todos los procesos productivos, tienen el poder de convertirse en los nuevos motores de desarrollo y progreso, que pasan del sector industrial al sector servicios y TIC. Echando la vista atrás, representa un cambio de paradigma, de mentalidad, desde la sociedad históricamente arcaica a la **Sociedad de la Información, sucesora de la sociedad industrial, en la que la información se convierte en materia prima.**

La información generada por el sector público

Las administraciones, por la naturaleza de su actividad están presentes en todos los sectores sociales y económicos, y **son las mayores productoras de información** relativa a un amplio abanico de dominios o ámbitos funcionales (información de interés del campo laboral, geográfico, estadístico, meteorológico, turístico, medioambiental, económico, cultural, de salud, de servicios,...). Se genera a diario una gran cantidad de información fiable, de calidad y potencialmente aprovechable para la generación de contenidos digitales, o de otros servicios y productos, que no forman parte de la actividad que compete directamente a la administración pública. Si esta información está accesible por terceros (ciudadanos, empresas u otras administraciones) podrá ser aprovechada o reutilizada, para generar esos servicios, productos o contenidos que puedan aportar valor añadido a la sociedad en su conjunto.

La puesta en valor de toda esta información es muy relevante desde el punto de vista económico. Se convierte en materia prima para el desarrollo de nuevos servicios y productos, y por tanto, un amplio campo de crecimiento e innovación para las empresas. Toda esta información tiene también unas características que la hacen muy interesante para el sector de producción de contenidos digitales. Permite la aparición de nuevos mercados y oportunidades para el sector empresarial, para el denominado sector infomediario. En definitiva, **la reutilización puede convertirse en un elemento generador de empleo y riqueza:** nuevas oportunidades de negocio para emprendedores y empresas del sector TIC.

Pero no sólo tiene influencia desde el punto de vista económico sino que la disponibilidad de la información de la administración pública por parte de la sociedad añade una componente importante de desarrollo desde el punto de vista social, educativo y de transmisión de conocimiento, y puede contribuir al **desarrollo de una ciudadanía más participativa y activa, así como al incremento de la transparencia administrativa.**

Los datos públicos se presentan como una materia prima de grande potencial social y económico. La reutilización de información del sector público se presenta, por lo tanto, como una actuación estratégica para que las Administraciones se incorporen de lleno en la sociedad del conocimiento y reviertan en esta los beneficios derivados de la dicha reutilización.

Es necesario trabajar por parte de las Administraciones Públicas en la puesta a disposición de la sociedad de la máxima información posible y en la accesibilidad a la misma a través de la prestación de servicios de calidad en este ámbito.

Marco legal básico de la reutilización de la información del sector público

Favorecer la reutilización de la información pública figura entre los objetivos políticos establecidos para la Administración Electrónica en la Declaración Ministerial de Malmö, de noviembre de 2009, que fija las prioridades de la Unión Europea dentro de este ámbito para el periodo 2010-2015, y han sido desarrolladas en el Plan de Acción de la Unión Europea sobre Administración Electrónica en el período 2011-2015. Este objetivo se ha visto consolidado en la Declaración Ministerial de Granada, de abril de 2010, y en la nueva Agenda Digital Europea, de mayo de 2010, que guiará el futuro de la Unión Europea en materia de sociedad de la información hasta el año 2015.

Pero ya previamente quedaba recogida en:

- 1998: La Comisión Europea elabora el *“Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la información”*, que llama la atención sobre la necesidad de mejorar las sinergías entre el sector público y el privado en el mercado de la información.
- 2003: La *Directiva 2003/98/CE do Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003*, sobre reutilización de la información del sector público recoge las propuestas del Libro verde y establece un marco común europeo para garantizar la reutilización de la información del sector público en condiciones transparentes y equitativas.
- 2007: *La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público traspone al ordenamento español la Directiva europea 2003/98/CE*. Esta norma:
 - Establece un régimen jurídico común y transparente para facilitar el desarrollo de iniciativas ciudadanos y empresariales
 - Identifica a las Administraciones y organismos del sector público como generadoras de información y a las empresas y ciudadanos como receptores
 - Su aprobación supone un paso decisivo en el impulso de la RISP
 - La reutilización será autorizada por las Administraciones Públicas
 - Aplica a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones públicas.

Quedémonos pues con la definición de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público

“Se entiende por reutilización el uso de documentos que constan en poder de las administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.”

La misma ley en su artículo 3.2, concreta lo que entiende por documento: *“Se entiende por documento toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada”*. Este concepto se concreta un poco más en el R.D. 1495/2011 aclarando que incluyen, en consecuencia, también los datos en sus niveles más desagregados, datos “en bruto”.

Risp y Open Data

Y sobre el concepto Reutilización de la Información del Sector Público (RISP), se añade el concepto Open Data referido a la publicación de la Información del Sector Público, en formatos **estándar, abiertos e interoperables**, facilitando el acceso a ellos y permitiendo su reutilización automatizada. En definitiva, la puesta a disposición de la sociedad, de manera libre, de información engendrada por la administración pública con fines comerciales o no.

Para que efectivamente sean útiles, reaprovechables y generadores de negocio, la publicación de la información bajo el concepto de Open Data se rige bajo los siguientes principios:

- Los datos deben estar completos.
- Los datos deben ser primarios, con el más alto nivel de granularidad posible.
- Los datos deben estar actualizados y estar disponibles tan rápidamente como sea necesario para preservar el valor de la información.
- Los datos deben ser accesibles y disponibles al mayor rango posible de usuarios.
- El acceso debe ser no discriminatorio y estar disponibles para cualquier ciudadano de manera anónima, sin necesidad de registro.
- Los datos han de publicarse en formato no propietario, de manera que ninguna entidad tenga el control exclusivo sobre los mismos.
- Los datos deben ser de uso libre. No estar sujetos a derechos de propiedad o de patentes.
- Los datos deben poder ser tratados de manera automática. Y decir, se trata de datos digitales, publicados en formatos abiertos y estructurados.

Los conceptos RISP / Open Data llevan implícitos que:

- La administración es generadora de información, pero no tiene porque encargarse, en todos los casos, de la explotación directa, sino tan sólo de su adecuada exposición al público a través de los medios más convenientes.
- El sector público tiene una enorme capacidad para generar datos, documentos que pueden ser reutilizados potencialmente por los ciudadanos y por la industria de contenidos digitales para la construcción de nuevos productos y servicios que ofrezcan valor añadido.
- Las ventajas de reutilizar están extendidos en diversos ámbitos de la sociedad, en un contexto de sociedad de la información, la información y susceptible de ser convertida en un activo de gran valor económico.

RISP y Open Data se enmarcan en las tendencias de los gobiernos para la promoción de la transparencia, Participación ciudadana/ Colaboración, Innovación, desarrollo económico, Interoperabilidad.

Sin embargo, los conceptos como transparencia o gobierno abierto son hoy más conocidos por la ciudadanía que el concepto de Open Data, que sigue siendo un concepto que emplean, fundamentalmente, las administraciones públicas y en el ámbito tecnológico privado.

A este desconocimiento se suma, la dificultad para poder medir el retorno de la inversión realizada por las Administraciones públicas en las iniciativas de Open Data. Hay que analizar los beneficios en términos de: imagen de transparencia, accesibilidad, cercanía a la ciudadanía, ahorro derivado de los procesos de simplificación administrativa ...

La administración pública gallega en Internet. La iniciativa Abert@s

La *Agenda Digital de Galicia*, que surge en el ámbito del Plan Estratégico Galicia 2010-2014, recoge la apuesta del gobierno gallego por definir una estrategia clara que permita competir en el contexto de la nueva economía del conocimiento a través de una serie de iniciativas entre las cuales la RISP tiene estrecha relación con las que son algunas de las principales líneas de transformación de la Agenda: administración eficiente, ciudadanía activa e impulso del sector TIC.

La presencia de la Administración pública en Internet ha demostrado ser una **herramienta poderosa para acercar la información y servicios a los ciudadanos y empresas y para establecer canales directos de comunicación bidireccional**. Ninguna administración pública puede permanecer ajena a este canal, que permite llegar más rápido y más gente de manera inmediata.

La presencia de la administración pública en la Internet debe ordenarse de manera que la percepción que de ella tiene el ciudadano sea **cada vez menos compleja, menos cambiante por reestructuraciones internas, y debe ofrecer niveles de servicio similares**, independientemente del ámbito concreto de negocio.

Es un hecho que:

- La web juega un papel crucial en el desarrollo de la administración electrónica.
- La optimización de él uso de la Web implica un mejor acceso a la administración.

Bajo estas premisas, la administración pública gallega está avanzado en varias líneas de servicios de proximidad al ciudadano que se articulan en torno a los siguientes ejes de actuación:

- El desarrollo de la ley 11/2007 de acceso de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, establece el marco de actuación en el terreno de la administración electrónica, y su concreción en el decreto *Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes*. Desde septiembre de 2011 se pone en marcha la sede electrónica de la Xunta de Galicia (<https://sede.xunta.es>) como canal de interacción para la tramitación administrativa entre el ciudadano y la administración pública.
- La ordenación de la presencia en internet mediante la publicación de él *Decreto 201/2011, del 13 de octubre, por lo que se regula la presencia de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia* en la internet acaba de demostrar el interés de la Xunta por regular, ordenar y consolidar las nuevas formas de relación que surgen, como nuevas oportunidades, gracias al empleo de las TIC.

En el desarrollo de este último decreto se identifican dos elementos clave:

- La elaboración de las denominadas **Políticas web corporativas** que establecen criterios comunes en distintas materias que paulatinamente los portales, sitios web, canales en redes sociales de-

ben aplicar. Se refieren a aspectos tan relevantes como estandarización del uso de la **identidad corporativa** en los portales, Uso de la lengua, Políticas de uso de lenguaje no discriminatorio en los contenidos, Políticas de **accesibilidad** de los portales, Políticas de uso de servicios web 2.0 en los portales, Políticas de **uso de dominios y subdominios**, Aplicación de la **ley de transparencia**, Seguridad ... todos estos aspectos permiten establecer unos criterios básicos común en el desarrollo de la presencia en internet con unos criterios básicos de calidad.

- El **Catálogo de portales, contenidos y servicios** y el soporte del inventario y catalogación de los portales y de los contenidos que la Xunta pone a disposición de la ciudadanía en la Internet, en base a una clasificación taxonómica corporativa. Se pone de manifiesto mediante la **publicación en la web institucional de la Xunta de Galicia (www.xunta.es) el catálogo** de portales que inventaría todos los portales, sitios y canales vinculados a la administración pública gallega: <http://www.xunta.es/portais-a-z> y mediante la puesta en marcha de criterios de navegación personalizada según los perfiles de usuarios (<http://www.xunta.es/colectivos>) o intereses (<http://www.xunta.es/temas>) en un momento determinado.

En este último decreto el sector público gallego se reconoce a sí mismo como un importante depositario de información y, como tal, entiende que debe realizar los esfuerzos necesarios para garantizar el aprovechamiento de esta por parte del conjunto de la ciudadanía.

El decreto 201/2011 sienta las bases sobre las cuales impulsa Abert@s, portal web de referencia de la iniciativa Open Data de la administración pública gallega, un espacio que permitirá poner a disposición de ciudadanos y empresas datos de interés, en formatos abiertos y electrónicamente procesables.

Iniciativa abert@s

De manera concreta, el objetivo de la iniciativa abert@s es definir y poner en marcha una estrategia general que permita mejorar el acceso a la información pública, facilitando la reutilización de la información por parte de ciudadanos y empresas, así como de los propios órganos internos. Se sustenta en cuatro actuaciones:



1. Identificación de fuentes de información.
Sistematización de las fuentes de información.
2. Creación de un espacio común a través del cual poner a disposición ciudadanía y de las empresas la información de interés público de la Administración gallega y de sus organismos.
3. Promoción del conocimiento en la administración.
4. Promoción del uso / aprovechamiento en el sector infomediario.

Esta iniciativa persigue que determinados datos e informaciones pertenecientes al sector público de Galicia sean accesibles y estén disponibles para todo el mundo, sin restricciones técnicas ni legales. Su finalidad es que la información pueda ser redistribuida y reutilizada tanto por los ciudadanos como por empresas para conseguir un beneficio para todas las partes.

El portal Abert@s (<http://abertos.xunta.es>), que en el momento de su publicación dispone de **más de 250 conjuntos de datos pertenecientes a muy diversos sectores de la administración pública gallega**, es el punto de partida de una estrategia encaminada no sólo a **incrementar en volumen y calidad** de los formatos en los que se presenta la información, también a incrementar la participación de las empresas y emprendedores, establecer mecanismos de interlocución con ellos para cubrir sus necesidades, conocer sus proyectos ...

El sector TIC en Galicia

Quisiera hacer especial hincapié en la promoción del conocimiento y del uso. Aunque las Administraciones públicas comienzan a tomar conciencia de los beneficios reales las iniciativas Open Data sigue siendo necesario un trabajo mayor de concienciación-especialmente, **en el sector infomediario**, pues será este el que, transformando la información que tiene disponible la Administración, **creará nuevos servicios que devuelvan a la sociedad el valor económico y social de la reutilización.**

La administración debe ser, en este sentido, proactiva, estableciendo un diálogo continuo con el sector infomediario para conocer que información puede ser más interesante y generar más valor. De manera general, el sector empresarial de las TIC ocupa una posición estratégica por su capacidad de generación de empleo. Según los datos del OSIMGA:

- El nivel de empleo en el sector TIC en Galicia se situó en el año 2009 en los 16.327 trabajadores/las, lo que representa el 1,59% de la población ocupada gallega. La evolución de la ocupación en este sector muestra un continuo crecimiento en los últimos años.
- El número de empresas gallegas del sector TIC de Galicia en el año 2010 ascendió a 1.767 (en el año 2009 se situaba en 1.542 según los datos de la Agenda 2014.gal), y su volumen de negocio superó los 2.200 millones de euros
- En el período 2009-2010 el sector TIC gallego experimentando un crecimiento del 14,6%, el que sitúa la Galicia como a séptima Comunidad Autónoma con mayor número de empresas del sector tecnológico.

La Agenda 2014.gal destaca que el sector de las TIC estarse configurando como una de las áreas productivas llaves en el desarrollo económico y social de Galicia, por su condición de acelerador del cambio tecnológico y por su carácter transversal al resto de sectores.

Es en este contexto en el que hay que situar las empresas y emprendedores que pueden verse beneficiados a través de la apertura de datos del sector público

A modo de resumen

La consolidación de Abert@s es una de las líneas de actuación de la Xunta de Galicia en su apuesta por la transparencia informativa y la puesta en valor de su información como elemento generador de nuevas oportunidades de negocio

Abert@s se enmarca también en el **Plan de Modernización de la Administración Pública de Galicia**, basado en la mejora y **modernización de los servicios que ofrece la Xunta de Galicia de cara al ciudadano**.

Abert@s supone un paso más dentro de este plan de modernización para:

- Hacer efectivo el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos durante las 24 horas del día
- Proporcionar herramientas efectivas para acercar la Administración pública a los ciudadanos, canalizándola a través de una relación electrónica

Algunos de los ejes de actuación en los que se estructura la **Agenda 210.gal** con el objetivo de contribuir al desarrollo hacen referencia a cuestiones relacionadas con la puesta en marcha de la iniciativa Open Data de la Xunta de Galicia:

- “Desarrollo de nuevos servicios públicos que promuevan **la reutilización de la información del sector público**, para incrementar la eficiencia de la Administración e impulsar una reducción significativa de las cargas administrativas de ciudadanos y empresas, así como **contribuir a una economía más eficiente**”
- **Fortalecer la competitividad del sector TIC** apostando por la investigación, el desarrollo y la innovación mediante programas mejor adaptados a las especiales características de las empresas que lo conforman.

Leyes de transparencia

Víctor Salgado Seguín

Abogado, socio Pintos & Salgado

Decía Winston Churchill que “La democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre, con excepción de todos los demás.”

Lo cierto es que, hoy en día, no concebimos un sistema político más justo o que mejor defienda los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos que el sistema democrático.

Sin embargo, a nadie se le escapa que este sistema está lejos de ser perfecto y no siempre encarna y defiende los intereses de la mayoría. Ello es debido, en parte, a que la mayoría de las democracias actuales son “democracias representativas” en las que, como bien decía el antiguo periodista americano Ambrose Bierce: “El elector goza del sagrado privilegio de votar por un candidato que eligieron otros.”

Es decir, los ciudadanos votamos a meros “intermediarios” o “representantes” (los llamados “depositarios de la soberanía popular”), los cuales van a ejercer (eso sí, en nuestro nombre) el verdadero poder político sin mayor control por nuestra parte hasta las siguientes elecciones.

Pero, ¿es posible otro sistema?

Pues sí. De hecho, dicho sistema fue el realmente defendido por uno de los “padres modernos de la democracia” y uno de los inspiradores de la Revolución Francesa: Jean-Jacques Rousseau. En contra de lo que se pueda pensar, Rousseau no quería una democracia representativa sino que defendía a ultranza la llamada “democracia directa”, es decir, aquella ejercida directamente por el pueblo, sin intermediarios y sin enajenarla en manos de ningún poder ni representante. Textualmente, decía el escritor suizo en su obra “El contrato social”:

“La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula”

De hecho, la primera democracia de la que se tiene noticia en la Historia fue directa en la Antigua Grecia. Dicho sistema floreció en Atenas en el siglo V a.C. y duró 188 años ininterrumpidos.

La democracia directa también funciona hoy en día. De hecho, el ejemplo más “representativo” es la democracia suiza: que ha evolucionado desde 1848 hasta la actualidad. Aunque también funciona limitadamente en otros países, como en Estados Unidos a nivel estatal y municipal.

Sin embargo, no está más extendida porque la democracia directa es muy difícil de implantar por sus grandes dificultades logísticas, salvo en países o comunidades de pequeño tamaño.

Pero esto puede estar empezando a cambiar:

A nadie se le escapa que las redes sociales están contribuyendo de modo decisivo a aumentar las vías de concienciación y participación ciudadana en los asuntos públicos.

Movimientos recientes como los sucesivos Manifiestos contra la Ley Sinde, #nolesvotes, Democracia Real Ya!, el #15m y las sucesivas acampadas y manifestaciones ciudadanas en España #spanishrevolution (por no hablar de las revueltas vividas recientemente en el norte de África y Oriente Medio) han sido concebidos, organizados y consensuados en las redes sociales y de modo totalmente espontáneo.

Decir que estos son fenómenos anecdóticos o pasajeros es ignorar profundamente la nueva realidad que nos viene y que cada vez involucra a más y más ciudadanos conforme se va extendiendo el uso de las nuevas tecnologías y de estas nuevas herramientas de participación digital en la sociedad.

Se puede decir que las redes sociales, lejos de servir para una comunicación meramente frívola o intrascendente, están contribuyendo a la formación de una especie de “conciencia colectiva” que trasciende y supera cualquier individualismo y deja en evidencia cualquier intento de ocultación o manipulación de información por parte de un individuo o grupo singular.

