



Presidente

En Madrid, 26 de septiembre de 2017

S/ref: DGE-SGON-873AV

Subdirección General de Ordenación Normativa
Dirección General de Empleo
C/ Pio Baroja nº 6
28071 MADRID

Estimados Sres:

En relación con la consulta no vinculante formulada por este Colegio, acerca de la adecuación normativa del Libro de incidencias en formato electrónico (Lie) desarrollado por nuestra Corporación en colaboración con un partner tecnológico, queremos transmitirles, correcta y motivadamente, que no podemos compartir las conclusiones de su contestación.

En primer lugar hemos de indicar que el sistema sometido a consulta (Lie) no tiene nada que ver con la plataforma WEB Liweb, a la que por error, referencian parte de las observaciones de su escrito. Ambos son sistemas digitales de gestión de información, pero la plataforma carece por completo de las garantías legales respecto de la validez de las firmas incorporadas a las anotaciones del Libro, así como de la seguridad de los contenidos que aporta el Lie.

Como documento adjunto a este escrito, se acompaña informe relativo a las características de Seguridad y Legalidad de la Firma Electrónica Avanzada implantada en el Libro de Incidencias electrónico.

Entrando ya en el objeto de la consulta, apreciamos que los principales, y casi exclusivos, reproches de legalidad al Lie se centran en las menciones del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción (en adelante, "RD 1627/1997") relativas a "libro", "hojas foliadas y por duplicado", así como a la validez jurídica de las firmas y documentos firmados que genera.

Tales apreciaciones no son compartidas. Humildemente exponemos nuestras consideraciones por si pudieran aportar información relevante y adecuada, a los redactores de la contestación por parte de esta administración, y fundamentar conclusiones distintas de las recogidas en la misma.

A) VALIDEZ Y EXIGENCIA DEL FORMATO DIGITAL

Respecto del primero de esos inconvenientes, el cambio del concepto Libro y hojas (foliadas y por duplicado) en formato papel a formato digital, debemos considerar los siguientes aspectos:

En primer lugar, a nuestro entender en el marco normativo y de objetivos estratégicos de la Administración que ahora se verán, no parece que sea necesario ni exigible legislar o regular



Presidente

expresamente los cambios de formato de cada documento, registro, libro e impreso existentes, de papel a soporte digital.

El Gobierno y nuestro legislador imponen el cambio de paradigma como principio regulador y la administración y los ciudadanos deben realizar el esfuerzo de adaptarse al nuevo modelo digital. Si cada documento público, oficial o administrativo hubiera de ser objeto de trasposición o permiso expreso para su adaptación a los nuevos formatos electrónicos, la transformación digital deseada sería imposible.

Por eso debe partirse de que cualquiera que sea el formato, lo que debe garantizarse no son las características físicas del mismo, sino su contenido, la validez de las firmas que garantizan la identidad de los intervinientes y la seguridad de su conservación y archivo.

El formato electrónico es mucho más flexible y polivalente que el papel. Permite un número infinito de copias y el acceso a la información en tiempo real de todos los interesados. Comprende y supera las exigencias que el RD 1627/1997 establecía respecto de las hojas del Libro de incidencias debían ser “foliadas y por duplicado”.

Ambos requisitos se establecieron como garantía de que: 1º) No se pudiese manipular su contenido, mediante la eliminación o adición de hojas sin control o rastro de tal acción; 2º) las anotaciones pudiesen ser entregadas a las personas objeto de las mismas y quedase copia idéntica en el libro, para conocimiento de cuantas personas tiene acceso al mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del RD 1627/1997.

Ambas garantías son cumplidas sobradamente por el Lie, que impide técnicamente cualquier manipulación de las anotaciones y registra y certifica todas las intervenciones. Asimismo garantiza el acceso y conocimiento de su contenido a todos los autorizados por el RD 1627/1997.

Como ya se ha indicado, la Administración ha iniciado una implantación legislativa del **objetivo “cero papel”** en todos sus procedimientos y recursos y en sus relaciones con los administrados, promoviendo, además que las empresas se adapten y adopten también dicho objetivo (véase las **nuevas leyes de procedimiento administrativo 39 y 40/2015**).

El uso del formato papel en los ámbitos ha llegado a proporcionar mayores inconvenientes que ventajas. Este sentido, El Gobierno ha aprobado, en Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, el **Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015 -2020)**.

En el mismo se reconoce que las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) han transformado profundamente nuestra sociedad, conformando un nuevo panorama en el que los ciudadanos han adquirido nuevos hábitos y expectativas en la utilización de los servicios digitales, en su ocio, en su relación con las empresas y también con las Administraciones Públicas. **En este nuevo contexto, la Administración debe ser capaz de adaptarse de manera ágil a estas nuevas demandas de un entorno cambiante, sin perjuicio de las garantías de seguridad, proporcionar información y servicios digitales en cualquier momento, en cualquier lugar y por diferentes canales**, e innovar en los servicios, aprovechando las oportunidades que proporcionan estas tecnologías.



Presidente

Ante este escenario, la Administración, dicho sea con todos los respetos, ha de posicionarse en la vanguardia del uso de nuevas tecnologías para hacer de tractor de la sociedad y economía españolas. Debe ser capaz de adaptarse de manera ágil a las nuevas demandas, proporcionar información y servicios digitales en cualquier momento, en cualquier lugar y de la forma más conveniente para el ciudadano y los empleados públicos, Para ello ha de emprender una transformación integral y convertirse en una Administración Digital.

