

INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN DIGITAL. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR VÍA TELEMÁTICA EN LA EXPERIENCIA ITALIANA¹

Administrative innovation and electronic government. The initiation of administrative procedure telematically in Italian experience

Alfonso Masucci
Profesor ordinario de Derecho administrativo
Università degli studi di Napoli "L'Orientale"

SUMARIO

1. La recopilación por vía telemática por el particular de los datos previos a la presentación de la instancia. 2. Sigue. La redacción de la instancia presentada por el particular por vía telemática. 3. La autenticación electrónica por el particular de la instancia y de las declaraciones anexas. 4. El pago por vía telemática por el particular de las tasas vinculadas a la presentación de la instancia. 5. La presentación por el particular de la instancia a través de canales electrónicos diferentes de Internet. 6. El registro informático de la instancia que da inicio al procedimiento. 7. La designación del "responsable del procedimiento". 8. La comunicación por vía telemática a los interesados necesarios de la iniciación del procedimiento. 9. La formación del expediente informático del procedimiento. 10. La iniciación del procedimiento por el particular mediante el sistema de la Ventanilla Única Telemática (*One Stop Government*).

Resumen

El presente trabajo lleva a cabo un estudio completo del régimen jurídico del procedimiento administrativo electrónico en la legislación italiana, en el marco de una reflexión más general sobre las transformaciones que la introducción de las técnicas electrónicas,

Recibido: 14/05/2011. Aceptado: 26/05/2011

¹ La traducción del original italiano al español ha sido llevada a cabo por Luis MÍGUEZ MACHO, Profesor titular de Derecho administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela.

telemáticas e informáticas provocan en la actividad de las Administraciones públicas y en su relación con los ciudadanos.

Palabras clave: Administración electrónica, procedimiento administrativo, ventanilla única telemática, Derecho italiano.

Abstract

This paper conducts a comprehensive study of the legal regime of electronic administrative procedure under Italian law, as part of a broader reflexion on the changes that the introduction of electronic and information technology causes on the activity of the Public Administrations and their relationship with citizens.

Keywords: electronic Government, administrative procedure, one stop Government, Italian Law

1. La recopilación por vía telemática por el particular de los datos previos a la presentación de la instancia

En un procedimiento administrativo tradicional, los trámites burocráticos a los que está sometido el particular presuponen su presencia física en las dependencias de la Administración a la que se dirige. Obtener datos, presentar instancias, firmar declaraciones son todas actividades que se desarrollan en una realidad física, o sea, en las unidades administrativas.

La utilización de las tecnologías informáticas y telemáticas en el procedimiento cambia radicalmente este panorama. La Red se convierte en el lugar virtual en el cual el particular puede llevar a cabo desde cualquier lugar, en cualquier momento y en tiempo real las mencionadas actividades. La interacción Administración pública/particular basada en la “proximidad física” se ve sustituida por una nueva interacción sin las ataduras del espacio y del tiempo.

En este contexto, el particular, al dar inicio a un procedimiento administrativo, se sirve de los datos contenidos en el *sitio-web* de la Administración a la cual pretende dirigirse o *sede electrónica* de aquélla. El primer fin de la sede electrónica es presentar de modo organizado y fácilmente utilizable los datos y los servicios que interesan al particular².

² Cfr. J. SKROBOTZ, *op.cit.*, pp. 89 y ss. D. KLUMPP, *From Websites to e-Government in Germany*, in R. TRAUNMÜLLER, K. LENK (a cura di) *Electronic Government*, Berlin, Heidelberg, New York, 2002, pp. 18 y ss.

Ésta puede y debe contribuir a hacer ejercitable en la práctica el derecho del particular a comunicarse por vía telemática con la Administración pública. La sede electrónica representa –según la previsión normativa– el primer momento para hacer ejercitable por vía telemática el derecho de acceso a la Administración pública, para instaurar una nueva relación Administración pública/particular basada en el diálogo entre los dos sujetos. Debe permitir al particular conocer cuáles son los requisitos y las condiciones para poder ejercitar con certeza su derecho. La sede electrónica representa la pieza fundamental para construir una efectiva interacción por vía telemática entre Administración pública y particular. Es expresión de la nueva identidad de la Administración pública no ya *persona superior* con respecto al particular, mero administrado³, sino sujeto al servicio de la colectividad y de los individuos⁴.