Ante esta nueva realidad, ¿podemos hablar del germen de una nueva forma de participación en lo público que nos lleve a la democracia directa que soñó Rousseau?

Desde luego, se están poniendo las primeras piedras para ello. Sólo se necesitaría utilizar las herramientas ya existentes como la firma electrónica para, por ejemplo, empezar a impulsar iniciativas legislativas populares (o ILPs) a las Cortes (reunir 500.000 firmas parece muy factible con mínimo esfuerzo a través de la Red sobre temas de interés general) o, incluso, la adopción de sistemas de voto electrónico, que garanticen el sufragio universal, directo y secreto a través de Internet (ya utilizados en otros países como Estados Unidos, el Reino Unido, Irlanda, Estonia o la propia Suiza) que, de un modo cómodo y económico, pueda ser ejercido de modo frecuente en periódicos referendums.

Sin duda, la primera piedra jurídica para ello la ha puesto la reciente normativa en materia de administración electrónica en nuestro país.

El 31 de diciembre de 2009 venció el plazo para que todas las Administraciones Públicas debieran estar plenamente accesibles en la Red para los ciudadanos.

Es decir, que cualquier procedimiento o servicio prestado por un Ayuntamiento, una Comunidad Autónoma o un Ministerio, deberá estar también disponible por medios electrónicos.

De este modo, recurrir una multa, pedir una licencia o gestionar una beca se deberá poder hacer íntegramente por Internet.

De hecho, el artículo 6.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley de Administración Electrónica – LAE) lo regula como un verdadero derecho de los ciudadanos:

“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos (...), así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.”

Entre otros, la LAE nos reconoce igualmente los siguientes derechos:

1. *A no volver a aportar los datos y documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas.*
2. *A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que seamos interesados.*
3. *A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de dichos procedimientos.*

¿Y cómo nos podemos identificar ante la Administración Electrónica?

Pues muy sencillo, mediante el uso de cualquier sistema de firma electrónica: bien sea el incluido en el nuevo Documento Nacional de Identidad o cualquier otro admitido y/o promovido por las propias Administraciones Públicas.

Sin embargo, aunque se ha avanzado mucho en el ámbito de la administración electrónica (de hecho, por ejemplo, la administración tributaria ha sido pionera a nivel mundial en la aceptación y uso de la firma electrónica en sus procedimientos desde 1998), lo cierto es que aún estamos lejos del ambicioso objetivo definido en la LAE.

De hecho, la Disposición Final Tercera de la citada Ley 11/2007 sólo obliga al cumplimiento de dicho plazo a la Administración General del Estado y sus organismos dependientes. En relación al resto de Administraciones Públicas, dicha disposición regula lo siguiente:

“3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas (...) a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, (...) a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales (...) podrán prestar los servicios precisos (...) en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.”

Obviamente, el requisito de la disponibilidad presupuestaria es una excusa propiciatoria para la administración local y autonómica y más en la actual coyuntura.

A pesar de ello, gracias a las nuevas tecnologías y a esta nueva e incipiente normativa, cada vez son más los ciudadanos que nos relacionamos con los poderes públicos a través de Internet y buscamos una participación más directa en su funcionamiento y tomas de decisión. Sin duda, una consecuencia directa de este fenómeno, es la mayor demanda de transparencia e información pública por parte de la ciudadanía.

Esto, además, es un fenómeno global. Recientemente, gobiernos como el de Estados Unidos, impulsó el portal data.gov en aras de una mayor transparencia y que, a fecha actual, agrupa información pública de 31 Estados, 15 ciudades, 172 organismos públicos y 30 internacionales. Por su parte, España se ha sumado a la Iniciativa Mundial para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership) que Barack Obama y Dilma Rousseff impulsaron en Nueva York en julio de 2010, firmando dicha declaración en la conferencia internacional de Brasilia, celebrada el 17 de abril de 2012.

A estos efectos, el ejecutivo ha presentado ya para consulta pública el Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que ha recibido ya más de 3.600 aportaciones de los ciudadanos a través del portal Web: <http://www.leydetransparencia.gob.es/> Dicho texto, aunque mejorable, reconoce por primera vez el “derecho a saber” de los ciudadanos. Así, su artículo 8 dispone que:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y en esta Ley”

Si bien, dicho derecho se ve muy limitado en la práctica, por ejemplo, en lo relativo a informaciones que afecten a “la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” o en materia de protección de datos personales, u otra información «que esté en curso de elaboración» o «que tenga carácter auxiliar o de apoyo». Asimismo, en base al artículo 10.1, el derecho de acceso también podrá ser restringido cuando la divulgación de la información pueda suponer un perjuicio para:

- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.

Sin embargo, y aún a pesar de ello, la mayor crítica que podemos dirigir al Anteproyecto de Ley es que incorpora por defecto el llamado “silencio negativo” en las solicitudes de acceso por parte de los ciudadanos. Así, su artículo 17.4 señala que “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Bien es cierto que, ante dicha desestimación, el ciudadano puede acudir a la vía judicial del contencioso-administrativo o a la futura Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las políticas Públicas y de Calidad de los Servicios, que se creará en virtud de esta ley y cuyas decisiones deberán ser comunicadas al Defensor del Pueblo.

El procedimiento para ejercer este derecho viene regulado en el artículo 14 del Anteproyecto y se iniciará mediante “solicitud que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información”.

Dicha solicitud se podrá presentar por cualquier medio (por supuesto, también el electrónico) y deberá contener:

1. La identidad del solicitante.
2. La información que se solicita.
3. Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
4. En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.
5. Optativamente, podrá incluir los motivos por los que solicita la información y que deberán ser tenidos en cuenta cuando se dicte resolución. No obstante, y esto es importante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

En lo referente a nuestra Comunidad Autónoma, Galicia ya cuenta con una norma similar aprobada mediante Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.

El artículo 4 de la Ley 4/2006 recoge un “derecho a saber” más restringido de los ciudadanos en los siguientes términos:

“Las personas tienen derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa de las instituciones y órganos (...) que afecten a sus derechos e intereses legítimos.”

Ésta última coetilla de “que afecten a sus derechos e intereses legítimos” restringe enormemente el ejercicio de este derecho frente a la administración autonómica ya que exige una suficiente justificación. La cual, tal y como veíamos en el Anteproyecto de Ley nacional, es totalmente optativa frente a las administraciones públicas estatales. Es, por tanto, un derecho parcial y orientado a la afectación directa de los derechos o intereses del solicitante.

Cuestión a destacar también en la norma gallega es lo dispuesto en el artículo 8 respecto a los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, impulsando expresamente su uso por la Comunidad Autónoma “para la realización de su actividad y el ejercicio de sus competencias”. En concreto, su apartado 4 dispone que:

“La Comunidad Autónoma de Galicia mantendrá un registro telemático en el cual las personas podrán presentar sus solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la Administración de la Comunidad Autónoma, a sus organismos autónomos y a los demás entes públicos autonómicos que tramiten procedimientos administrativos.”

Es especialmente loable esta disposición, habida cuenta de su aprobación con carácter previo a la citada Ley Estatal 11/2007 de Administración electrónica (LAE).

En definitiva, creo que están sentadas las bases para una mayor transparencia de la información pública pero aún queda un largo camino que recorrer para el pleno reconocimiento de un “derecho a saber” propio de una sociedad que se dirige con paso firme hacia una verdadera democracia 2.0.

Open Government: liberar datos para su uso

Carlos Guadián Orta

Director de Innovación y Comunicación de Autoritas Consulting

El Open Government o gobierno abierto asienta uno de sus cimientos en la transparencia. En el proceso iniciado por muchas Administraciones Públicas para adaptarse a un nuevo modelo de administración y ejercer una nueva manera de gobernar el proceso de liberar datos se ha constituido como la principal actividad llevada a cabo. En muchos casos esos datos abiertos acaban engrosando catálogos, que aunque cumplen con todos los requisitos, son poco utilizados por los usuarios. El objetivo que se plantea es el de liberar datos, pero ¿Qué datos? para que estos aporten valor añadido a la ciudadanía.

Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de estado cierta información aduciendo temas de seguridad.

Vía Wikipedia

¿Qué entendemos por “Open Government Data”? Consideraremos la definición que se puede encontrar en <http://www.opengovdata.org/>:

Open Government Data es la información pública del gobierno, de la Administración Pública, que se comparte con la ciudadanía en forma digital, a través de Internet, de una manera que promueve el análisis y la reutilización.

Compartir, reutilizar y analizar son los objetivos de la publicación de datos por parte de las AAPP. Esta acción puede considerarse como un acto necesario en democracia. Es una apuesta por la transparencia para evitar corruptelas. Y en momentos de crisis es algo más que necesario. Hay que someter a la fiscalización de la ciudadanía la acción de gobierno y que puedan comprobar que el dinero de sus impuestos se está utilizando correctamente.

Ofrecer los datos adecuados, es dar a la ciudadanía una herramienta para que puedan adoptar sus decisiones políticas con causa.

Pero no todo es fácil. La falta de recursos para hacerlo. El desconocimiento del medio. Las barreras internas y sobre todo el miedo a estar sometidos a una continua fiscalización pueden suponer un verdadero freno a emprender políticas de gobierno abierto.

El primer problema con el que se enfrenta una Administración Pública, empresa u organización que quiera liberar datos es definir cuales son los candidatos idóneos y cómo realizarlo, es decir, como liberarlos sin contravenir la ley y por supuesto como hacerlo para que acaben siendo de alguna utilidad.

Cómo liberar datos

La premisa es que se tienen que liberar datos útiles y en formatos reutilizables. No sirve liberar por liberar. Ni sirve tampoco, al objetivo, hacerlo en formatos que no se puedan reutilizar.

Cualquier formato es bienvenido pero cuanto más bien estructurados y enriquecidos estén los datos, más fácil será reutilizarlos y construir aplicaciones que los traten automáticamente.

Según el repositorio de Datos Abiertos de la Generalitat de Catalunya, basándose en la última guía de publicación del W3C, la clasificación propuesta por Tim Berners Lee dice que el formato más adecuado es el RDF, basado en XML y susceptible de pasar fácilmente al siguiente nivel llamado “datos enlazados” (linked data), que a su vez es la base técnica para alimentar la denominada web semántica, un estándar en el que cada dato contiene información asociada que lo relaciona automáticamente con otros.

Este formato, el RDF, es el que precisamente John Sheridan en su documento “Linking Data; using Semantic Web technology”¹ **propone para la información liberada, con el objetivo de resolver posibles problemas legales que puedan surgir de la reutilización de la información pública.**

Pero para ello hay que distinguir primero entre la Internet de los Documentos y la de los datos, para pasar por los microformatos que identifican la información y la hace entendible para las máquinas avanzando hacia la web semántica. Un camino largo por recorrer y que algunos ya han empezado a andar.

John Sheridan aboga por el uso, para la información pública, del formato RDF o Marco de Descripción de Recursos (del inglés Resource Description Framework, RDF) que es un framework para metadatos en la World Wide Web (WWW), desarrollado por el World Wide Web Consortium (W3C) (fuente wikipedia).

¹ Linking Data; using semantic web technology por John Sheridan, consultado en <http://www.w3.org/2009/03/OPSI-LinkedData.pdf> el 16 de abril de 2012

Este formato para los datos públicos:

- Supone un estándar.
- Hace posible que el contenido desde el momento en que está disponible sea usable y reutilizable.
- Genera una información procesable por las máquinas, es decir, fácilmente extraíble.
- Facilita que sea una información visible por los usuarios y que no supone barreras a la accesibilidad definida por el W3C
- Es un formato capaz de transformar los sistemas de información existentes.

Pero qué beneficios ofrece el RDF para la Administración Pública:

- Flexibilidad en la presentación de la información, consolidando el contenido.
- Mejora la búsqueda y localización de la información relevante.
- Ayuda a crear un amplio abanico de opciones para poder acceder a los datos.
- Acceso inmediato a los datos desde el momento en que son publicados.
- Permite a otros extraer esa información y reutilizarla.
- Significa unir información y servicios previamente separados.
- Posibilita la creación de nuevos servicios, incluyendo servicios personalizables.

Técnicamente, por lo tanto, ya estamos preparados para alcanzar cotas de desarrollo en cuanto a web semántica, que por otro lado, en el día a día hacemos que no sea posible por nuestra vorágine a la hora de generar contenidos sin metainformación, o porque sencillamente utilizamos tecnologías que no la considera necesaria.

Pero volviendo al cómo liberar los datos, es importante tener en cuenta los 8 principios enunciados en Open Gov Data²:

1. Deben ofrecerse los datos de manera completa. Deben ofrecerse todos los datos públicos disponibles.
2. Los datos públicos tienen que poder obtenerse en su estado primigenio.
3. Los datos estarán disponibles tan pronto como sea necesario para preservar el valor de los mismos. Hay determinado tipo de datos que tienen valor en un determinado periodo de tiempo. Tienen fecha de caducidad.
4. Los datos estarán disponibles para la gama más amplia de usuarios y para la más amplia gama de propósitos.
5. Deben ser datos que puedan ser procesados por una máquina.
6. Los datos deben estar disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.
7. Los datos deben estar disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tenga el control exclusivo.
8. Los datos no deben estar sujetos a derechos de autor, patentes, marcas comerciales o regulación de secretos comerciales.

² Los 8 principios del Open Government Data https://public.resource.org/8_principles.html Página consultada el 16 de abril de 2012

El cumplimiento de estos 8 principios debe poder ser revisable. Hay que hacer transparente la transparencia.

En estos 8 principios se entiende por:

1. “Públicos”: los principios del Open Government Data no se refieren a que datos deben ser públicos y abiertos. Privacidad y seguridad pueden legalmente (y con razón) evitar que conjuntos de datos se compartan con el público. Más bien, estos principios especifican las condiciones que deben reunir para ser considerados “abiertos”.
2. “Datos”: Toda aquella información almacenada electrónicamente. Los ejemplos incluyen documentos, bases de datos de contratos, las transcripciones de las audiencias, grabaciones de audio / vídeo, etc.
3. “Revisables”: Una persona de contacto debe ser designada para responder a las personas que tratan de utilizar los datos, para responder a las quejas sobre violaciones de los principios y un tribunal administrativo o judicial debe tener la competencia para revisar si la agencia ha aplicado estos principios apropiadamente.

Una vez teniendo claro cómo se han de liberar los datos, en qué formatos se han de poner a disposición de los usuarios y qué condiciones ha de tener el repositorio, el siguiente paso es decidir qué datos son los candidatos a liberar.

Este proceso ha de contar con que la publicación de estos datos no vulneren leyes como la LOPD, en cuyo caso, si se cree que pueden aportar valor añadido para la ciudadanía, se tendrá que poner en marcha un proceso de anonimización para que este punto quede solventado.

Es conveniente utilizar una licencia abierta para aplicar a los datos liberados y ponerlos a disposición del público, bajo alguno de los formatos comentados anteriormente.

Por último hay que hacer visible el datasheet ya sea mediante la publicación en web o la incorporación a un catálogo de datos ya puesto en marcha. Otra opción es dar acceso a los datos mediante una API. Dar seguridad de uso a los usuarios y facilitar su acceso son básicos en todo ejercicio de transparencia.

Si surgen dudas sobre cualquiera de estos puntos es recomendable tener siempre a mano el manual del Open Data ³ **o contar con el consejo de expertos como los profesionales que componen el equipo de la Fundación CTIC.**

³ Open Data Handbook <http://opendatahandbook.org/es/index.html> publicado por la Open Knowledge Foundation. Consultado el 16 de abril de 2012

Repositorios de datos abiertos

Con la apertura de datos ganamos transparencia. Con la generación de repositorios se incita al ciudadano a trabajar con los datos públicos. Con una política adecuada de transparencia conseguimos algo más que transparencia, ganamos capital social⁴.

En este proceso de liberar datos cada vez son más los repositorios de información pública existentes. En España ya hemos dado nuestros primeros pasos. Prueba de ello es el Desafío Abre Datos⁵ y todo el movimiento que hay tanto dentro como fuera de las AAPP en relación a la apertura de datos.

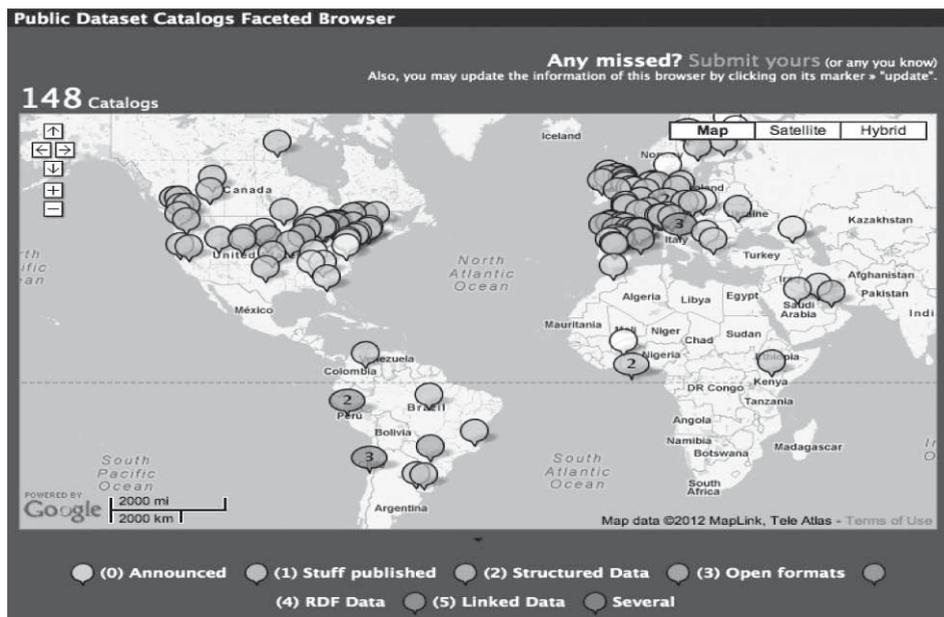
Lo que si que es cierto, es que cada día que pasa aumenta el número de repositorios de datos abiertos, para muestra un botón de dónde poder encontrar algunos:

- Utah Gov Data - <http://www.utah.gov/data/>
- Vancouver's Open Data Catalogue - <http://data.vancouver.ca/>
- London DataStore - <http://data.london.gov.uk/>
- Rhode Island Government; Open Data - <http://www.ri.gov/data/>
- Toronto Open Data - <http://www.toronto.ca/open/catalogue.htm>
- DataSF (San Francisco) - <https://data.sfgov.org/>
- City of Ann Arbor's Data Catalog - <http://www.a2gov.org/data/Pages/default.aspx>
- Data Australia - <http://data.australia.gov.au/>
- Michigan Data Store - http://www.michigan.gov/som/0,1607,7-192-29938_54272---,00.html
- Seattle's Data Site - <http://data.seattle.gov/>
- New Zealand Government Data Online - <http://www.data.govt.nz/>
- Data.Gov.Uk – Unlocking Innovation - <http://data.gov.uk/>
- The World Bank Data - <http://data.worldbank.org/>
- City of Edmonton Open Data Catalogue - <http://data.edmonton.ca/>
- State of California Data - <http://www.ca.gov/data>
- Data.gov - <http://data.gov/>
- Open Data Euskadi - <http://opendata.euskadi.net/>
- Datos abiertos Gencat - http://www20.gencat.cat/portal/site/dadesobertes?newLang=es_ES
- Datos de Asturias

El primer repositorio de datos abiertos fue Data.gov. Ha marcado el inicio de otros muchos como ya hemos visto. Incluso la fundación CTIC dispone de un buscador de catálogos en el que en el momento de hacer la consulta se pueden encontrar hasta 148.