El Objetivo Estratégico II de este Plan, establece que el canal digital ha de ser el medio preferido por ciudadanos y empresas para relacionarse con la Administración

Y también señala el documento del gobierno que existen múltiples canales digitales para prestar servicios. Además del canal web, los ciudadanos se inclinan cada vez más a usar las plataformas móviles y las redes sociales para acceder a servicios o interactuar con los prestadores. Consideramos que **la Administración no puede ser ajena a estas nuevas demandas sociales, y debe estar en disposición de facilitar la búsqueda de información y su compartición. Los servicios han de estar disponibles en cualquier momento, desde cualquier lugar y a través de cualquier dispositivo.**

En conclusión, no solo es que el formato digital de cualquier documento es legalmente válido (si cumple las exigencias de contenido y garantías de autenticidad de las firmas) sino que es EXIGIDO Y EXIGIBLE A Y POR LA ADMINISTRACION. La administración está obligada no solo a aceptar estos nuevos formatos, sino a impulsarlos y a colaborar con las empresas en su desarrollo.

B) VALIDEZ JURÍDICA DE LAS FIRMAS Y SEGURIDAD DE LOS ARCHIVOS

La seguridad se convierte en una premisa clave para evitar la desconfianza en el uso de las nuevas tecnologías.

El Lie, como novedosa herramienta, eleva los niveles de seguridad jurídica de la figura del libro de incidencias, en la medida en que, el formato digital del libro de incidencias evitaría, o cuanto menos, reduciría considerablemente, los riesgos asociados a todo libro físico, tales como, la posibilidad de extravío, el deterioro, la pérdida o destrucción o el acceso a la información contenida en el mismo por parte de individuos que no deban tener acceso a dicha información.

A este respecto, se debe tener en cuenta que la firma electrónica avanzada incluida en el Libro de Incidencias electrónico, es una solución auditada que dispone de un dictamen pericial emitido por Auren Servicios TIC S.L., y cumple con todos los requisitos establecidos en la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica.

Así, al contar con un sistema perfectamente controlado de acceso a la información, que verifica exhaustivamente la autenticidad de las firmas, se verían reforzadas las garantías de los interesados, en el sentido de lo dispuesto en el preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Presidente

En este sentido, en el apartado III del expresado preámbulo, establece expresamente lo siguiente (el subrayado es nuestro):

*“... una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que **también refuerza las garantías de los interesados.**”*

*En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el **cumplimiento de las obligaciones de transparencia,** pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.”*

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que se trata de una iniciativa que se concilia perfectamente con la implantación de la Administración electrónica en España y con los objetivos estratégicos del **Plan de Transformación Digital.**

A este respecto, los dos pilares sobre los que se asienta el nuevo marco normativo de actuación pública, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, consolidan la implantación de la tramitación electrónica de las relaciones de la Administración, “ad extra”, con los ciudadanos y empresas, y “ad intra”, con las distintas Administraciones. Ambas normas forman parte del Código de Administración Electrónica, un compendio de legislación relativa a la Administración electrónica consolidada, que da una idea de la envergadura que ha alcanzado el proceso de digitalización de la Administración en España.

En el artículo 14 de la primera de las expresadas normas se establece el derecho y obligación de los ciudadanos de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, derecho en el que se incardinaría la utilización del Libro de Incidencias electrónico.

Por su parte, el artículo 3 de la citada Ley 40/2015, recoge como principio general de actuación de la Administración, el servicio efectivo a los ciudadanos, efectividad a la que contribuiría este nuevo formato electrónico del Libro de Incidencias.

De esta manera, **la implantación del Libro de Incidencias electrónico cumpliría el objetivo de satisfacer las exigencias tanto del principio de eficacia como del de seguridad jurídica,** ambos consagrados en el artículo 103 de la Constitución Española y que deben ser respetados por todas las Administraciones Públicas en su actuación y relaciones recíprocas.

Finalmente, cabe señalar que la instauración del Libro de Incidencias electrónico no sería la primera experiencia en la Administración española en cuanto a libros electrónicos se refiere, a título de ejemplo, recientemente se ha implantado un nuevo sistema de gestión de IVA, basado en la llevanza de los Libros Registro del Impuesto a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria.

En este sentido, el pasado 1 de julio entró en vigor el Real Decreto 596/2016, de 2 de diciembre, para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del Impuesto sobre el Valor Añadido, por el que se implanta un nuevo sistema de gestión del IVA basado en el Suministro Inmediato de Información (SII).



Presidente

Esta regulación supone que los contribuyentes obligados al SII (y aquellos que voluntariamente decidan utilizarlo), deberán enviar el detalle de los registros de facturación, de manera cuasi inmediata, a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, consiguiendo así la modernización de la llevanza de los tradicionales Libros Registro de IVA, en consonancia con el proceso de digitalización de la Administración.

En definitiva, esta iniciativa no difiere en lo esencial de la que aquí se plantea, por lo que entendemos que puede tener perfectamente cabida en la realidad actual de la Administración.

Atentamente



Jesús Paños Arroyo
Presidente