En armonía con una nueva cultura jurídica que supera la concepción de la Administración pública como mera erogadora de actos y prestaciones administrativas, situada por encima del particular, y que configura a la Administración como “sujeto al servicio de la Comunidad”, la normativa sobre el diseño de la sede electrónica y la propia previsión de los datos mínimos recogida en los arts. 53 y 54 del CAD⁵ se basan en el principio de considerar al particular como centro del entero sistema de la Administración electrónica. El objetivo de la sede electrónica es activar rutas de navegación que ayuden al particular en cada fase de su proceso de utilización de las prestaciones y de los servicios administrativos recogidos en la sede⁶. Ésta facilita el acceso del particular a los servicios

³ Esta definición se debe a O. MAYER y aparece formulada en el famoso ensayo *Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge*, en *Archiv für öffentliches Recht*, 1888, p. 43.

⁴ Sobre la transformación del papel y de las tareas de la Administración pública, véase F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, pp. 86 y ss.; *Idem*, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, 1996, pp. 43 y ss. Sobre la relevancia de los principios de buena fe y confianza legítima en la fase que precede a la iniciación del procedimiento, véase G. AVANZINI, *Responsabilità civile e procedimento amministrativo*, Padova, 2007, p. 316.

⁵ CAD. Sigla que indica el Código italiano de la Administración Digital, aprobado por el Decreto legislativo de 7 de marzo de 2005, núm. 82.

⁶ Cfr. MENICHETTI, *Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete*, en E. CARLONI, *op.cit.*, pp. 314 y ss.

prestados por la Administración a la cual se dirige y, al mismo tiempo, sugiere y facilita la interoperabilidad entre las distintas Administraciones. No es ya el particular quien pide la información, sino que es la propia Administración pública la que pone a disposición del particular una serie de datos. Es la Administración quien toma la iniciativa de informar. Las sedes electrónicas se configuran como la “puerta privilegiada” para entrar en la Administración pública⁷. A través de la red, gracias a los motores de búsqueda inteligente, a instrumentos y técnicas para la integración de los datos, se busca recrear en la red la realidad de las relaciones institucionales, económicas y sociales presentes en el territorio. La sede electrónica se configura así como una especie de “puerta virtual” que muestra al particular las distintas posibilidades de acceso a la actividad administrativa del ente y eventuales enlaces a otros organismos públicos cuyas competencias se relacionan con la actividad administrativa del ente⁸. Obviamente, esto conlleva que las sedes electrónicas se estructuren de manera que garanticen una contribución concreta desde el punto de vista operativo. Ello presupone la maximización de la interactividad, es decir, que los enlaces respondan a una programación sistemática.

2. Sigue. La redacción de la instancia presentada por el particular por vía telemática

Una vez identificada la vía para iniciar el procedimiento administrativo en cuestión, el particular, al redactar la instancia, se sirve de modelos descargables de las sedes electrónicas de la Administración a la cual se dirige. De hecho, está prevista la obligación para las Administraciones públicas de tener disponibles por vía telemática modelos y formularios válidos a todos los efectos legales (art. 75 del CAD). Esta obligación recoge la práctica difundida en los procedimientos tradicionales donde está prevista la redacción de la instancia mediante modelos de solicitud preestablecidos.

A través de la utilización por el particular del modelo estandarizado se facilita y acelera la elaboración electrónica de la documentación

⁷ Cfr. M. EIFERT, *Electronic Government*, Baden Baden, 2006, p. 170

⁸ Cfr. de nuevo MENICHETTI, *Dati, cit.*, pp. 312 y ss. P. KLUMPP, *From websites, cit.* pp. 18 y ss.

relativa a la iniciación del procedimiento. Los modelos electrónicos de solicitud o *forms* permiten combinar las informaciones estructuradas (datos) con informaciones no estructuradas. Hacen posible gestionar una amplia cantidad de supuestos. La evolución del nivel de adaptabilidad de las tecnologías informáticas y telemáticas permite configurar cada vez más modelos de solicitud adaptados a las específicas exigencias de los particulares. Este hecho se revela muy importante en una sociedad como la actual, que pide a la Administración tener en cuenta las crecientes especificidades y complejidades inherentes a las diferentes situaciones de los particulares.