⁴ Open Data is Civic Capital <http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html> Consulta realizada el 17 de abril de 2012

⁵ El desafío abre datos se realizó en mayo de 2011 <http://www.abredatos.es/> Consulta realizada el 14 de abril de 2012



Buscador de catálogos de datos de la fundación CTIC

Ejemplos de valor añadido

El trabajo no acaba con liberar los datos y hacerlo en el formato adecuado. Hay que incitar a su reutilización y sobre todo aprovecharlo para ofrecer servicios de valor añadido a la ciudadanía. La generación de modelos de colaboración y de negocio alrededor de la apertura de datos son nuevas oportunidades que las Administraciones Públicas deben aprovechar.

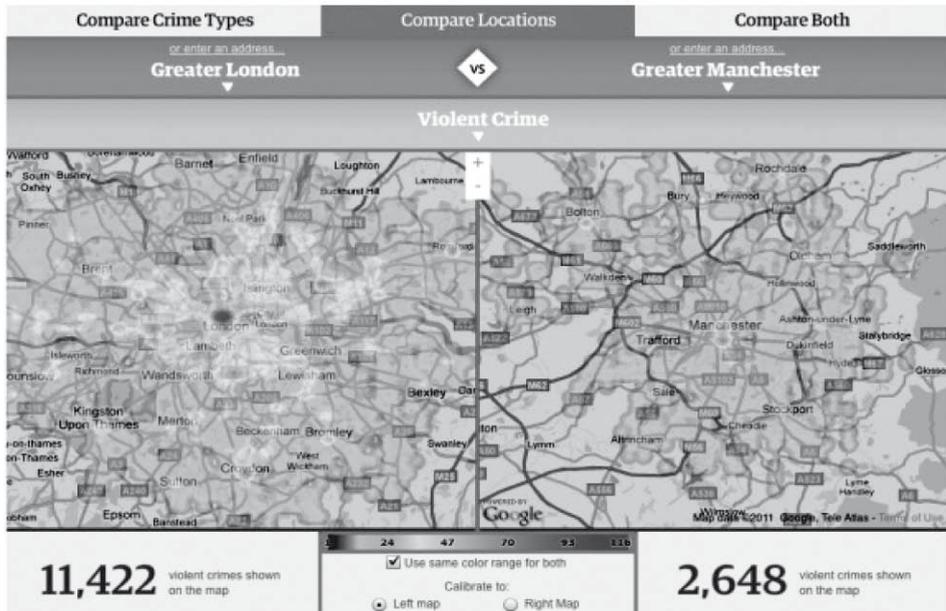
Hay datos que sencillamente pueden aportar un mejor conocimiento del entorno tanto a ciudadanos como administraciones. A unos les puede permitir elegir mejor dónde vivir y a los otros poner en marcha políticas públicas en función de los datos obtenidos.

En guardian.co.uk han puesto en marcha una herramienta para comparar tipos de criminalidad y ciudades en Reino Unido⁶. Han utilizado la tecnología de SpatialKey⁷ para superponer los datos sobre un mapa.

La razón de poner en marcha esta herramienta ha sido el gran interés que se generó a raíz que la policía británica liberara los datos estadísticos sobre criminalidad, y de que los usuarios colapsaran los servidores en los que estaban alojados los datos para poder conocer la situación en su calle o barrio.

⁶ Aplicación comparativa de la criminalidad en Reino Unido <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/interactive/2011/feb/15/uk-crime-map-interactive-tool> Consultado el 12 de abril de 2012

⁷ SpatialKey, herramienta para visualizar datos <http://www.spatialkey.com/> Consulta realizada el 12 de abril de 2012



Comparativa de crímenes violentos entre Greater London y Greater Manchester

En muchas ocasiones no es suficiente con abrir datos. Hay que darles una utilidad generando aplicaciones que permitan tener un acceso fácil y que sean entendibles para la mayoría. Y si no lo hace la propia administración, estando los datos liberados, puede hacerlo cualquiera con un mínimo conocimiento técnico para procesarlos.

Uno de los ámbitos en el que la apertura de datos proporciona valor añadido es en el transporte público. Tener conocimiento en tiempo real de horarios, situación de autobuses o trenes y de las incidencias que se producen puede ahorrar mucho tiempo y dinero a los usuarios.

Desde hace años se ha trabajado sobre este tema y no son pocos los municipios que ofrecen servicios sms para saber cuanto va a tardar un determinado autobús, incluso han instalado marquesinas en las paradas con dicha información.

Una de las primeras aplicaciones innovadoras en este aspecto fue Bilbobus que ofrecía los recorridos de los autobuses en tiempo real. La iniciativa nació en 2006 de la mano de Alianzo en Bilbao.bi⁸. En este caso no son datos estandarizados y abiertos, sino que sencillamente aprovecharon que los autobuses llevaban un GPS instalado para combinar sus datos de posicionamiento con Google Maps.

⁸ Artículo sobre Bilbao.bi en K-Government http://www.k-government.com/2006/09/26/en_bilbao_si_esperas_el_bus_es_porque_quieres/ Consultado el 10 de abril de 2012

Un paso más allá en este tipo de aplicaciones lo encontramos con el “live map of London Underground trains”⁹. En este caso el mapa se genera y actualiza en tiempo real gracias a la información que obtiene de la API de la TFL¹⁰.

Lo más interesante en este caso es que la aplicación se realizó en unas pocas horas durante el Science Hackday¹¹ en junio del 2010. Lo que demuestra, una vez más, que disponiendo de los datos sólo hace falta imaginación para generar una aplicación que le de un valor añadido a los datos.

También puede suceder que se generen ecosistemas complementarios de información. Ecosistemas en los que la Administración genere información para el ciudadano y que conviva con la información generada por el propio ciudadano.

Es el caso de Rodalia.info¹², página que se alimenta de la información que los usuarios de los trenes de cercanías de Barcelona publican a través de twitter sobre el estado de los trenes, incidencias. Este proyecto fue puesto en marcha por Roger Melcior conjuntamente con la empresa pimpampum con el objetivo de complementar la información de la página que puso en su momento en marcha la Generalitat de Catalunya.

A pesar de la crisis se sigue trabajando en mejorar este tipo de servicios. En Grecia, concretamente en Atenas, la Organización de Transporte Urbano de Atenas (www.oasa.gr), ha anunciado la disponibilidad de los datos de transporte público (rutas, horarios) para la ciudad de Atenas, bajo una licencia CC-BY-v3.0.

Los datos son proporcionados a través de geodata.gov.gr. Uno de los primeros usuarios del conjunto de datos es Google Transit, mientras que hay numerosas empresas griegas trabajando para integrar los datos en sus productos y servicios.

Mejorar la información que se ofrece a la ciudadanía sobre el transporte en una ciudad no tiene porque suponer siempre un proceso de apertura de datos, ni siquiera que los propios usuarios participen.

Si existe alguna organización que ya esté ofreciendo esa información por algún canal como Twitter es tan fácil como insertar en la página web municipal un widget con el filtro adecuado y listo. Este es el caso del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet que mediante un widget en su página web filtra las incidencias que publica la cuenta de twitter del Área Municipal de Barcelona. Pero no sólo las incidencias en el servicio de transporte son importantes y se pueden aprovechar de los datos abiertos o de la colaboración ciudadana. También los elementos existentes en estaciones, que facilitan el acceso a personas con movilidad reducida, como escaleras mecánicas o ascensores pueden ser objeto de aplicaciones que informen sobre su estado en tiempo real. Es el caso de un proyecto puesto en marcha en Viena que tiene como objetivo facilitar la vida a este colectivo ciudadano.

⁹ Live map of London Underground <http://traintimes.org.uk/map/tube/> Consultado el 15 de abril de 2012

¹⁰ API para desarrolladores de Transport of London <http://www.tfl.gov.uk/businessandpartners/syndication/16493.aspx> Consultado el 15 de abril de 2012

¹¹ Science Hackday es un concurso para realizar desarrollos en 48h para solucionar un problema <http://www.sciencehackday.com/> Consulta realizada el 15 de abril de 2012

¹² Rodalia.info es una plataforma de información sobre el sistema de cercanías en Barcelona alimentada por los propios usuarios <http://rodatia.info/es> Consulta realizada el 17 de abril de 2012

La plataforma (ubahnauzug.at/) ofrece la posibilidad a los usuarios con movilidad reducida de informar, e informarse sobre las incidencias que hay en la ciudad en ascensores y escaleras mecánicas de la ciudad.

Estas incidencias que se ofrecen en formato JSON y pueden ser visualizadas en aplicaciones de realidad aumentada como Layar o Wikitude para que los usuarios puedan planificar su trayecto por la ciudad con el mínimo de problemas posibles.

Además pueden seguir el estado de las incidencias a través de twitter y de un feed RSS.

También relacionado con el transporte, aunque en esta ocasión sobre transporte privado, está el proyecto SFpark¹³ en San Francisco. Mediante el uso de datos abiertos pretende optimizar el aparcamiento disponible en la ciudad, con el objetivo de reducir el tiempo de búsqueda por parte de los conductores.

Pero no acaba aquí la cosa. El sistema, que ya se está probando, genera precios flexibles para las zonas de aparcamiento en función de la demanda puntual que haya, es decir, si no hay plazas libres el precio por una de ellas en el momento que queda libre será superior que otra situada en una zona que si que tenga.

Para llevar adelante el proyecto se han instalado sensores que detectan la presencia del vehículo. Esta información se transmite en tiempo real y los conductores mediante una aplicación móvil pueden acceder mucho más rápidamente a una plaza de aparcamiento. Esta reducción del tiempo de búsqueda incide directamente en la fluidez del tráfico, y por su puesto en el medio ambiente.

Pero no todo va a ser referido al transporte. También se le pueden dar otro tipo de aplicaciones a los datos abiertos.

Ya hemos visto que la apertura de datos y su estandarización aporta a las administraciones públicas muchas ventajas. No sólo hacer mucho más transparente una AAPP de cara a la ciudadanía, también favorecerá la tan deseada interoperabilidad entre organizaciones para poder ofrecer servicios conjuntos.

Si, además, lo combinamos con técnicas de análisis semántico podemos obtener un tipo de información que podrá facilitar la resolución de problemas teniendo en cuenta multitud de factores.

El Departamento de Bomberos de Amsterdam-Amstelland ha iniciado un innovador proyecto para cambiar la forma en que se procesa la información de los incidentes para los que son requeridos.

Obtienen la información de incidentes relevantes de diversas instituciones, como las organizaciones que están involucradas en la respuesta de emergencia y sus asociados en el municipio. El departamento utiliza un asistente de navegación que utiliza tecnologías de Web Semántica y Open Data creado por netlabs.org.

Estos datos en tiempo real y su procesado favorece que cuando acuden a una llamada de emergencia les ayude a salvar más vidas. Una mejor coordinación de los servicios, una mejor previsión, en definitiva una mejor respuesta son los beneficios que obtienen de manera directa.

¹³ SFPark pretende optimizar el aparcamiento en la ciudad de San Francisco <http://sfpark.org/> Consulta realizada el 18 de abril de 2012

Beneficios

Haciendo una breve e inicial enumeración de beneficios la apertura de datos aporta transparencia y nuevas metodologías de trabajo que pueden llegar a suponer verdaderos cambios de modelo en las AAPP. Pero también aporta valor añadido para la ciudadanía (en ciertos servicios puntuales referidos a temas de información) e incluso para el sector privado generando nuevos modelos de negocio. Otro elemento a tener en cuenta es que puede incrementar la confianza de la ciudadanía en los políticos y en la Administración y, sobre todo un verdadero ahorro en proyectos tecnológicos.

La reutilización de la información, supone por parte de las AAPP, abordar proyectos tecnológicos desde una perspectiva que va a permitir la estandarización de procesos, la centralización y generación de repositorios unificados y abiertos. Todos estos factores redundan en el ahorro de futuros proyectos tecnológicos.

En este tipo de proyectos, el ROI que se espera, sobre todo desde el punto de vista de los gestores políticos, se centra en aspectos de imagen en cuanto a transparencia, accesibilidad y cercanía a la ciudadanía.

Pero a un nivel más técnico, teniendo en cuenta que este tipo de iniciativas generan procesos de simplificación administrativa, si se puede calcular el retorno de la inversión. Si tenemos en cuenta que estos procesos supondrán menos tiempo para resolver un expediente, menos dedicación de recursos humanos y una agilización de la relación administración - ciudadano el cálculo del ahorro de costes sobre la inversión realizada es una mera cuestión de valoraciones.

El que fue CIO en EEUU, Vivek Kundra, estimó el ahorro para la administración de EEUU, gracias a los procesos de apertura de datos, en 3.000 millones de dólares. Una cantidad nada desdeñable en momentos de crisis.

Para medir el ROI, actualmente, las principales métricas que se están utilizando son las tradicionales (número de descargas de los datasheets y aplicaciones, utilización que se le está dando a los conjuntos de datos, etc). Pero a estas deberían incorporarse otras como el nivel de simplificación de los procesos administrativos, el uso por parte de la ciudadanía de las aplicaciones desarrolladas e incluso el ahorro en base al coste de oportunidad que ciudadanos y empresas pueden contabilizar gracias al uso o al beneficio del uso de los datos abiertos por las Administraciones Públicas.

Es cuestión de aplicación y sobre todo de estudio de costes. Se trata de comparar lo que está suponiendo realizar un proceso con una determinada metodología con otra nueva (ahorro en tiempos, coste de personal o inversión dedicada).

La apertura de datos no tiene que llevar implícito que las AAPP tengan que cobrar por esa información liberada, por la sencilla razón de que el trabajo realizado con esa información se ha hecho con dinero procedente de los impuestos procedentes de la ciudadanía y las empresas.

Ahora bien, en un momento en el que se están dibujando modelos de copago sanitario y recortes en todo tipo de servicios públicos, posiblemente las AAPP quieran establecer un sistema de cobro por determinada utilización de la información, como se ha venido haciendo tradicionalmente con determinado tipo de datos, como por ejemplo con los datos geográficos o los legales.

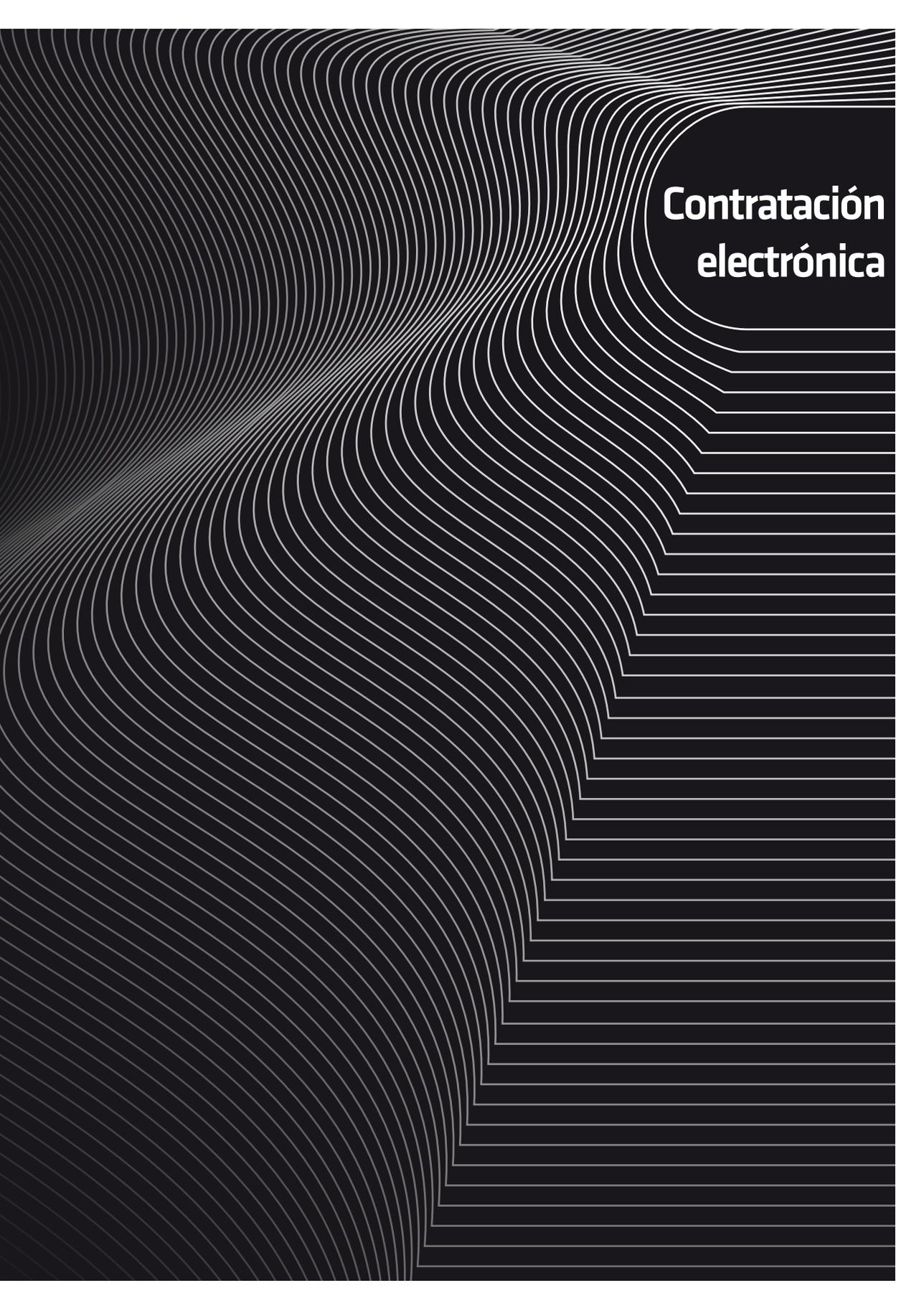
El modelo resultante será fruto de las diferentes concepciones políticas de los gestores en las AAPP.

Estos modelos de negocio se abren sobre todo para empresas de ámbito tecnológico que sepan encontrar el valor añadido y dar la forma/servicio adecuado a los datos abiertos. Los conjuntos multidisciplinares ganarán la batalla. La programación de aplicaciones con orientación social son nuevos océanos azules de actividad económica.

Actualmente quizá el modelo más utilizado sea el del pago por uso. Pero las empresas de desarrollo tecnológico están también apostando por la descarga de las aplicaciones desarrolladas con publicidad geocontextualizada o las aplicaciones premium sin publicidad.

En general son modelos de negocio montados en torno a microtransacciones. Estamos hablando de aplicaciones que son rentables con un volumen de uso grande.

En conclusión. La apertura de datos aporta transparencia a las AAPP, puede suponer un ahorro de costes, ayuda a la ciudadanía a fiscalizar la actividad del gobierno y puede llegar a promover modelos de negocio rentables.



Contratación electrónica

Contratación electrónica: Códigos de conducta y Soft Law

Rafael Álvaro Millán Calenti

Doctor en Derecho. Profesor Derecho Mercantil USC

Con este trabajo, pretendemos únicamente acercar a los alumnos de las Facultades de CCEE y Empresariales y de Derecho de la Universidad de Santiago a dos conceptos que cada vez tienen más presencia en el ámbito de la contratación a través de medios informáticos. Esta aproximación conceptual, excluye, en principio, el tratamiento a fondo de las raíces, doctrinales y jurídicas, de los llamados códigos de conducta y del soft law.

Al *soft law* se le denomina de diversas formas, «Derecho blando», «Derecho flexible» e incluso «Derecho verde», “pre-derecho” según el momento y el sujeto que utiliza la expresión. Parece que la palabra en inglés tienen cada vez más adeptos, y sus “seguidores” prefieren que no se traduzca,; así es más fácil que se incluyan en el concepto todas sus posibles variantes (tal como ocurre con la palabra “marketing”). La palabra procede de EE.UU. y se refiere a ciertas normas que sin ser obligatorias para la comunidad adquieren cierto carácter jurídico para quién de forma voluntaria se compromete a acatarlas, y de esta forma acaban teniendo cierto valor normativo, e incluso peso en decisiones judiciales (si por ejemplo, se incorporan como cláusulas contractuales).

Realmente lo importante de estas normas de derecho blando- para los españoles es la traducción más correcta- es encontrar respuesta a la pregunta de qué ocurre si no se cumplen cuando hubo compromiso de someterse a ellas como garantía de los pactos o contratos que se formalizan entre dos partes, pero más adelante, en este trabajo, resolvemos en parte esta cuestión.

Las normas «blandas » adquieren verdadero valor de normas sociales, cuyo incumplimiento se traduce en una *sanción de carácter social* que tiene mucho peso específico en las relaciones comerciales actuales: el descrédito de la empresa incumplidora.

Buscan un estado de opinión favorable, que permita a los contratantes fiarse literalmente uno de otro, y por eso creemos que hoy se hacen imprescindibles en el campo del comercio electrónico. Dicho de otro modo, más que obligar, pretenden convencer.

Por eso, modernos investigadores acuñan el término Derecho indicativo, frente al Derecho imperativo habitual para reafirmar que jueces y tribunales no pueden ignorarlas, porque existiendo compromiso público de cumplirlas se genera un *bonus fumus* de confianza que probablemente sea determinante para asumir la contratación. Pero no estamos hablando de normas jurídicas positivas, sino de reglas de actuación que se pueden concretar en la expresión “contrata conmigo que yo cumplo”

Así, desde el punto de vista jurídico, el término derecho blando, en el que se integran los códigos de conducta, se refiere a los instrumentos que no tienen fuerza jurídica vinculante, o cuya fuerza vinculante es algo “más débil” que la fuerza vinculante del derecho positivo.

Un código de conducta de empresa es un documento redactado voluntaria y unilateralmente por una empresa en el que se auto obliga a cumplir una serie de principios que se compromete a seguir con quién contrate con ella cualquier tipo de operación en el marco de su actividad empresarial. En ocasiones la empresa intenta extender la aplicación del código a quien trabaja con ella (proveedores, distribuidores, transportistas etc.).

En este sentido los códigos de conducta de las empresas surgen en la década de los años 1970, pero es 20 años más tarde cuándo las empresas multinacionales, en plena globalización comienzan a difundir ante la opinión pública numerosos códigos de conducta a los que se comprometen a ajustar sus actividades. Inicialmente suponen una gran novedad, que se confunde con el marketing y con los criterios de la responsabilidad social empresarial, ya que implican a trabajadores, a la sociedad y al medio ambiente. Y sobre todo intentan fidelizar a sus clientes, ofreciéndose para cumplir sus compromisos más allá de las normas legales que los regulan.

Es difícil establecer pautas específicas sobre el contenido de los códigos de conducta de las empresas ya que depende de múltiples factores, incluso del mismo sector empresarial o ámbito de negocio, porque suelen estar mediatizados por la cultura del país en el que reside la empresa o en el que desarrolla su actividad. Suelen incluir pautas anticorrupción, de protección de menores, laborales, medio ambientales y legales básicas, como el rechazo de del trabajo de los menores, el cumplimiento de las normas ambientales de cada país, y en general el respeto a las leyes nacionales, buscando en último término afianzar la empatía con sus clientes..

En general los códigos de conducta existentes sólo tienen aplicación en la empresa matriz, o promotora, y a veces, con o sin restricciones, en las filiales. Solo excepcionalmente, los códigos de conducta se aplican a los proveedores.

Nike

Como parte de una estrategia de fondo, para relanzar su imagen Nike dio a conocer en 1990 un Código de Conducta, en el que declaraba su compromiso en ajustar las acciones de la empresa en todo el mundo a unas mismas reglas, las suyas, invitando a sus proveedores a hacer lo mismo. La prensa inició una campaña para contra Nike, denunciando que contrataba a mano de obra infantil y en régimen de esclavitud que dañó seriamente la imagen de la empresa, como contrapartida Nike que emplea directamente 22.000 empleados e indirectamente a 450.000 trabajadores mediante subcontratas ya a raíz de las críticas recibidas por parte de sindicatos y opinión pública sobre el contenido de su código de conducta, redactó un nuevo texto, que es el que se presenta actualmente Código de Conducta Interno.

Inditex

(código de conducta referido a empleados¹)

- Inditex no emplea a nadie que esté por debajo de la edad legal.
- Ninguna persona empleada en Inditex es discriminada por raza, discapacidad física, religión, edad, nacionalidad o sexo.
- Los empleados de Inditex tienen reconocido el derecho de sindicación, asociación y negociación colectiva.
- En Inditex no se permite ninguna forma de acoso o abuso físico, sexual, psicológico o verbal.
- El salario que reciben los empleados de Inditex es acorde con la función desempeñada, siempre respetando los convenios de cada sector.
- Inditex garantiza que sus empleados desarrollan sus labores en lugares seguros y saludables”.

Los códigos de conducta de las empresas están relacionados con los Acuerdos Marco Internacionales² es decir acuerdos que firman sindicatos y una multinacional con el fin de establecer mecanismos que permitan el cumplimiento de los estándares laborales mínimos en todas las plantas que esa empresa posea en el mundo, y muchas veces también en las empresas que subcontrata y que contratan con ella (códigos de conducta bilaterales)

Tradicionalmente, el término *soft law* se asocia con el Derecho Internacional, en el Derecho de la Unión Europea cuando se habla de fuentes del Derecho, hay autores que las subdivide entre fuentes típicas (previstas en los Tratados) y fuentes atípicas entre las que se encuentran las que se pueden colocar debajo de la expresión *soft law*. Entre estas que como vemos pueden recibir diverso nombres, algunas pueden tener fuerza vinculante desde el inicio (códigos de conducta) o no, (cuando se pide sometimiento expreso) e incluso pueden tener otras finalidades, como las circulares interpretativas en el derecho nacional. Lo cierto es que cada vez se hacen más notorias, y provocan a los operadores jurídicos, para que las estudien, clasifiquen y ubiquen en el ordenamiento jurídico.

Es cierto, que por una parte el moderno derecho público exige instrumentos que permitan armonizar las normas aplicables en las relaciones entre estados, facilitando la dirección y coordinación, la interoperabilidad, de los organismos internacionales y por otra que la propia Comisión Europea prefiere a veces utilizar este tipo de actos evitando Directivas y Reglamentos (un ejemplo lo encontramos en el ámbito de la política de ayudas , dónde pese a tener soporte legal en el art 94 del Tratado de Constitución para elaborar un reglamento, se prefirió el *soft law* hasta prácticamente 1994, cuando se publica una recopilación de comunicaciones, guías, reglas procedimentales y decisiones del Tribunal de Justicia³).

¹ Se incluye completo al final de este trabajo.

² Hasta el año 2005 se habían firmado 34 AMIs, por ejemplo ICEM con ENDESA, ICM con IKEA, FITIM con Volkswagen, FITIM con Renault , UNI con Telefónica, UNI con Carrefour etc.

³ St 16 de Junio de 1993

El derecho internacional, en el que como decimos nace el término soft law, engloba la mayoría de las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴, como la propia Declaración Universal de derechos Humanos e instrumentos tales como declaraciones, principios, códigos de conducta, códigos de práctica; etc. que se encuentran a menudo en el contenido de los tratados marco, aunque su existencia y conceptualización jurídica, en este ámbito, no son pacíficas, ya que algunos autores niegan su existencia y para otros no es derecho⁵

Este planteamiento nos reconduce a la búsqueda de respuesta a la cuestión que sirve de epicentro al debate: ¿debe reconocerse el contenido de Soft Law como una fuente de derecho internacional?.

Para responder, creemos que primero hay que estar de acuerdo en la definición, características y contenido del soft law, para a continuación comenzar a estudiar si los elementos formales, materiales y temporales que conforman a la ley blanda son suficientes para que su eficacia, sus efectos, vinculen a las partes.⁶

Normalmente el primer paso es iniciar el tratamiento del Soft Law con intentos por definir el concepto y establecer marcos de referencia para situarlo dentro del amplio panorama del no Derecho, el Soft Law y el Hard Law⁷.

Boyle⁸ indica que el Soft law reúne estas tres características:

- 1) El Soft Law es no vinculante. El autor utiliza el término en inglés not binding para especificar la no vinculación de los instrumentos a los que se llame Soft law.
- 2) El Soft Law consiste en normas generales o principios, pero no en reglas.
- 3) El Soft Law es la ley que no es aplicable a través de una resolución vinculante de controversias.

Respecto al primer significado relevante, el autor opina que *“cuando es usado en este sentido, el Soft law puede ser contrastado con el llamado Hard Law, el cual es vinculante. Los tratados son, por definición, siempre del tipo Hard Law porque son siempre vinculantes”*. Para el segundo significado, Boyle explica que *“el Soft Law se puede contrastar con las reglas, que envuelven clara y razonablemente obligaciones específicas que son en este sentido de Hard Law, y las normas o principios, que son más abiertas o generales en su contenido y significado pudiendo verse como más suaves”* (Soft Law). Y respecto al tercer significado, para Boyle *“es el carácter de la resolución de controversias lo que determina si estamos frente a un Soft o un Hard Law”*.

⁴ La Carta de las Naciones Unidas establece la “recomendación” como medida para el arreglo pacífico de cualquier situación, sea cual fuere su origen, que pueda perjudicar las relaciones amistosas entre naciones.

⁵ MAURICIO IVÁN DEL TORO HUERTA El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. Mexico.2010.

⁶ Normalmente la existencia del soft law se sitúa en el campo del Derecho Internacional Público.

⁷ Seguimos las citas de Luis G Colín Villavicencio en “El soft law ¿una fuente formal más del Derecho Internacional? www.tuobra.unam.mx/

⁸ Alan Boyle ‘Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law’ (1999) International and Comparative Law Quarterly Vol. 48, pp. 901-913 ...

*Donald Brown*⁹, analizó también el tema del Soft Law en acuerdos internacionales de tipo medioambiental. Dice “...un documento Soft Law es no vinculante legalmente sobre las naciones que lo adoptan pero tales documentos son reconocidos de contener una serie de normas que las naciones deben observar aunque no estén obligados legalmente a ellos”. Se pretende que los firmantes de documentos de Soft Law realicen los esfuerzos necesarios para implementarlos y que éstos estén basados en el principio de buena fe.

Con una gran influencia en varios campos del derecho internacional, el Baxter¹⁰ afirma que “en la actualidad los principios o reglas del derecho internacional tienen una existencia real y crean obligaciones para los Estados y los individuos, aunque no puedan ser aplicadas mediante sanciones. Afirma, también que los Estados han llevado a cabo, en un gran número de ocasiones, la preparación de instrumentos que deliberadamente no crean obligaciones legales pero que tienen la intención de crear presiones e influir en la conducta de los Estados y establecer nuevas rutas en el desarrollo del derecho internacional.

Lo que sí es cierto es que existe una diferencia entre el *Soft Law* y *Hard Law*; y es que las normas dura, adopta generalmente la forma de tratados y por lo tanto sí vinculan a las partes (no queremos hacer una comparación entre derecho blando y derecho duro, porque nos llevaría inevitablemente a desenfocar el tema),

La Convención de Viena – dice L.G. Colín- sobre el Derecho de los Tratados habla sobre las fuentes en derecho internacional y menciona a la costumbre y los tratados como sus fuentes básicas. En este sentido, los tratados y la costumbre se encuentran relacionados al ser los tratados codificadores de dicha costumbre, pero también codificadores de un desarrollo progresivo del derecho internacional. Ambos, la costumbre y los tratados, se encuentran bajo el principio de coerción, cuestión fundamental en la que al hablar de Soft Law es imposible aplicárselo porque precisamente su carácter es evitar el “pavor” de los Estados al principio de la coerción y por lo tanto facilitar la negociación y el diálogo de instrumentos que de otra manera serían materialmente imposible siquiera de centrar su propósito y alcances. A este elemento sobre la coerción se le añade el de la voluntad de los Estados, sin embargo lo dejaremos para las conclusiones finales al considerarlo pieza fundamental para establecer una posición mas elaborada a la pregunta en mención.

Es posible ejemplarizar las formas que puede tomar el Soft Law en el plano internacional, “pudiendo incluir declaraciones de una conferencia intergubernamental (como la de Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo); las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (como las que involucran el espacio, la descolonización o la soberanía permanente de los recursos naturales); o códigos de conducta, directrices y recomendaciones de organizaciones internacionales (FAO). El efecto legal de estas formas de Soft Law es no necesariamente el mismo, sin embargo si tienen como característica común el la base negocial y vocación de exigibilidad en caso de incumplimientos.

⁹ Brown, Donald. “The Earth Charter as an International “Soft Law”. 1993

¹⁰ Baxter. R.R. “International Law in “her infinite variety””, 1980,

Algunos autores se encuentran cercanos a la idea de aceptar al Soft Law como una fuente de derecho internacional al argumentar que los acuerdos de éste tipo constituyen herramientas para el desarrollo futuro del derecho internacional mediante la construcción de una opinio juris.

En fin, concluyo mi intervención, de la que insisto en recalcar el carácter informativo, invitando consultar a través de las redes los códigos de conducta de las grandes empresas, de las empresas con las que se contrata a diario, para saber si podemos incluir en ese concepto de derecho blando, la filosofía de la responsabilidad social corporativa, las marcas de garantía, las ofertas realizadas a través de internet, y sobre todo a preguntarse el contenido ético que encierran en relación con los consumidores y usuarios, es decir con los clientes.

Examinemos las condiciones de uso de eBay , publicadas en su pág. Web y el código de conducta de INDITEX:

Condiciones de uso

Bienvenidos a nuestro sitio web. Estas condiciones aplican a los servicios disponibles en <http://anuncios.ebay.es> (en adelante llamado “el sitio web”). Al acceder al sitio web, usted acepta las siguientes condiciones establecidas por Marktplaats BV con dirección en Wibautstraat 224-2, 1097 DN Amsterdam, Holanda (que es el Prestador de Servicios de la Sociedad de la Información del sitio web) y que han sido concebidas para garantizar que el sitio web funcione para todos. Las presentes Condiciones de servicio entran en vigor el día 06/10/2010.

UTILIZACIÓN DEL SITIO WEB. Usted deberá anunciarse en el área o categoría pertinente y se abstendrá de cometer los actos siguientes:

- vulnerar las leyes o nuestras [Reglas de publicación](#)
- manifestar falsedades o inducir a error;
- vulnerar los derechos de terceras personas;
- distribuir o albergar comunicaciones no solicitadas (“spam” o correo basura), cartas en cadena o pirámides lucrativas;
- distribuir virus u otras tecnologías que puedan causar daños al sitio web o a los bienes o intereses de los usuarios del sitio web;
- imponer una carga de utilización poco razonable a nuestra infraestructura o interferir en el correcto funcionamiento del sitio web;
- copiar, modificar, procesar o distribuir los contenidos de otra persona;
- usar cualquier robot, spider, scraper o cualquier otro medio automático para acceder al sitio web y retirar contenidos con cualquier fin sin nuestro consentimiento expreso por escrito.
- almacenar o en cualquier forma recabar información o datos personales de terceros sin su consentimiento, incluidas las direcciones de correo electrónico;
- Esquivar, evitar o “saltar” las medidas utilizadas para impedir o restringir el acceso al sitio web;
- Incluir en el anuncio cualquier enlace externo.

UTILIZACIÓN ABUSIVA DEL SITIO WEB. Le rogamos utilice el sistema de “flagging” o “marcas” para comunicarnos cualquier problema o contenido ofensivo observado, de modo que podamos mantener el buen funcionamiento de la web. Nosotros podemos

limitar o poner fin a nuestro servicio, eliminar los contenidos alojados en él y adoptar medidas técnicas y legales para mantener a los usuarios alejados de el sitio web si creemos que están creando problemas o actuando de forma contraria al espíritu o la forma de nuestras políticas, todo ello con independencia de cualquier pago realizado por el uso del sitio web o servicios complementarios. Sin embargo, decidamos o no retirar el acceso al sitio web de un usuario, no aceptamos ninguna responsabilidad por el uso no autorizado o ilegal del sitio web por los usuarios.

COMUNIDAD GLOBAL. Algunas funciones del sitio web permiten mostrar tu anuncio en otros sites que forman parte de la comunidad global de eBay. Al utilizar el sitio web aceptas que tus anuncios puedan ser mostrados en dichos sites y que sean traducidos automáticamente con este fin. Las condiciones aplicables en nuestros sites son similares a las presentes condiciones, no obstante estarás vinculado a la legislación y limitaciones de los países en los que se publique tu anuncio. Si decides que tu anuncio sea publicado en otros sites, eres responsable de garantizar que dicho anuncio no vulnere las políticas y condiciones de dichos sites. Podremos retirar tus anuncios que se publiquen en nuestros sites si ha sido marcado con el sistema de “flagging” arriba indicado o si consideremos que causa problemas o viola cualquier ley o política.