A lo ya dicho hay que añadir que estos modelos de solicitud no sólo facilitan la redacción de la instancia, sino que también facilitan su “gestión”. La instancia preelaborada contiene todos (y sólo) los datos relevantes para la tramitación del procedimiento. La exigencia de proporcionalidad y de simplificación impone que los datos y los documentos justificativos requeridos sean “proporcionados” al objeto de la instancia, limitándose a aquellos necesarios⁹. En este caso la Administración no tendrá que “buscar” en la instancia presentada por el particular los datos útiles, sino que los encontrará ya organizados en el modelo. Por lo tanto, deberá limitarse a introducirlos en el sistema de gestión y esto permitirá una “automatización” de la instrucción del procedimiento.

Para evitar eventuales rechazos automáticos de la instancia en el caso de una redacción incompleta de la *form*, la redacción de estos modelos se ve facilitada por la previsión en red de *formularios*.

Consciente de las grandes ventajas que pueden derivarse de la presentación por vía telemática de la instancia que da inicio al procedimiento, el legislador ha previsto el recurso a los *formularios* en red (art. 57.1 del CAD). Estos formularios son colecciones de facsímiles que proporcionan modelos estándar que pueden facilitar la redacción de solicitudes, instancias, declaraciones, etc.

La colaboración para una correcta preparación en red de la instancia refleja un específico deber a cargo de la Administración pública; más

⁹ Cfr. L. CLUREL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, 2006, p. 290.

concretamente, refleja “un deber de cooperación efectivo y sustancial de la Administración con los ciudadanos (y viceversa) para el buen fin de cada asunto”¹⁰. A la imposición por parte de la Administración pública de un modelo según el cual debe ser redactada la instancia le corresponde no sólo una obligación a cargo de la Administración pública de hacer esa *form* fácilmente comprensible, sino también un derecho del particular a ser ayudado a rellenar el modelo¹¹.

En armonía con el principio constitucional del buen funcionamiento de la Administración (*buon andamento*) (art. 97 de la Constitución italiana), la Administración está sometida a una obligación de simplicidad y celeridad¹². Por tanto, debe proporcionar todos los datos necesarios para que el particular pueda servirse plena y fácilmente de la actividad administrativa en red. A tal efecto, la puesta en red de formularios debe venir acompañada de un servicio interactivo de ayuda en el cumplimiento de los trámites. Han de preverse mecanismos del Sistema que puedan ayudar al particular a evitar y/o corregir sus errores¹³.

Para proporcionar oportuna y fácilmente avisos y/o sugerencias se puede recurrir a dispositivos de *software* como las “ventanas” que contienen avisos que aparecen en la pantalla, señalando al usuario el error y/o la laguna detectada. Concurren para la Administración auténticos deberes de cooperación y de ayuda consistentes en colaborar con el particular durante el procedimiento para el adecuado ejercicio de sus derechos¹⁴. El principio de buena fe exige que la propia Administración pú-

¹⁰ Cfr. L. JANNOTTA, *Principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e autonomie territoriali*, Torino 2007, p. 149. Acertadamente señala U. ALLEGRETTI (*L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, p. 289) que el ejercicio de la función administrativa da vida a una relación de colaboración entre Administración pública y ciudadano.

¹¹ Cfr. L. CLUREL-METAYER, *op.cit.*, p. 289.

¹² Sobre la cuestión, véase S.CASSESE (a cura di) *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 12, ss.

¹³ Sobre la cuestión, véase S. PUDDU, *op.cit.*, p. 229. El autor recuerda que el procedimiento establecido por la Agencia tributaria italiana permite al particular pedir al propio instructor la anulación de las declaraciones transmitidas erróneamente.