TARIFAS Y SERVICIOS. Normalmente, utilizar el sitio web es gratis. No obstante, determinados servicios implican un coste. Si utilizas un servicio que implica un coste, deberás revisar y aceptar las condiciones del mismo que se desplegarán en el momento en que envíes tu anuncio. Nuestras tarifas están fijadas en Euros y podrán ser modificadas cada cierto tiempo. Te comunicaremos cualquier cambio en nuestras tarifas mediante su publicación en nuestro site. Podemos cambiar las tarifas para eventos promocionales o servicios nuevos, estas modificaciones entrarán en vigor en el momento en que se anuncie el evento promocional o el nuevo servicio.

CONTENIDO. El sitio web aloja contenidos tanto propios como de usted y de otros usuarios. El sitio web está protegido por leyes de propiedad intelectual y por los tratados internacionales en la materia. El contenido que se muestra en o a través del sitio web está protegido en su condición de obra colectiva y / o compilación, de acuerdo con las leyes de propiedad intelectual y los tratados internacionales sobre la materia. Usted conviene en no utilizar, copiar, modificar ni distribuir los contenidos del sitio web que quedan sujetos a derechos de propiedad intelectual o industrial, copyrights o marcas comerciales. Usted acuerda no copiar, distribuir o modificar contenidos del sitio web. Usted no llevará a cabo operaciones de desensamblaje o descompilación, ingeniería inversa o cualquier otra operación destinada a obtener cualquier código fuente contenido en el sitio web. Sin perjuicio de lo anterior, usted acuerda no reproducir, copiar, vender, revender o explotar de cualquier otra forma cualquier funcionalidad del sitio web (excepción hecha de sus propios contenidos). Si usted nos facilita contenido, nos está concediendo un derecho no exclusivo, mundial, perpetuo, irrevocable, gratuito, sublicenciable y cedible para la explotación de los citados contenidos (incluyendo, sin limitación, su reproducción, distribución, comunicación pública, transformación y puesta a disposición del público) de manera que podamos utilizarlos en todos los medios y modalidades de explotación. Nos reservamos el derecho de retirar contenidos en caso de

que tengamos indicios de que estos vulneran estas condiciones de uso o los derechos de terceras personas.

PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL. Usted conviene en no publicar contenido que infrinja los derechos de terceros. Esto incluye, sin limitarse a, contenido que infrinja los derechos de propiedad intelectual como derechos de copyright o de marca (por ejemplo, vender artículos falsos). Nos reservamos el derechos de eliminar contenido siempre que tengamos sospechas de la violación de estas condiciones, nuestras políticas o de cualquier derecho de terceros. Para informar sobre un anuncio en el sitio web que crea usted que infringe sus derechos de propiedad intelectual, siga los siguientes pasos. Sólo los propietarios legales de los derechos de propiedad intelectual pueden informar sobre artículos o anuncios que potencialmente infringen sus derechos a través del programa de notificación y retirada del sitio web. Si cree que un anuncio en el sitio web infringe sus derechos de copyright, marca o propiedad intelectual, lo único que tiene que hacer es rellenar el [Formulario de Aviso de Infracciones](#) (en PDF) y enviarlo por fax al sitio web. Una vez recibido el primer formulario, el sitio web confirmará su participación en nuestro programa y le enviaremos instrucciones sobre cómo enviarnos más informes de forma electrónica en el futuro.

RESPONSABILIDAD. Usted conviene en no responsabilizarnos de los contenidos volcados o los actos cometidos por otros usuarios. Puesto que la mayoría del contenido del sitio web procede de otros usuarios, no podemos garantizar la corrección o exactitud de los contenidos volcados ni de las comunicaciones emitidas por los usuarios, ni tampoco la calidad, seguridad o legalidad de lo que ofrecemos en la web. Tampoco podemos garantizar un acceso continuo o seguro a nuestros servicios. Por consiguiente, en la medida en que legalmente sea permisible, excluimos todas las garantías implícitas. No nos hacemos responsables de la pérdida de dinero, fondo de comercio o reputación, ni de ninguna clase de daños especiales, indirectos o emergentes, resultantes de la utilización del sitio web por parte del usuario. Algunos países no permiten esas exclusiones de garantías o daños, por lo que a usted quizás no le afecten.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, nuestra responsabilidad frente a usted o frente a terceros se limita a la más alta de las siguientes cantidades: (a) el precio total que usted nos haya pagado durante los doce meses previos al acto que originó la responsabilidad, o bien (b) la cantidad de cien (100) euros.

DATOS PERSONALES. Al utilizar el sitio web, usted consiente que Marktplaats BV (el “responsable del fichero”) recoja, transfiera, conserve y utilice sus datos personales en servidores situados en los Estados Unidos y en la Unión Europea, como describimos con mayor detalle en nuestra [Política de privacidad](#) (la cual se entiende incorporada por referencia a estas Condiciones de uso).

GENERALIDADES. Las presentes condiciones y el resto de políticas que regulan el sitio web constituyen el acuerdo íntegro entre usted y Marktplaats BV, y sustituyen cualquier otro acuerdo previo. El presente acuerdo se rige por las leyes de Holanda y se somete a la jurisdicción de los tribunales de Ámsterdam (Holanda). Dicha jurisdicción no será competente en caso de que usted sea un consumidor y la ley de consumidores que resulte

aplicable establezca un fuero distinto (como la ley del país de residencia) para ciertas cuestiones. Si nosotros no exigimos el cumplimiento de una disposición en particular, no estamos renunciando a nuestro derecho a hacerlo en un futuro. Si un tribunal exige la supresión de alguna de esas condiciones, el resto de las condiciones subsistirán. Nosotros podemos ceder automáticamente el presente acuerdo a nuestro libre arbitrio de conformidad con lo estipulado posteriormente en materia de preaviso. Con excepción de los avisos relativos a contenidos ilegales o que infrinjan derechos de propiedad intelectual o industrial, todos los avisos que usted nos remita deberán ser enviados por correo certificado a:

Marktplaats BVWibautstraat 224-21097 DN Amsterdam Holanda Asunto: [nombre del sitio web] – User Inquiries

Nosotros le enviaremos a usted nuestros avisos a la dirección de correo electrónico que facilitan los usuarios, o bien por correo certificado. Los avisos enviados por correo certificado se considerarán recibidos cinco días después de la fecha de envío. Nos reservamos el derecho a actualizar las presentes condiciones de uso en cualquier momento. Las modificaciones a las presentes condiciones generales surtirán efecto en el momento en que el usuario vuelva a utilizar el sitio web o, en su caso, transcurridos 30 días desde la publicación de la actualización (lo que ocurra antes). Ninguna otra modificación de este acuerdo surtirá efecto a menos que se redacte por escrito y sea firmada por el usuario y por nosotros. Puede enviar sus preguntas, comentarios o quejas al servicio de [Atención al cliente](#).

Grupo INDITEX

- ZARA
- Pull & Bear
- Massimo Dutti
- Bershka
- Stradivarius
- Oysho
- ZARA HOME
- Uterqüe

Código de Conducta Interno

Empleados

- Inditex no emplea a nadie que esté por debajo de la edad legal.
- Ninguna persona empleada en Inditex es discriminada por raza, discapacidad física, religión, edad, nacionalidad o sexo.
- Los empleados de Inditex tienen reconocido el derecho de sindicación, asociación y negociación colectiva.

- En Inditex no se permite ninguna forma de acoso o abuso físico, sexual, psicológico o verbal.
- El salario que reciben los empleados de Inditex es acorde con la función desempeñada, siempre respetando los convenios de cada sector.
- Inditex garantiza que sus empleados desarrollan sus labores en lugares seguros y saludables.

Socios de negocio

- Inditex asegura que todos y cada uno de sus socios de negocio cumplen lo expuesto en los apartados de clientes y empleados de este Código.

Proveedores

- Los Fabricantes y Talleres Externos de Inditex están obligados a cumplir con lo expuesto en los apartados de empleados y clientes de este Código. Así mismo, permiten que se realice cualquier revisión por parte de Inditex o de terceros autorizados para verificar su cumplimiento.

Clientes

- Inditex se compromete a ofrecer a todos sus clientes un estándar de excelencia en todos sus productos además de garantizar que no implican riesgos para su salud o seguridad.

Sociedad

- Inditex se compromete a colaborar con las comunidades locales, nacionales o internacionales en las que desarrolla su negocio.

Código de Conducta de Fabricantes y Talleres Externos de Inditex

Introducción.

Tras la incorporación de Inditex a Ethical Trading Initiative (ETI) en 2005, Inditex se comprometió a incorporar su Base Code al Código de Conducta de Fabricantes y Talleres Externos. Para ello, el Consejo de Administración de Inditex modificó, en julio de 2007, el mencionado Código.

El marco regulatorio sobre el que se articula el nuevo Código está integrado por:

- Los Convenios de la OIT.
- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas.
- Los Principios de Global Compact de Naciones Unidas.
- Las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.
- El Base Code de ETI.
- La legislación laboral aplicable localmente.
- La legislación local en materia medioambiental y, en ausencia de ésta, la internacional vigente relacionada.

Este nuevo Código se articula en once puntos:

Prohibición de trabajo forzado.

Inditex no permitirá ninguna forma de trabajo forzado ni involuntario en los centros productivos y/ o instalaciones de sus fabricantes externos, proveedores y de sus subcontratistas.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no podrán exigir a sus trabajadores ningún “depósito” ni realizar retenciones de documentación acreditativa de su identidad.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas reconocerán el derecho de sus trabajadores a abandonar su puesto de trabajo previo aviso con una antelación razonable.

Prohibición de trabajo infantil.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no contratarán a menores de edad. Inditex define menor de edad a aquella persona con edad inferior a 16 años. Si la legislación local establece un límite de edad superior, se respetará dicho límite.

Las personas menores de 18 años no deberán trabajar en turnos nocturnos ni bajo condiciones peligrosas, tal y como define éstas la Recomendación 190 de la Organización Internacional del Trabajo.

Cuando en los centros productivos y/ o instalaciones de los fabricantes externos, proveedores y de sus subcontratistas, se detecte la existencia de cualquier forma de trabajo infantil, deberán aplicarse protocolos diseñados para su eliminación y desarrollarse programas educativos que garanticen la eliminación de cualquier forma de exclusión del menor hasta que éste alcance la edad laboral mínima necesaria.

Prohibición de discriminación.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no deberán aplicar ningún tipo de práctica discriminatoria en la contratación, remuneración, acceso a formación, promoción, terminación del contrato o jubilación, basándose en la raza, casta, credo, nacionalidad, religión, edad, discapacidad física o mental, género, estado civil, orientación sexual y/o afiliación sindical o política.

Respeto a la libertad de asociación y negociación colectiva.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas garantizarán a sus trabajadores, sin excepción, los derechos de asociación, afiliación y negociación colectiva, sin que de su ejercicio se puedan derivar represalias, y no ofrecerán remuneración o pago de ningún tipo a los empleados con el fin de entorpecer el ejercicio de tales derechos.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas adoptarán una actitud abierta y de colaboración hacia las actividades de los sindicatos.

Los representantes de los trabajadores estarán protegidos contra cualquier tipo de discriminación y podrán desempeñar libremente sus funciones como representantes en su lugar de trabajo.

Cuando los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva estén restringidos por ley, deberán diseñarse cauces adecuados que garanticen su razonable e independiente ejercicio.

Prohibición de abuso o trato inhumano.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas tratarán a sus empleados con dignidad y respeto. Bajo ninguna circunstancia se tolerará el castigo físico, el acoso sexual o racial, el abuso verbal o de poder ni ninguna otra forma de acoso o intimidación.

Seguridad e higiene en el trabajo.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas proporcionarán a sus empleados un lugar de trabajo seguro y saludable, garantizando unas condiciones mínimas de luz, ventilación, higiene, protección contra el fuego, medidas de seguridad y acceso a agua potable.

Los trabajadores deberán disponer de aseos limpios y con agua potable. Cuando las condiciones lo requieran, deberán proporcionarse instalaciones para conservación de los alimentos.

Los dormitorios, en caso de proporcionarse, serán higiénicos y seguros.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas adoptarán las medidas necesarias para prevenir accidentes y daños para la salud de los trabajadores, minimizando, en la medida de lo posible, los riesgos inherentes al trabajo.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas impartirán a sus trabajadores formación regular en materia de salud y seguridad en el trabajo. La empresa deberá llevar un registro apropiado de los cursos de formación impartidos.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas deberán designar un responsable de seguridad e higiene dentro de la Dirección con autoridad y capacidad de decisión suficiente.

Pago de salario.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas deberán garantizar que el salario semanal liquidado a sus trabajadores sea, al menos, igual al mínimo legal o al establecido por convenio, si éste es superior. En cualquier caso, el mencionado salario deberá ser siempre suficiente para cubrir, al menos, las necesidades básicas y aquellas otras que pudieran ser consideradas necesidades adicionales razonables de los trabajadores y sus familias.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no realizarán retenciones y/ o deducciones en los salarios de los trabajadores por motivos disciplinarios ni por ninguna otra causa distinta de las establecidas en la legislación aplicable, sin su expresa autorización.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas proporcionarán a sus trabajadores: en el momento de su contratación, información comprensible y por escrito sobre sus condiciones salariales y en el momento de la liquidación periódica del salario, información sobre sus particularidades.

Los fabricantes externos, proveedores y subcontratistas garantizarán que los salarios y demás prestaciones o beneficios sean liquidados en tiempo y forma de acuerdo con la legislación aplicable y, en concreto, que los pagos se realicen de la manera más conveniente para los trabajadores.

Horas de trabajo no excesivas.

Los fabricantes externos, proveedores y subcontratistas ajustarán la duración de la jornada laboral a lo dispuesto en la legislación aplicable o a lo establecido por convenio para el sector de que se trate, si éste es más favorable para el trabajador.

Los fabricantes externos, proveedores y subcontratistas no exigirán a sus empleados trabajar, como regla general, más de 48 horas a la semana y se les reconocerá de media, al menos, un día libre por cada periodo de 7 días naturales.

Las horas extras deberán ser voluntarias, no excederán de 12 por semana, no se requerirán de manera habitual y deberán ser liquidadas en cuantía superior a la hora normal, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

Compromiso medioambiental

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas mantendrán un compromiso constante con la protección del medioambiente y, como mínimo, cumplirán los estándares y exigencias establecidos en la legislación aplicable local e internacional.

Trabajo regular.

Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas se comprometen a que todas las fórmulas de empleo que desarrollen estén comprendidas dentro de la práctica laboral común y la legislación local aplicable. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no menoscabarán los derechos de los trabajadores reconocidos en la legislación laboral y de seguridad social mediante fórmulas de subcontratación, trabajo a domicilio, contratos de prácticas y aprendizaje o/y cualquier otra fórmula similar en las que no exista intención real de promover el empleo regular, en el marco de las relaciones ordinarias de empleo.

Implantación del código.

- **Subcontratación.-** Los fabricantes externos y proveedores no podrán subcontratar la producción sin la autorización previa y escrita de Inditex. Los fabricantes externos y proveedores que subcontraten la producción de Inditex, serán responsables del cumplimiento de este Código por parte de las empresas subcontratadas. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas aplicarán los principios de este Código a los trabajadores a domicilio que formen parte de su cadena de producción y darán transparencia a los lugares y condiciones de trabajo de dichos trabajadores.
- **Sistemas de gestión.-** Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas implementarán y aplicarán programas para poner en práctica este Código. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas deberán designar un representante de la Dirección que será responsable de la aplicación y cumplimiento de este Código. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas deberán dar a conocer este Código a todos sus empleados y a sus contratistas, subcontratistas, proveedores, agentes y trabajadores a domicilio que, de cualquier manera, estén involucrados en la cadena de producción de Inditex.
- **Supervisión y verificación.-** Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas autorizarán a Inditex y/ o a terceras partes designadas por Inditex, a realizar inspecciones y auditorías para verificar el adecuado cumplimiento de este Código. Para ello, facilitarán a los inspectores y/ o auditores los medios adecuados y el acceso a las instalaciones y a la documentación necesaria para asegurar dicha verificación.
- **Compromiso ético.-** Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas mantendrán un comportamiento honesto, íntegro y transparente en su actividad, llevando para ello un adecuado sistema de registros contables, como medida preventiva frente a toda corrupción, soborno y extorsión que pudiera producirse. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no deberán ofrecer, conceder, solicitar o aceptar regalos o dádivas a/de los compradores de Inditex que contravengan lo convenido en la “Directriz Interna de Prácticas Responsables del Personal

del Grupo Inditex”. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no manipularán ni influirán a sus trabajadores ni falsificarán archivos o registros de modo que alteren los procesos de verificación del cumplimiento de este Código. Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas no podrán ofrecer ni aceptar ningún tipo de remuneración que pretenda, intencionadamente o no, interferir en la imparcialidad u objetividad de aquellas partes designadas por Inditex para la realización de inspecciones y auditorías de cumplimiento del presente Código.

- **Salud y seguridad de producto.-** Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas asumen la responsabilidad de aplicar los estándares de salud y seguridad de producto de Inditex en los procesos de fabricación de materias primas, producto terminado, complementos y calzado que comercialicen a Inditex.
- **Publicación del Código.-** La Dirección de los fabricantes externos, proveedores y de sus subcontratistas informará a sus trabajadores sobre el contenido de este Código.
- Una copia del mismo, traducida al idioma local, deberá estar expuesta en un lugar accesible para todos los trabajadores.
- **Referencia a la legislación nacional y a los convenios colectivos.-** Las disposiciones de este Código constituyen únicamente estándares mínimos. En el caso de que la legislación nacional o cualquier otra de aplicación o cualesquiera otros compromisos asumidos o que fueren aplicables, incluidos los convenios colectivos, regulen la misma materia, se aplicará la regulación más favorable para el trabajador.

Directriz Interna de Prácticas Responsables

Introducción

En el marco del reciente desarrollo de la Responsabilidad Social Corporativa, diversas instituciones e iniciativas vienen insistiendo en la conveniencia de que las sociedades establezcan normas internas de conducta que incentiven el comportamiento ético de sus empleados y cooperen a la prevención de la corrupción en todas sus formas.

Con la presente “Directriz Interna de Prácticas Responsables del Personal del Grupo Inditex” (en adelante la Directriz), el Grupo Inditex da un paso más, en el camino iniciado con la aprobación en febrero de 2.001 de su “Código de Conducta”, hacia el objetivo de procurar un comportamiento profesional, ético y responsable de sus empleados en el desarrollo de las actividades de la empresa en cualquier parte del mundo, todo ello como elemento básico de su cultura empresarial, en la que se asienta la formación y el desarrollo personal y profesional de sus empleados.

Para la consecución de los anteriores objetivos, la presente Directriz no establece obligaciones de comportamiento exigibles frente a la empresa como tal, sino una guía de los estándares de conducta que la empresa espera de sus empleados, y por ello crea un mecanismo de denuncia que permite a los propios empleados comunicar, de manera confidencial, cualquier irregularidad de potencial trascendencia que, en su opinión, suponga una vulneración de la Directriz.

La presente Directriz ha sido aprobada por el Consejo de Administración de Inditex, S.A. en su reunión del día 13 de junio de 2006, previo informe favorable del Comité de Auditoría y Control.

Terminología

A los efectos de la presente Directriz, se entenderá por:

- **Inditex.-** Industria de Diseño Textil, S.A., sociedad cotizada en las Bolsas de Valores de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia y en el Sistema de Interconexión Bursátil Español (Mercado Continuo), con domicilio en Avda. de la Diputación, Edificio Inditex, 15142 Arteixo, A Coruña (España), inscrita en el Registro Mercantil de la provincia de A Coruña en el Tomo 964 del Archivo, Sección General, Folio 17, Hoja nº C-3342 y con C.I.F. nº A15075062.
- **Grupo Inditex.-** Todas las sociedades comprendidas en el Grupo de empresas Inditex en todo el mundo. Salvo que otra cosa se establezca, las expresiones “empresa” o “sociedad”, se entienden referidas a todas y cada una de las sociedades incluidas en el Grupo Inditex.
- **Personal o empleados.-** Todos los consejeros, directivos y demás empleados del Grupo Inditex, cualquiera que sea su forma de contratación, cuando actúen en su condición de tales, es decir, en nombre y por cuenta de o para el Grupo Inditex, y tanto si lo hacen directa como indirectamente, por sí o a través de persona interpuesta o por medio de alguna sociedad u otro tipo de entidad controlada.
- **Persona vinculada.-** Cualquier persona que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones con personal del Grupo Inditex:
 - Cónyuge o persona con análoga relación de afectividad.
 - Ascendiente, descendiente o hermano.
 - Ascendiente, descendiente o hermano del cónyuge o persona con análoga relación de afectividad.
- **Comité de Ética.-** Es el Comité al que se refiere la cláusula 16 de esta Directriz.

Asunción del código de conducta

Aprobado por el Consejo de Administración en Febrero de 2001, el Código de Conducta Interno se define como un compromiso ético que incluye principios y estándares básicos para el desarrollo adecuado de las relaciones entre el Grupo Inditex y sus principales grupos de interés (empleados, clientes, accionistas, socios de negocio, proveedores, y aquellas sociedades en las que desarrolla su modelo de negocio).

La presente Directriz asume el mencionado Código en sus principios básicos y en su articulación con los principales grupos de interés del Grupo Inditex, razón por la cual se reitera a continuación el citado Código:

- Todas las operaciones del Grupo Inditex se desarrollarán bajo un prisma ético y responsable.
- Todas las personas, físicas y jurídicas, que mantengan de forma directa o indirecta cualquier relación laboral, económica, social y/o industrial con el Grupo Inditex, recibirán un trato justo y digno.
- Todas las actividades del Grupo Inditex se realizarán de la manera más respetuosa con el medioambiente.
 - **Empleados:** El Grupo Inditex no emplea a nadie que esté por debajo de la edad legal. Ninguna persona empleada en el Grupo Inditex es discriminada por raza, discapacidad física, religión, edad, nacionalidad o sexo. Los empleados del Grupo Inditex tienen reconocido el derecho de sindicación, asociación y negociación colectiva. En el Grupo

Inditex no se permite ninguna forma de acoso o abuso físico, sexual, psicológico o verbal. El salario que reciben los empleados del Grupo Inditex es acorde con la función desempeñada, siempre respetando los convenios de cada sector. Todos los empleados del Grupo Inditex desarrollan su trabajo en lugares seguros y saludables.

- **Clientes:** El Grupo Inditex se compromete a ofrecer a todos sus clientes un alto estándar de excelencia, calidad y seguridad en todos sus productos.
- **Accionistas:** El Grupo Inditex desarrollará su actividad de conformidad con el interés social, entendido como la viabilidad y la maximización del valor de la empresa a largo plazo en interés común de todos los accionistas.
- **Socios de negocio:** Todos y cada uno de los socios de negocio del Grupo Inditex están obligados a cumplir lo expuesto en los apartados de clientes y empleados de este Código.
- **Proveedores:** Los Fabricantes y Talleres Externos del Grupo Inditex y cualesquiera otros proveedores de bienes y servicios, están obligados a cumplir con lo expuesto en los apartados de empleados y clientes de este Código. Asimismo, permiten que se realice cualquier revisión por parte del Grupo Inditex o de terceros autorizados para verificar su cumplimiento.
- **Sociedad:** El Grupo Inditex se compromete a colaborar con las comunidades locales, nacionales o internacionales en las que desarrolla su negocio.”

Ámbito de aplicación

La Directriz será de aplicación a todas las sociedades que integran el Grupo Inditex, vinculará a todo su personal - en particular, será notificada personalmente a todos sus Consejeros y Directivos, quienes deberán asumir por escrito el compromiso de su cumplimiento - y su aplicación, total o parcial, podrá hacerse extensiva a cualquier persona física y/o jurídica relacionada con el Grupo Inditex cuando así convenga para el cumplimiento de su finalidad y sea posible por la naturaleza de la relación.

La exoneración del cumplimiento de esta Directriz sólo podrá ser autorizada por el Comité de Ética, para casos concretos debidamente justificados, de los que el Comité dará cuenta al Comité de Auditoría y Control en la siguiente reunión que este Órgano celebre.

Cumplimiento de la legislación

Como presupuesto necesario para el cumplimiento de la presente Directriz, los empleados del Grupo Inditex cumplirán la legislación vigente en cada uno de los países en los que la empresa desarrolla sus actividades de producción, distribución y comercialización y, al hacerlo, respetarán la letra y el espíritu de esta Directriz.

Relaciones entre empleados y con clientes

Todos los empleados están obligados a actuar, en sus relaciones laborales con otros empleados y con los clientes, conforme a criterios de respeto, dignidad y justicia, teniendo en cuenta la diferente sensibilidad cultural de cada persona y no permitiendo ninguna forma de violencia, acoso o abuso en el trabajo, ni discriminaciones por razón de raza, religión, edad, nacionalidad, sexo o

cualquier otra condición personal o social prohibida por la ley y ajena a sus condiciones de mérito y capacidad, con especial consideración hacia la atención y la integración laboral de las personas con discapacidad o minusvalías.

Relaciones con proveedores

Los empleados del Grupo Inditex se relacionarán con sus proveedores de bienes y servicios de forma lícita, ética y respetuosa.

La selección de los proveedores se regirá por criterios de objetividad y transparencia, conciliando el interés de la empresa a la obtención de las mejores condiciones en el suministro, con la conveniencia de mantener relaciones estables con proveedores éticos y responsables.

Ningún empleado del Grupo Inditex podrá ofrecer, conceder, solicitar o aceptar, directa o indirectamente, regalos o dádivas, favores o compensaciones, en metálico o en especie, cualquiera que sea su naturaleza, que puedan influir en el proceso de toma de decisiones relacionado con el desempeño de las funciones derivadas de su cargo.

En particular, ningún empleado del Grupo Inditex podrá ofrecer, conceder, solicitar o aceptar regalos, o dádivas a ó de una persona física o jurídica con la que el Grupo Inditex mantenga relaciones de cualquier tipo que, aislados o sumados entre sí en el periodo de un año, tengan un valor superior a 100 euros.

Cualquier regalo o dádiva recibido contraviniendo la presente Directriz, deberá ser inmediatamente devuelto y esta circunstancia puesta en conocimiento del Comité de Ética. De no ser razonablemente posible su devolución, aquél se entregará al Departamento de Responsabilidad Social Corporativa que, tras emitir el correspondiente recibo, lo destinará a fines de interés social.

Relaciones con autoridades

Los empleados del Grupo Inditex se relacionarán con las autoridades e instituciones públicas, en aquellos países en los que desarrolla sus actividades, de forma lícita, ética y respetuosa.

En el curso de las relaciones de la sociedad con las Administraciones Públicas, ningún empleado del Grupo Inditex podrá ofrecer, conceder, solicitar o aceptar, directa o indirectamente regalos o dádivas, favores o compensaciones, en metálico o en especie, cualquiera que sea su naturaleza, a ó de cualesquiera autoridades o funcionarios, cuando de cualquier manera pudiera vincularse tal acción con la adopción de decisiones relativas a la sociedad por las administraciones o instituciones de que se trate.

Comunicación de actividades

Todos los empleados del Grupo Inditex deberán poner en conocimiento de la empresa, en el momento de su contratación y durante el ejercicio de sus funciones, cualquier situación que pudiera suponer un conflicto entre su propio interés y el de la sociedad.

En concreto, se consideran situaciones potenciales de conflicto y deberán ser objeto de comunicación, las siguientes:

- La realización por el empleado o por personas vinculadas a él, directa o indirectamente, por sí o a través de alguna sociedad o institución, de actividades que constituyan el mismo, análogo o complementario género de actividad que el que desarrolla el Grupo Inditex.

- La realización por el empleado o por personas vinculadas a él, directa o indirectamente, por sí o a través de alguna sociedad o institución, de actividades que generen intercambio de bienes o/ y servicios con el Grupo Inditex, cualquiera que sea el régimen de retribución convenido.

Conflictos de interés personales

El Grupo Inditex respeta la vida privada de su personal y consiguientemente la esfera privada de sus decisiones.

En el marco de esta política de respeto, se exhorta a los empleados a que, caso de surgir conflictos de interés personales que puedan comprometer la necesaria objetividad o profesionalidad de su función en el Grupo Inditex, se pongan en conocimiento del Comité de Ética, para que, con respeto de la confidencialidad e intimidad de las personas, se pueda proceder a la adopción de las medidas pertinentes en beneficio mutuo de la sociedad y de las personas afectadas.

Ejercicio de la actividad política

El Grupo Inditex desarrolla su modelo de negocio sin interferir políticamente en aquellas comunidades en donde desarrolla sus actividades de fabricación, distribución y/o comercialización.

Cualquier relación del Grupo Inditex con gobiernos, autoridades, instituciones y partidos políticos estará basada en los principios de legalidad y neutralidad.

Las contribuciones que en su caso se realicen, en dinero y/o en especie, a partidos políticos, instituciones y autoridades públicas, se harán siempre de acuerdo con la legislación vigente y garantizando su transparencia, a cuyo fin, deberán ir precedidas de un informe de la Asesoría Jurídica que acredite su plena legalidad.

Se reconoce el derecho de los empleados a participar en actividades políticas legalmente reconocidas, siempre que éstas no interfieran el adecuado desempeño de su actividad en la empresa y se desarrollen fuera del horario laboral y de cualquier instalación del Grupo Inditex de modo que no puedan ser atribuidas a la empresa.

Uso de bienes y servicios de la sociedad

Los empleados del Grupo Inditex procurarán un uso eficiente de los bienes y servicios de la sociedad y no utilizarán en beneficio propio bienes o servicios de la empresa ni se prevaldrán de su posición en la sociedad para obtener ventajas patrimoniales o personales ni oportunidades de negocio propias.

Ejercicio de otras actividades

Los empleados del Grupo Inditex sólo podrán desarrollar actividades laborales y profesionales ajenas a las que se derivan de sus relaciones contractuales con la sociedad, cuando aquellas no supongan merma en la eficacia esperada en el desempeño de las funciones propias de su actividad en el Grupo Inditex.

Sin perjuicio de las competencias propias del Departamento de Recursos Humanos, cualquier actividad laboral o profesional ajena al Grupo Inditex que pueda afectar a la jornada de trabajo en la sociedad, deberá ser previamente autorizada por el Comité de Ética.

El Comité de Ética informará periódicamente al Comité de Auditoría y Control sobre las autorizaciones concedidas y sobre el grado de cumplimiento de este apartado de la Directriz.

Confidencialidad de datos

Los empleados del Grupo Inditex se abstendrán de utilizar en su propio beneficio y de comunicar de cualquier manera, cualquier dato, información o documento obtenido durante el ejercicio de su actividad en el Grupo Inditex.

La obligación de confidencialidad permanecerá una vez concluida la actividad en el Grupo Inditex y comprenderá la obligación de devolver cualquier material relacionado con el Grupo Inditex que tenga en su poder el empleado en el momento del cese de su relación con la sociedad.

Registro de operaciones

Los empleados del Grupo Inditex velarán para que todas las operaciones con trascendencia económica que realicen en nombre de la sociedad, figuren con claridad y exactitud en registros contables apropiados que representen la imagen fiel de las transacciones realizadas y estén a disposición de los auditores internos y externos.

Sólo la Comisión de Patrocinio y Mecenazgo, de conformidad con la normativa interna de Inditex, podrá aprobar cualquier aportación destinada a programas de patrocinio, mecenazgo o de inversión social.

Cumplimiento de la directriz y comité de ética

A fin de garantizar el cumplimiento de la presente Directriz, existirá un Comité de Ética compuesto por:

- El Secretario General y Director de Cumplimiento Normativo
- El Director de Responsabilidad Social Corporativa
- El Director General de Recursos Humanos

El Comité de Ética podrá actuar por propia iniciativa, a instancia de cualquier empleado debidamente identificado y, excepcionalmente, mediante denuncia anónima del empleado realizada de buena fe.

A tal fin, las comunicaciones realizadas al amparo de la presente Directriz, ya contengan denuncias de incumplimiento o consultas relativas a la interpretación o aplicación de la Directriz, podrán hacerse llegar a la sociedad a través de correo, postal o electrónico, o fax

El Comité de Ética dependerá del Consejo de Administración a través del Comité de Auditoría y Control y tendrá las siguientes funciones básicas:

1. La difusión interna de la Directriz entre todo el personal del Grupo Inditex.
2. La recepción de todo tipo de escritos, relacionados con la aplicación de la Directriz.
3. La tramitación de expedientes, relacionados con la aplicación de la Directriz, hasta dictar resolución.
4. La interpretación de las dudas que plantee la aplicación de la Directriz.
5. La propuesta al Consejo de Administración previo informe del Comité de Auditoría y Control, de cuantas aclaraciones y normas de desarrollo requiera la aplicación de la Directriz.

En el ejercicio de sus funciones, el Comité de Ética garantizará:

1. La confidencialidad de todos los datos y antecedentes manejados y de las actuaciones llevadas a cabo, salvo que por ley o requerimiento judicial proceda la remisión de información.
2. El análisis exhaustivo de cualquier dato, información o documento en base a los cuales se promueva su actuación.
3. La instrucción de un procedimiento adecuado a las circunstancias del caso, en el que actuará siempre con independencia y pleno respeto del derecho de audiencia y de la presunción de inocencia de cualquier persona afectada.
4. La indemnidad de cualquier empleado como consecuencia de la presentación de instancias o denuncias al Comité.

Las decisiones del Comité de Ética, tendrán carácter vinculante para la sociedad y para el empleado.

Publicidad de la directriz

La Directriz se hará llegar en su propio idioma a todos los empleados, permanecerá publicada en las páginas WEB del Grupo Inditex y será objeto de las adecuadas acciones de comunicación, formación y sensibilización para su oportuna comprensión y puesta en práctica en toda la organización.

El Comité de Ética hará llegar al Consejo de Administración de Inditex, a través del Comité de Auditoría y Control, cuantas sugerencias considere convenientes para la aplicación de la Directriz y, al menos, un informe anual en el que analice su aplicación.

El Comité de Ética dispondrá de los medios necesarios para garantizar la aplicación de la presente Directriz.

Incorporación de la directriz a la normativa corporativa interna

La presente Directriz se integra en el marco de la normativa interna del Grupo Inditex. Esta normativa, constituida por las disposiciones que a continuación se relacionan, se interpretará siempre en el sentido más favorable a la aplicación efectiva de la presente Directriz, y si estableciera obligaciones más rigurosas que las recogidas en ella, será de aplicación preferente.

5. Estatutos

- Estatutos Sociales, aprobados, en su última redacción, por la Junta General de Accionistas de Inditex el 16 de julio de 2004.
- Estatuto del Consejo Social, aprobado por el Consejo de Administración de Inditex el 12 de diciembre de 2002.
- Estatuto de Auditoría Interna y Reglamento de Auditoría Interna, aprobados por el Consejo de Administración de Inditex el 13 de diciembre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, respectivamente.

6. Reglamentos

- Reglamento del Consejo de Administración, aprobado por el Consejo de Administración de Inditex el 20 de julio de 2000.
- Reglamento de la Junta General de Accionistas, aprobado por este órgano de Inditex en su reunión de 18 de julio de 2003.

- Reglamento Interno de Conducta de Inditex y su grupo de sociedades en materias relativas a los Mercados de Valores, aprobado por el Consejo de Administración de la sociedad el 20 de julio de 2000.

7. Códigos de conducta

- Código de Conducta Interno, aprobado por el Consejo de Administración de Inditex el 23 de febrero de 2001, en su redacción incorporada a la presente Directriz.
- Código de Conducta de Fabricantes y Talleres Externos, aprobado por el Consejo de Administración de Inditex el 23 de febrero de 2001.

8. Iniciativas y acuerdos internacionales

- Compromiso de adhesión con los Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas, suscrito por Inditex en agosto de 2001.

Plataformas de Contratación Electrónica

Benito Carballo

Gerente de Proyectos de Altia

La implantación de los sistemas de licitación electrónica en 2012 aún está lejos de los umbrales fijados en el acuerdo de la Declaración Ministerial de Manchester de 24 de noviembre de 2005 donde se marcaban unos objetivos para la Unión Europea para que en 2010 todas las administraciones públicas de Europa estuviesen en condiciones de efectuar el 100% de su contratación por vía electrónica y al menos el 50% de los casos en los que se superase el umbral de la UE.

La realidad es que solo entre un 5% y un 10% de los procedimientos de contratación de la UE se están realizando por estos procedimientos, por ello, la Comisión ha presentado con fecha 20 de diciembre de 2011 una serie de propuestas de directivas con el objetivo de conseguir que a mediados de 2016 se logre realizar “una contratación pública electrónica de principio a fin» en la que todas las fases del procedimiento, desde la notificación hasta el pago, se lleven a cabo por medios electrónicos.

De las propuestas de Directiva del Parlamento y del Consejo presentadas¹, es de especial interés la COM(2011) 896² relativa a la contratación pública que establece la obligación de *“transmitir los anuncios en formato electrónico, poner la documentación de la contratación a disposición del público por medios electrónicos y adoptar una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación electrónica de ofertas o solicitudes, en todos los procedimientos de contratación en un período de transición de dos años.”*

Las otras dos propuestas de directivas presentadas son la COM (2011) 895³ relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y la COM (2011) 897⁴ relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

¹ Hay que hacer notar que son propuestas finales y no directivas aprobadas por lo que pueden sufrir cambios antes de su aprobación.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:ES:PDF>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:ES:PDF>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:ES:PDF>

COM (2011) 896 promueve el uso de la contratación electrónica bajo la premisa de que el uso de las comunicaciones electrónicas y el procesamiento electrónico de las transacciones puede generar ahorros significativos y mejorar los resultados de la contratación reduciendo costes y errores.

Con esta propuesta de directiva se simplifican las obligaciones de información en los procedimientos de contratación con el objeto de facilitar el acceso de las PYME, obligando a aceptar las declaraciones de los interesados como prueba suficiente a efectos de selección.