¹⁴ Observaciones puntuales en tal sentido en U. ALLEGRETTI, *Imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, pp. 288 y ss. El autor subraya que los deberes de información y ayuda que recaen sobre la Administración en el procedimiento administrativo responden a una concreta obligatoriedad jurídica.

blica actúe para garantizar la satisfacción de las expectativas que nacen en el curso del procedimiento¹⁵. Solamente la máxima apertura y disponibilidad de la Administración al diálogo con quien presenta la instancia serán garantía suficiente del buen funcionamiento de la Administración y del respeto del principio de leal colaboración¹⁶. Desde este punto de vista, la vinculación entre unidad administrativa y presentación de la instancia por vía telemática, anulando la “distancia” entre los sujetos de la relación procedimental, hace más practicable a través de videoterminals esa función de asesoramiento de la Administración al particular, que es un deber propio de un Estado democrático y de una Administración cercana al ciudadano¹⁷.

3. La autenticación electrónica por el particular de la instancia y de las declaraciones anexas

La instancia que da inicio del procedimiento es un acto que tiene como objetivo la adopción de una resolución. La Administración pública, una vez recibida tal instancia, está obligada a verificar la existencia de los requisitos que la llevarán eventualmente a ejercitar sus potestades y a resolver¹⁸.

Con frecuencia la instancia que da inicio al procedimiento por parte del particular debe venir acompañada de declaraciones concernientes a *status* personales, situaciones patrimoniales, situaciones societarias y de empresa, etc. Se trata de declaraciones que pueden tener relevantes consecuencias sobre la fe pública¹⁹. Es evidente, en consecuencia, que también en el caso de un procedimiento administrativo por vía telemática se plantea, igual que ocurre en el caso de un procedimiento administrativo

¹⁵ Cfr. G. AVANZINI, *Responsabilità civile e procedimento amministrativo*, Padova, 2007, p. 267.

¹⁶ Así, decisión del Consejo de Estado italiano, sección V, de 28 de julio de 2005, núm. 4057, en *Foro Amm. Cons. St.* 2005, 2260.

¹⁷ Cfr. E. SCHIMDT-AßMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin, Heidelberg, 2004, pp. 101 y ss.

¹⁸ Sobre el particular, véase V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, pp. 304 y ss.

¹⁹ Sobre las cuestiones relacionadas con la “fe pública”, véase M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, pp. 482 y ss.

tradicional, no sólo el problema de la fiabilidad de la imputación de la instancia y de las declaraciones anexas a quien suscribe ésta, sino también el de la integridad del texto enviado y de la presentación en tiempo de la solicitud.

En consideración al peligro que, a causa de una utilización indiscriminada de las tecnologías telemáticas, puede correr la legalidad de la actuación administrativa, el legislador ha rodeado —al menos en principio— la presentación de las instancias (y de las declaraciones anexas o conexas) de “garantías” relativas ya a la identificación de quien suscribe la instancia y/o las declaraciones anexas, ya la integridad del acto recogido en el documento. En tutela de estas garantías el legislador ha previsto, al menos con carácter general, el recurso a la forma más segura de entre las posibles firmas electrónicas, la firma digital²⁰. En el art. 65.1 del CAD se ha previsto que las instancias y las declaraciones presentadas a la Administración pública por vía telemática para ser válidas deben estar autenticadas con firma digital cuyo certificado haya sido emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado.

La autenticación mediante firma digital no garantiza sólo la integridad del texto, sino también la certeza acerca de la “imputabilidad” de la autenticación al titular de la firma. Esta “certeza” se ve reforzada ulteriormente por el hecho de que el certificado electrónico que conecta los datos utilizados para verificar la correspondencia de la firma al titular debe ser un “certificado cualificado”, emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado. En este caso, la correspondencia de la autenticación al titular de la firma se ve garantizada por un sujeto (el prestador de servicios de certificación acreditado) que ha obtenido el reconocimiento de la posesión de los requisitos del nivel más elevado en términos de calidad y seguridad en la prestación del servicio de certificación de la firma²¹.

²⁰ Sobre la diferencia entre las firmas electrónicas y la firma digital, además de lo que diremos a continuación, véase G. FINOCCHIARO, *Documento informatico, Firma digitale e firme elettronica*, en C. ROSSELLO, G. FINOCCHIARO, E. TOSI (a cura di), *Commercio elettronico*, Torino, 2007, pp. 323 y ss.

²¹ Cfr. G. FINOCCHIARO, *Documento informatico, cit.*, pp. 324 y ss.