Se simplifican y flexibilizan los procedimientos existentes y se añade un tipo nuevo denominado *asociación para la innovación*⁵ para la gestión de contrataciones de *“proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el poder adjudicador que no puedan satisfacerse con las soluciones existentes”*.

Por otro lado, se mejoran y aclaran las herramientas proporcionadas para la contratación electrónica: acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas, catálogos electrónicos, centrales de compras y contratación conjunta.

El 27 de enero de 2011 la Comisión publicó el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, COM (2010) 571⁶. En este libro ya indica que la tecnología necesaria para la contratación electrónica ya está disponible y que se han dado grandes pasos en el desarrollo de soluciones informáticas que son capaces de gestionar la mayor parte o la totalidad de los procedimientos de contratación electrónica.

Sin embargo, la implantación en la mayoría de los países es escasa salvo en países como Portugal en los que desde el 1 de noviembre de 2009 es obligatorio el uso de medios electrónicos para la mayoría de los contratos públicos. En otros países se han hecho obligatorias determinadas fases o en procedimientos determinados pero el grado de implantación es escaso.

El Libro Verde plantea como uno de los retos para una verdadera implantación de la contratación electrónica la superación de las inercias y los temores de las entidades adjudicadoras y de los proveedores. Estas son muy lentas en adoptar las nuevas posibilidades y muchos proveedores no ven las ventajas que les proporcionaría la utilización de estas nuevas opciones.

En la encuesta pública que finalizó el 18 de abril de 2011 cuyos resultados se publicaron en un documento de síntesis⁷, se reconoce la superación de los miedos e inercias como el principal desafío, pero también identifica las complejidades técnicas y legislativas de la contratación electrónica como obstáculos para la implantación.

En este sentido, es cierto, que una plataforma de contratación electrónica, por la naturaleza de los requisitos que debe cumplir para garantizar la identidad del licitador y la integridad e inviolabilidad de la oferta, exige la utilización de medios tecnológicos de una cierta complejidad y que no son fácilmente entendibles por los proveedores y adjudicadores acostumbrados al papel.

Es misión de los técnicos que participamos en los desarrollos de plataformas de contratación electrónica localizar soluciones que permitan simplificar y facilitar la experiencia tanto del

⁵ COM (2011) 0896, Artículo 29, página 64

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:ES:PDF>

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf

adjudicador como del proveedor, pero también el legislador debe simplificar y adaptar la normativa en base a la experiencia acumulada para facilitar el acceso a los proveedores.

En este sentido, como parte de la estrategia en pos de la contratación pública electrónica la Comisión Europea, se ha creado un Grupo de Expertos en Materia de Licitación Electrónica (e-TEG) que tiene como una de sus tareas principales la definición de un modelo eficaz de presentación electrónica de ofertas dado que se ha observado este aspecto de la contratación electrónica como uno de los principales frenos a su difusión. Este grupo de expertos deberá formular hacia principios de 2013 una serie de recomendaciones para generar mejores sistemas de contratación electrónica.

En Altia Consultores seguimos atentamente la evolución normativa y las posibilidades tecnológicas desde nuestra primera experiencia en el desarrollo de una solución de licitación electrónica allá por el año 2002 cuando aún no existía el DNI electrónico y había que investigar cómo solucionar los distintos problemas que se planteaban para poder asegurar el cumplimiento de la Ley.

Nuestra experiencia de estos años nos ha permitido el desarrollo de una plataforma contratación electrónica propia denominada Mercurio que tiene capacidad de gestión de todos los tipos de procedimientos actualmente en vigor, incluyendo los sistemas dinámicos de contratación y la subasta electrónica.

Los aspectos de la contratación mínimos que debe cubrir una plataforma de contratación electrónica de abarcan desde la publicación de los pliegos a la firma de los contratos.

Se excluye, en general, de la misma la gestión del expediente de contratación en sus fases previas de preparación del procedimiento y publicación en los distintos medios adicionales al perfil del contratante que marca la Ley, según el caso, así como el seguimiento posterior de la ejecución del contrato.

En la situación actual de la implantación de las plataformas de contratación se han desarrollado diversas soluciones adaptadas normalmente a los requerimientos específicos que de la administración que ha implantado la posibilidad de licitación electrónica.

Actualmente, las administraciones que están habilitando la contratación electrónica están optando, en general, por la implantación de soluciones propias o adaptadas de plataformas de contratación electrónica. Evidentemente, estos desarrollos a medida no están al alcance de todas las administraciones por lo que es preciso que se ofrezcan soluciones que permitan a administraciones más pequeñas realizar licitaciones electrónicas.

Para estos casos, se podría optar entre la posibilidad de contratar soluciones paquetizadas para instalar en los servidores propios o la contratación de servicios a proveedores de plataformas de contratación que proporcionen esta funcionalidad en modo Saas. En este sentido, Altia Consultores está trabajando para ofrecer su plataforma Mercurio en esta modalidad de servicio.

Estas soluciones pueden ofrecer espacios personalizados para las organizaciones o áreas de publicación conjunta con diferenciación clara del organismo contratante para cada procedimiento de contratación.

Las propuestas de directivas que hemos comentado al principio sobre la obligatoriedad de la gestión electrónica de las contrataciones hacen prever que este tipo de soluciones sean de amplio uso sobre todo para pequeños administraciones.

El hecho de delegar el depósito de las ofertas en servidores externos no compromete, como veremos más adelante, la confidencialidad y seguridad de la oferta.

Las principales funcionalidades que debe proporcionar una plataforma de contratación electrónica son:

- Publicación de los pliegos para su acceso on-line por los licitadores interesados.
- Permitir la solicitud de aclaraciones por parte de los licitadores.
- Publicación de aclaraciones de los pliegos y correcciones.
- Elaboración de la propuesta y presentación de la misma por medios electrónicos.
- Constitución de la mesa de contratación y apertura de plicas.
- Gestionar la solicitud de aclaraciones al licitador por parte del adjudicador.
- Presentación de aclaraciones por parte del licitador.
- Publicación de la adjudicación.
- Firma electrónica del contrato.

La publicación de los pliegos de los procedimientos de contratación recae sobre el perfil del contratante tal como indica la Real Decreto Legislativo 3/2011⁸ en su artículo 53 por lo que desde estos sistemas es necesario que se establezca un mecanismo de redirección que permita enlazar con la plataforma de contratación electrónica seleccionada para que el proveedor interesado pueda presentar su oferta.

La plataforma de contratación electrónica tiene que proporcionar un mecanismo de envío de solicitud de aclaraciones al órgano de contratación y que éste publicar las respuestas. Estas preguntas y respuestas deben estar accesibles a todos los interesados en el procedimiento de contratación.

Una vez superada la fase publicación del anuncio en el perfil y en los diarios correspondientes se ha de dar solución al licitador para poder presentar su oferta de forma electrónica. Este es el aspecto más crucial de la plataforma de contratación electrónica y el que puede presentar más problemas a la hora de su utilización por los licitadores.

Por un lado, el adjudicador necesita conocer quién ha presentado la oferta y que realmente tiene capacidad para presentarla y tener la certeza de que la oferta es la que el licitador ha presentado y por otro, el licitador necesita tener confianza en la inviolabilidad de la oferta y en su capacidad para poder presentarla.

Para garantizar que el adjudicador tenga la certeza de que la oferta electrónica ha sido presentada por una persona con el poder suficiente se recurre a la firma digital y a la consulta del Registro de Contratistas correspondiente.

El uso de certificados digitales para la firma de los ficheros que componen la oferta nos permite garantizar la integridad de la oferta y el no repudio de la misma.

No es objeto de este artículo la explicación de los mecanismos que está detrás del uso de la firma electrónica con certificados digitales, pero sí es importante señalar que la integridad de la

⁸ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

oferta está garantizada porque cualquier modificación de la misma invalida su firma. Con lo cual, tanto el proveedor como el adjudicador pueden estar seguros que lo presentado es lo que se está valorando para la adjudicación.

El no repudio de la oferta por el apoderado que la presentó viene garantizado por el hecho de que la firma ha sido realizada con un certificado emitido por una Autoridad Certificadora reconocida que ha asociado el certificado a una persona física o jurídica.

La Ley 59/2003¹, de 19 de diciembre de firma electrónica proporciona la cobertura legal necesaria para las firmas realizadas con certificados digitales.

Para garantizar que el licitador tiene capacidad para la presentación de la oferta en nombre de la empresa que dice representar es necesaria la existencia de un Registro de Contratistas que certifique la capacidad de apoderamiento del licitador.

Su existencia proporciona como ventaja adicional que el licitador no tiene que presentar en la oferta la documentación que ya obra en poder dicho de Registro.

La comprobación del apoderamiento en el Registro de Contratistas, se ha presentado sin embargo, como una barrera para de utilización de las plataformas de contratación ya que normalmente sólo los proveedores habituales de la administración suelen estar registrados.

Por ello, se está optando ahora por eliminar esta barrera de acceso y permitir que se puedan presentar ofertas sin la obligatoriedad de estar inscrito descargando en la mesa de contratación la revisión de la documentación administrativa aportada y verificando si el firmante de la oferta tiene poder bastante o no.

Se nos plantea en este escenario la dificultad para el proveedor de obtener toda la documentación administrativa que necesite presentar en formato electrónico y firmada digitalmente por una autoridad competente.

Ante este problema en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público publicada en el Real Decreto 3/2011, en su disposición adicional decimosexta sobre el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley, en su párrafo 1 apartado h nos indica que:

“Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, autenticadas con la firma electrónica reconocida del órgano administrativo habilitado para su recepción surtirán iguales efectos y tendrán igual valor que las copias compulsadas de esos documentos.”

Adicionalmente, el legislador nos ha proporcionado una solución adicional mediante la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en su artículo 35, párrafo 2:

“Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir

¹ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2003-23399

al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos.”

Con la firma de las ofertas hemos resuelto garantizar la autoría del licitador y la integridad de la oferta, pero nos queda aún ver como se solventa la inviolabilidad de la oferta hasta el momento de la apertura de las ofertas en las mesas de contratación.

Para solucionar este problema se ha optado, en general, por el cifrado de los ficheros de la oferta con una clave única generada en el equipo del licitador garantizando así que cuando se transmita a la plataforma de contratación y hasta que no se realicen los correspondientes actos de apertura, la interceptación de los ficheros de la oferta no permitirá observar su contenido.

Se podría pensar que, si se tiene acceso a la clave con la que cifra la oferta, se podría acceder a la misma y descifrar la oferta quedando ésta pública a los ojos de terceros interesados.

Para evitar este problema se han planteado diversas soluciones. Por ejemplo, en nuestra plataforma Mercurio se ha optado por que la clave de cifrado de la oferta se fraccione asociando cada fracción a un miembro de la mesa. Cada una de estas fracciones se cifra con el certificado del componente de la mesa con lo que solo con su certificado se podrá descifrar la parte de la clave correspondiente.

Este proceso se ha de ejecutar de forma completa en el ordenador del licitador de forma que al adjudicador sólo reciba las firmas, la oferta cifrada y los fragmentos de clave cifrados garantizando así la inviolabilidad de los distintos sobres electrónicos que contienen la oferta hasta el momento de la apertura en la mesa correspondiente.

El envío de la oferta es un momento crítico porque la duración del proceso depende de diversos factores como el ancho de banda de salida del proveedor, la carga de la red, la capacidad de la plataforma y sobre todo del tamaño de los ficheros con el contenido de la oferta.

En algunos casos la oferta puede ser de unos pocos megas, pero en otros casos pueden ser cientos o incluso gigas lo que puede hacer que el acto de presentación sea fallido porque el proceso de envío puede cortarse por cualquier incidente técnico.

Para ello el legislador introdujo una modificación en la ley para que se puedan enviar para su registro a todos los efectos las firmas de las ofertas y permitir el envío, en las 24 horas siguientes a la presentación los ficheros cifrados asociados que contiene la oferta y así los especifica en el Real Decreto 3/2011 en su disposición adicional decimosexta sobre el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley, en su párrafo 1 apartado h:

“En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la firma electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas; de no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.”

Como hemos podido constatar, el proceso de presentación de ofertas es técnicamente complejo y requiere que la plataforma de contratación electrónica disponga de un componente que se

ejecute en el navegador del usuario que requerirá de privilegios especiales para poder acceder a los ficheros de las ofertas y a los certificados instalados para la firma.

La posibilidad del uso de distintos navegadores y sistemas operativos por los licitadores, la incorporación de los tablet, el uso de certificados en tarjeta como, por ejemplo, el e-DNI plantea la necesidad de restringir por parte de las soluciones de plataforma de contratación electrónica los entornos objetivo en los que puede funcionar, al menos hasta que no se proporcionen mecanismos integrados de manera estándar para procesos como por ejemplo la firma electrónica o el acceso a los certificados que no requieran de configuraciones adicionales por parte del usuario.

La evolución de los sistemas y las restricciones de seguridad cada vez mayores para proteger al usuario en internet, pueden hacer que alguna actualización de un parche de seguridad de alguno de estos componentes de base deje el sistema inutilizado para una combinación concreta.

Un aspecto que no hemos mencionado aún es la necesidad de realizar la anotación de la presentación de la oferta en el Registro Telemático de Entrada de la administración correspondiente. Esto obliga a la integración de la plataforma de contratación con el Registro Telemático lo que requiere la generación de soluciones adaptadas para la administración en modo SAAS.

La fecha y hora de presentación podría garantizarse con un simple sellado de tiempo generado por un tercero de confianza de los datos de la oferta presentada.

El licitador ante una descripción compleja como la que hemos descrito, puede retraerse en su voluntad de utilizar la licitación electrónica, sobre todo ante la costumbre tan española de acabarlo todo a última hora y con el plazo de cierre encima.

Por ello, es necesario que la plataforma de contratación pueda proporcionar entornos de test y asistentes en los que, sin comprometer la oferta, el licitador pueda verificar que tiene todo lo necesario para poder realizar una oferta real cuando sea el caso.

La experiencia nos dice que es necesario realizar un esfuerzo de comunicación y formación para acercar al licitador para realizar su primera oferta. Una vez rota esta barrera del miedo al cambio el licitador será más proclive al uso de la contratación electrónica.

Es importante que el licitador disponga de guías didácticas explicativas y jornadas de formación que permitan, sobre todo a los pequeños proveedores, aprender y experimentar el sistema para vencer las reticencias a su uso y apreciar las ventajas de la contratación electrónica.

En el lado del adjudicador también es necesaria esa labor de concienciación y formación en el uso de las plataformas de contratación electrónica. Su uso cambia las dinámicas de las mesas de contratación al introducir en sus actos la utilización de componentes a los que no están acostumbrados como las tarjetas electrónicas e introducen modificaciones en su procedimiento habitual que aunque no son dificultosas si requieren una adaptación.

Es necesario también fomentar el uso de las herramientas de automatización de los procesos de adjudicación, como los sistemas dinámicos de contratación o las subastas electrónicas que además de generar procesos más transparentes producen un mayor ahorro para el adjudicador.

Las plataformas de contratación electrónica están preparadas, ahora sólo es necesario impulsar la utilización de las mismas tanto por la administración como por los proveedores.

E-Commerce, el nuevo canal de venta online

J. Alberto Ramos Cano

Consultor en TSOL. Área de Gestión de Archivos Digitales–Portales de Internet

Introducción

Internet se ha colado en nuestras vidas de forma explosiva y ha llegado para quedarse. Igual que en su día el teléfono o el automóvil cambiaron nuestra forma de vivir, internet también lo ha hecho. No podemos dudar que una de las tareas más cotidianas, como son las compras particulares, internet las ha facilitado de forma sorprendente. Ahora podemos desde el sillón de nuestra casa informarnos, comparar, valorar y comprar casi cualquier producto o servicio que necesitemos. Este nuevo paradigma de compra ha calado especialmente en las nuevas generaciones, que han amoldado sus hábitos de vida a las bondades tecnológicas que se nos brindan.

Cuando hablamos de internet, los tiempos son un poco relativos. Si bien “la red” ya existía desde los años ochenta del siglo pasado, la explosión mundial en su uso domestico pertenece a este siglo. Por tanto, aunque cuenta con poco más de una década de historia, la compra-venta de productos y servicios a través de internet, está lo suficientemente maduro para que las empresas apuesten por este nuevo canal.

Existen ya muchos ejemplos de éxito de empresas que han apostado por el e-commerce que o bien han animado a la competencia o bien les ha obligado a actualizarse para no perder el tren. Quizá el mejor ejemplo en nuestro país sea Inditex. El éxito de su canal de venta online no tiene precedentes en el mundo del textil y ha llevado a la propia compañía a abrir tiendas virtuales por todo el mundo y constituir una empresa propia para controlar esta parte del negocio.

Aunque existe una idea generalizada de que es fácil y barato poner una tienda en internet, la realidad es muy distinta. El esfuerzo para montar una tienda virtual con garantías es similar y en ocasiones superior a lo que requeriría una tienda física. Es cierto que actualmente hay alternativas

baratas y “llave en mano” que con pocos recursos permite la presencia en internet. Sin embargo, estos escenarios no suelen llevar el correspondiente beneficio.

Una vez que se tiene claro el modelo de negocio a llevar al “canal virtual”, el último paso es elegir la herramienta técnica más adecuada acorde a nuestras necesidades. Aplicaciones propietarias o de código abierto, con soporte técnico o soporte de comunidad, serían algunas de las preguntas que habría que contestar en primer lugar.

Un poco de números

Desde hace algunos años las principales instituciones estadísticas europeas incluyen en sus informes sobre comercio, la división en los resultados filtrados por venta online o comercio electrónico. Tanto Eurostat⁽¹⁾ (la Agencia Europea de Estadísticas) como nuestro Instituto Nacional de Estadística⁽²⁾ se han sumado a esta tendencia. Estos informes nos ayudan a tener una visión general del crecimiento en importancia que está tomando el e-commerce tanto en nuestro país como fuera de nuestras fronteras.

De los datos que se observan de los informes publicados por las instituciones citadas anteriormente, podemos resumir, en los siguientes, los más significativos:

En Europa los ciudadanos que más compras han efectuado a través de la Red son los noruegos (73%) seguidos de cerca por británicos y suecos (71%). Los españoles seguimos estando a la cola, con tan solo un 27% de compras online, cuando la media de la Zona Euro se sitúa en el 43%.

- Si tenemos en cuenta que en los últimos cinco años los españoles han aumentado sus compras en hasta un 50% mientras que en el resto de Europa ha sido de un 43,33% y en la Zona Euro de un 38,71%, las cifras son más que esperanzadoras en cuanto al crecimiento y el desarrollo de nuestro país en el ámbito del comercio electrónico.
- España además ha crecido en los últimos años en el número de usuarios que han realizado compras a través de la Red, situándose con un aumento del 12,50%.
- La cifra de negocio del comercio electrónico generado en España y dirigido a puntos de venta virtuales dentro del país fue de 817,9 millones de euros, el 39,8% del importe total, con 11,6 millones de operaciones.
- Las ramas de actividad con mayor peso en las cifras de ingresos fueron las agencias de viajes y operadores turísticos (12,4%), el transporte aéreo (12,2%), el marketing directo (6,3%), el transporte terrestre de viajeros (6,1%), los juegos de azar y apuestas (4,9%), los espectáculos artísticos, deportivos y recreativos (4,1%), la educación (3,7%), las prendas de vestir (3,5%), la publicidad (3,0%) y, por último, los ordenadores y programas informáticos (2,4%).

⁽¹⁾ Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>)

⁽²⁾ INE (<http://www.ine.es/>)

Si miramos al entorno europeo, podemos resumir en las siguientes dos tablas la evolución del comercio electrónico con dos enfoques distintos:

	2010	2011	Variación		2010	2011	Variación
Alemania	22%	20%	-9,09%	Hungría	8%	10%	25,00%
Austria	14%	11%	-21,43%	Irlanda	21%	23%	9,52%
Bélgica	26%	33%	26,92%	Italia	4%	4%	0,00%
Bulgaria	4%	3%	-25,00%	Letonia	6%	9%	50,00%
Chipre	7%	7%	0,00%	Lituania	22%	21%	-4,55%
Croacia	22%	18%	-18,18%	Luxemburgo	14%	15%	7,14%
Dinamarca	25%	23%	-8,00%	Malta	16%	16%	0,00%
Eslovaquia	7%	13%	85,71%	Noruega	34%	31%	-8,82%
Eslovenia	10%	11%	10,00%	Polonia	8%	8%	0,00%
España	12%	11%	-8,33%	Portugal	19%	16%	-15,79%
Estonia	10%	11%	10,00%	Reino Unido	15%	15%	0,00%
Eu-27	13%	13%	0,00%	Rep. Checa	20%	26%	30,00%
Finlandia	16%	17%	6,25%	Rumanía	6%	4%	-33,33%
Francia	12%	11%	-8,33%	Suecia	24%	24%	0,00%
Grecia	9%	6%	-33,33%	Zona Euro	14%	13%	-7,14%
Holanda	22%	19%	-13,64%				

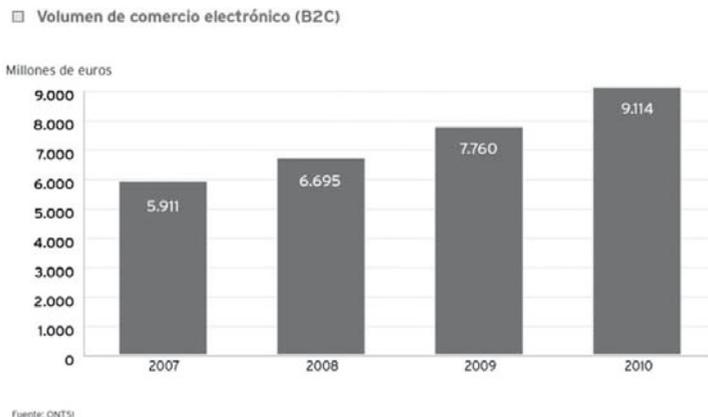
Porcentaje de empresas que venden por internet en la Unión Europea, por país en el período 2010-2011.

	2007	2008	2009	2010	2011	VAR 07-11	VAR 10-11
Alemania	52%	53%	56%	60%	64%	23,08%	6,67%
Austria	36%	37%	41%	42%	44%	22,22%	4,76%
Bélgica	21%	21%	36%	38%	43%	104,76%	13,16%
Bulgaria	3%	3%	5%	5%	7%	133,33%	40,00%
Chipre	10%	9%	16%	18%	21%	110,00%	16,67%
Croacia	7%	7%	10%	14%	17%	142,86%	21,43%
Dinamarca	56%	59%	64%	68%	70%	25,00%	2,94%
Eslovaquia	16%	23%	28%	33%	37%	131,25%	12,12%
Eslovenia	16%	18%	24%	27%	31%	93,75%	14,81%
España	18%	20%	23%	24%	27%	50,00%	12,50%
Estonia	9%	10%	17%	17%	21%	133,33%	23,53%
Eu-27	30%	32%	37%	40%	43%	43,33%	7,50%
Finlandia	48%	51%	54%	59%	62%	29,17%	5,08%
Francia	35%	40%	45%	56%	53%	51,43%	-5,36%
Grecia	8%	9%	10%	12%	18%	125,00%	50,00%
Holanda	55%	56%	63%	67%	69%	25,45%	2,99%
Hungría	11%	14%	16%	18%	22%	100,00%	22,22%
Irlanda	33%	36%	37%	36%	43%	30,30%	19,44%
Islandia	50%	47%	44%	45%	49%	-2,00%	8,89%
Italia	10%	11%	12%	15%	15%	50,00%	0,00%

Porcentaje de individuos que han comprado a través de internet, por país en el período 2007-2011 y variación porcentual 2007-2011 y 2010-2011.

Además, en España existe el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), perteneciente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo que analiza en parte de sus informes el comercio electrónico.

Según el ONTSI, en su último informe destaca el volumen de comercio electrónico B2C (Business-to-Consumer, negocio al consumidor) desde el 2007 al 2010. El siguiente gráfico muestra los resultados⁽³⁾:



El informe destaca que en 2010, el comercio electrónico ha generado una cifra de negocio que supera los 9.100 millones de euros, incrementando en un 17,4% los 7.760 millones de euro del año anterior.

La estimación de la cifra de negocio que supone el comercio electrónico en 2010 se obtiene de computar el número total de compradores on-line (que se estiman en 11 millones a comienzos de 2010) por el gasto anual medio por internauta comprador (831).

Todos los datos expuestos, no dejan lugar a la duda de la creciente evolución que ha sufrido el comercio electrónico. Aunque nos hemos ceñido al entorno europeo, los datos son coherentes a nivel mundial en zonas desarrolladas económicamente.

¿Qué es lo básico a tener en cuenta para abrir una tienda online?

En el apartado anterior hemos podido ver las posibilidades reales que tienen las empresas, plasmadas en números, de aumentar sus ventas y mejorar así su cuenta de resultados.

Sin embargo, el éxito o el fracaso de abrir una tienda online se basa en muchas variables que no siempre tienen una regla fija fácil de aplicar a cualquier empresa. En cambio, sí encontramos dos factores clave a la hora de plantearse abrir una tienda virtual:

1. ¿Qué parte de mi negocio quiero llevar a la tienda virtual?
2. ¿Qué expectativas tengo de ventas para el canal online?

⁽³⁾ Fuente ONTSI, (<http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/indicador/volumen-de-ventas-por-modelo-de-negocio-de-comercio-electr%C3%B3nico-b2c>)

La primera pregunta no es muy diferente a la que se haría cualquier empresa que quiere vender productos y servicios. Es lo que tradicionalmente se conoce como “Plan de Negocio”. Hay que tener muy claro desde el principio la viabilidad del proyecto acorde a las posibilidades de cada caso concreto. Probablemente una tienda física de ropa para niños tendrá más posibilidades de ventas en un barrio de nueva construcción con una media poblacional joven que en un barrio antiguo con predominio de jubilados. En internet calcular estas variables son un poco más complicados, pero si podemos calibrar, por ejemplo, las posibilidades que tenemos de llevar nuestro producto a un pequeño pueblo holandés y que nuestra venta siga siendo rentable. Por tanto, para esta pregunta tendremos tantas respuestas como distintas tiendas online encontremos.

La segunda pregunta está ligada a la primera y es clave para la inversión inicial del proyecto. En este caso el abanico es muy grande y abarca desde la empresa que destina todo su negocio a la venta a través de internet, descartando el modelo tradicional, hasta el modelo de empresa que únicamente aspira a quitarse su excedente de “stock” y que en ocasiones no supone ni el 1% de sus ventas globales.

Así pues, una vez que sabemos exactamente cuál es nuestro objetivo para nuestro nuevo canal de venta por internet, debemos conocer la idiosincrasia del medio en el que nos vamos a mover. Internet es un mundo cambiante, veloz y por definición inmediato. Esto se traduce en que nuestra página final debe adaptarse y estar en sintonía con estas premisas.

Podemos en este momento hacer una distinción en función de lo que vendemos y que tiene sus ventajas y sus inconvenientes: productos o servicios.

Vender servicios por internet, en general, suele tener las ventajas que encajan muy bien con las características de la red que hemos descrito más arriba. Si el servicio de mi empresa es la venta de cursos de informática, seguramente no tenga problemas para ofrecerlo a cualquier persona del mundo que lo requiera (siempre que lo tenga traducido en su idioma o al menos lo tengamos en el universal inglés), en el momento que se desee y con la novedad de los cursos que se exige. Este modelo se adapta muy bien a la rapidez que exige internet y aparentemente todos son ventajas. La otra cara de la moneda es la exigencia en el catálogo para estos productos, que por naturaleza, se quedan obsoletos muy rápidamente y necesito invertir para la renovación que me pide la competitividad.

Vender un producto sin embargo no tiene este último problema, pero sí tengo que resolver, en la mayoría de los casos, el problema de la logística. Si quiero vender vino, debo tener muy claro los tiempos de entrega y hasta donde puedo llegar. En este caso concreto, debido a las leyes internacionales, no puedo enviar por avión mi producto, por lo que a ciertas zonas, únicamente podré utilizar el barco con el retraso de tiempo que esto implica.

Estos planteamientos iniciales nos introduce a establecer los tres pilares básicos que debemos resolver a la hora de establecer una tienda online, con un cuarto que da apoyo a los tres anteriores. Estamos hablando del Catálogo, Pago, Logística y una última pata que da soporte a las tres anteriores, que no es más que establecer un canal de comunicación directa con el cliente final.

El Catálogo: Cuando hablamos de Catálogo, estamos hablando de nuestro negocio en sí mismo, es decir, lo que vendemos. El sentido común dicta aquí las directrices a seguir, que principalmente son:

- El catálogo debe estar siempre actualizado

- Si existe tienda física y virtual, debe tender a ser exactamente el mismo en uno y otro sitio
- Hay que cuidar la presentación y ser lo más atractivo posible
- Debe permitir tanto la búsqueda de productos y servicios como la descripción más eficaz

A puertas hacia dentro, normalmente está automatizado con el resto de sistemas de la empresa, y así debe de ser para que el modelo sea compacto y robusto. Es común que la herramienta web esté en sincronía con los procesos SAP de cada empresa.

Forma de Pago: Aunque parezca una evidencia, si no cobramos no sirve de nada nuestro esfuerzo. Podemos considerar que actualmente está superado el miedo al pago a través de internet, que se ha destacado como más seguro y fiable que otros medios físicos siempre y cuando se mantengan ciertas reglas de sentido común.

Aun así, nuestra tienda tiene que ser clara, fiable y transparente en el pago. Las entidades financieras en la actualidad disponen de pasarelas de pago que permiten delegar este proceso de forma que no tengamos que dedicarle mucho esfuerzo a este trabajo, siempre con la correspondiente comisión por el servicio.

En este sentido, PayPal⁽⁴⁾ es un servicio a tener muy en cuenta. Casi todas las herramientas ya vienen preparadas para trabajar con este proveedor y se ha posicionado en el mercado como la mejor alternativa. Proporciona la sencillez, rapidez y sobretodo la seguridad que un usuario de comercio electrónico espera en una tienda virtual.

Por último, resaltar que aunque el proceso cumpla con los requisitos dictados anteriormente, la propia decisión del formato de pago, puede llevar a tener una mala experiencia de usuario. Concretamente es frecuente un malestar en el usuario final cuando el tiempo entre el pago y la recepción del producto o servicio se alarga en el tiempo. Existen alternativas proporcionadas por la propia pasarela de pago bancaria que nos permite hacer efectivo el pago cuando el cliente haya recibido o bien el producto pedido o bien el servicio solicitado, aun cuando se ha podido retener el dinero en cuenta.

Logística: La tercera pata es la que en la mayoría de las veces condiciona el precio de nuestro producto o servicio. El coste de almacenamiento y transporte tiene muchos condicionantes y debe ser tratado con cuidado. Podemos tener un buen catálogo, podemos tener solucionada las transacciones monetarias, pero si no podemos hacer llegar nuestro producto al destinatario final, no tenemos nada.

Esta pata es evidentemente imprescindible en bienes tangibles, la venta de cualquier servicio o producto intangible se libra de las ataduras de la logística.

Comunicación: Al hablar de comunicación, estamos hablando de tener un canal directo de comunicación con el cliente final. La fiabilidad final de nuestra web está ligada a poder tener un contacto directo con nuestro vendedor, de forma que exista una tabla de salvamento para cuando algo haya salido mal.

⁽⁴⁾ <https://www.paypal.com/es/cgi-bin/webscr>

Las grandes empresas con mayores recursos, aprovechan este canal de comunicación para apoyar con campañas de marketing directa y dirigidas.

Si tenemos resuelto estos cuatro puntos, con la calidad y los flujos correctos, a partir de este momento podemos enriquecer nuestra tienda virtual con todos los adornos que queramos. Es este el momento donde las estrategias de marketing pueden recurrir a toda la imaginación que sean capaces de desplegar. Una vez más, hay que ser consciente del medio en el que nos movemos y aprovecharnos de todas las posibilidades. Para no quedarnos en referencias, podemos destacar las siguientes:

- *Universalidad*: podemos vender a cualquier hora y en cualquier hogar del mundo que tenga una conexión a internet.
- *Cuentas personalizadas*: podemos conocer los gustos personales del cliente final, adecuando nuestra respuesta comercial de forma única. Está ligado a tarjetas de fidelización y a promociones o descuentos exclusivos y totalmente personalizados
- *Comparativas*: es posible realizar comparativas de productos de forma ágil e inmediata
- *Inmediatez*: dependiendo de nuestro servicio o producto, podemos ser capaces de servir en tiempos record, llegando a ser inmediato en casos concretos, como por ejemplo la venta de e-books
- Etc.

Algunas herramientas

Existen en la actualidad multitud de herramientas en el mercado que nos facilitan la parte técnica del proceso. En su mayoría son maduras y en continua evolución. Podemos hacer dos grandes distinciones dependiendo de su filosofía: herramientas libres o herramientas propietarias. Cada uno tiene sus ventajas y sus desventajas.

Las herramientas propietarias tienen la ventaja de tener siempre una empresa detrás que da ciertas garantías y seguridad sobre el producto, además de dar un servicio de soporte que garantiza la resolución de problemas que puedan surgir en el uso de la aplicación. El mayor inconveniente de este tipo de herramientas es el precio, que normalmente suele venir asociado a algún tipo de licencia que encarece los costes en la cuenta de resultados.

Las herramientas libres o de código abierto (Open Source), se basan en el potencial de la Comunidad, es decir, aprovechan a miles de usuarios trabajando en equipo y poniendo el producto a disposición de cualquier persona que desee, o bien colaborar a cualquier nivel (desde la escritura del código hasta, por ejemplo, la traducción del interfaz), o bien simplemente al testeo de la aplicación, con la consiguiente ventaja que supone que un número muy elevado de personas estén probando tu producto y afinando así su estabilidad. La mayor de las críticas que llegan a este modelo está en la fiabilidad, ¿qué pasa si se encuentra algún error o bug en la aplicación que comprometa mi tienda? Aparecen muchas dudas a la hora de confiar en una “Comunidad” que la única forma de comunicación es a través de foros.

Existe un modelo mixto que últimamente se está extendiendo con mayor éxito. Consiste básicamente en que alguna empresa se pone detrás de alguno de estos productos Open Source, asumiendo la coordinación e invirtiendo en un grupo de trabajo que dé soporte al proyecto. Su comercialización

está ligada a dos modelos, uno totalmente libre y otro tipo “Enterprise” que lleva algún tipo de pago, bien como producto completo o bien como licencia por uso similar al “modelo propietario”. De esta manera se cubren tanto las ventajas del respaldo de la Comunidad para la fiabilidad del producto en sí, como la de Soporte que tranquilice las dudas a futuros problemas con la herramienta.

Veamos un par de ejemplos de cada tipo que nos permita tener una idea de la fauna que existe en este tipo de herramientas:

Herramientas propietarias

Exponemos a continuación dos de las herramientas que más fama tienen en el mundo del desarrollo de plataformas de pago para e-commerce:

WebSphere Commerce: Es el producto de IBM destinado al comercio electrónico y según sus propias palabras “una plataforma de e-commerce fiable, segura y escalable que garantiza una perfecta ejecución en las condiciones más adversas”.

Su mejora valor es su potencial para soportar grandes tiendas, tanto por su escalabilidad como por su alta disponibilidad.

Su debilidad estriba en la complejidad de ponerlo en marcha y su administración.



Microsoft Commerce Server: Es la apuesta de Microsoft al mundo de e-commerce. Su principal punto fuerte es a su vez su punto débil: Microsoft. Tener al gigante americano detrás del servicio de e-commerce es una garantía, además de que está integrado en su solución global de SharePoint, pero a su vez tiene los problemas de desarrollo, adaptación y versionado que tienen los productos Microsoft. El coste de las licencias es otro factor clave a considerar.



Herramientas libres

Dentro del mundo Open Source existen multitud de aplicaciones, para todos los gustos y exigencias. Aquí vamos a tocar únicamente dos, que son las que han tenido mejor prensa dentro de la “Comunidad Libre” en los últimos tiempos, y que están enfocadas enteramente a soluciones de comercio electrónico.

OsCommerce: Es un veterano dentro del mundo del comercio electrónico y durante mucho tiempo fue la alternativa preferida por la Comunidad, pero que últimamente ha quedado un poco

retrasado. Existe en la actualidad por parte de los desarrolladores un interés por recuperar el espacio perdido. Es un producto maduro y tiene multitud de tiendas basadas en él.



Magento: Magento es sin duda el producto que más ha crecido en los últimos tiempos dentro del universo de las aplicaciones de e-commerce. Ha experimentado un rápido crecimiento con millones de descargas y más de 100.000 tiendas on-line usan su tecnología en todo el mundo. Marcas como Lenovo, 3M, Nokia, Skype, Nespresso, The North Face, Stussy, Samsung y muchas otras están usando Magento. Además ganó los principales premios al mejor proyecto Open Source del año 2008.

Ha sabido dar solución y facilitar la vida a los departamentos de marketing de las empresas que ven una herramienta potente y eficaz a la hora de desarrollar su estrategia: podríamos poner muchos ejemplos, pero sirvan algunos como la fidelización de usuarios, campañas personalizadas, facilidad para establecer descuentos, Up-Sells / Cross-Sells, etc.



Bibliografía

Julian Briz E Isidro Laso: Internet y comercio electrónico, Mundi-Prensa Libros S.A. Madrid, 2001, p.550.

Robert M. Grant: Dirección estratégica, Civitas Ediciones S.L. Madrid, 2006, p. 669.



11 WE LISTEN AND EFFECTIVE RESPOND TO YOUR NEEDS AND THOSE YOUR CLIENTS WE ARE EXPERIENCED