No siempre la relevancia de la instancia presentada por el particular o de las declaraciones anexas o vinculadas a la instancia justifica la necesidad de las garantías que son propias de la firma digital. Cuando no concurre tal necesidad, el legislador, para no complicar las modalidades de iniciación del procedimiento por vía telemática, admite también sistemas de autenticación más accesibles y simples. Éste tiende a hacer proporcionales las medidas de seguridad y de garantía de la autenticidad a la importancia y relevancia de la instancia que se va a presentar. Así, ha previsto formas de “reconocimiento” más difundidas y menos formales. En el art. 65.1.b) del CAD se establece que, dentro de los límites de lo que disponga cada Administración de acuerdo con la normativa vigente, las instancias y las declaraciones presentadas a la Administración pública por vía telemática son válidas también cuando el autor del documento es “identificado” por el sistema informático mediante el uso del Documento de identidad electrónico o de la Tarjeta nacional de servicios. Esta identificación no permite, como es obvio, conocer con total certeza al autor del documento, ni al verdadero usuario de dichos documentos de identidad, desde el momento en que faltan elementos biométricos que permitan asociar de modo unívoco el sujeto al usuario del medio de acceso²².

²² Cfr. L. TURCO, *Cards elettroniche tra testo unico sulla documentazione amministrativa e CAD: tecnologie e politiche a confronto*, en P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di) *op.cit.*, pp. 16 y ss.). Para acabar, es preciso poner de relieve que, ante las dificultades de implantación de los instrumentos del Documento de identidad electrónica y de la Tarjeta nacional de servicios, el legislador ha previsto que, dentro de los límites de lo que disponga cada Administración, las instancias y las declaraciones son válidas también cuando la “identificación” del autor del documento se lleva a cabo mediante instrumentos distintos del Documento de identidad electrónico y de la Tarjeta nacional de servicios, siempre que estos instrumentos permitan conocer la identidad del sujeto que requiere el acceso (art. 65.1.c). En el contexto de una realidad que no ha encontrado todavía formas definitivas y adecuadas de autenticación de los documentos transmitidos por vía telemática, el legislador ha considerado suficiente para la validez de las instancias y de las declaraciones anexas la mera identificación del remitente. En resumen, el legislador atribuye valor jurídico, a los efectos del procedimiento administrativo, al documento informático transmitido por el solo hecho de que algún mecanismo garantice su proveniencia (Cfr., G. DUNI, *Amministrazione digitale*, en *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, 2008, p. 26).

4. El pago por vía telemática por el particular de las tasas vinculadas a la presentación de la instancia

La presentación de la instancia para la iniciación del procedimiento, por regla general, conlleva el pago de tasas vinculadas a la tramitación del referido procedimiento.

Es del todo evidente que, desde el punto de vista de una desmaterialización del procedimiento administrativo, surge la exigencia de hacer posible el pago en red de estos gastos. Esto contribuye a acelerar los tiempos necesarios para la tramitación del procedimiento y a hacer más ágiles y cómodas las relaciones Administración pública/particular.

En estas exigencias se inspiran distintas legislaciones que prevén formas de pago totalmente desmaterializadas de los mencionados gastos. Estas formas de pago suponen una transferencia de recursos sin movimiento físico de dinero en efectivo, a través de operaciones realizadas telemática o informáticamente²³.

Tal exigencia ha sido tenida en cuenta también por el legislador italiano.

En el marco de las medidas tendentes a concretar la previsión del derecho al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en las relaciones entre Administración y particulares del art. 3 del CAD, se ha previsto el “derecho al pago informático”. La previsión del art. 5 del CAD permite efectuar pagos a la Administración pública, sea cual sea el título del que derivan, por medio de las tecnologías de la información y de la comunicación²⁴. Como es evidente, la previsión en cuestión

²³ El tema aparece tratado cumplidamente en D. KRÖGER y D. HOFFMANN (a cura di) *Rechts-Handbuch zum E. Government*, Köln, 2005, pp. 230 y ss.

²⁴ Cfr. B. PONTI, *Art.3-11, cit.*, pp. 84 y ss. El autor destaca que el uso de la expresión “tecnologías de la información y de la comunicación” pretende abarcar todos los instrumentos de pago que utilizan las TICs, pero que no consisten en el pago telemático propiamente dicho. Ulteriores referencias normativas a las formas de pago en cuestión se encuentran en el art. 66 del CAD. Se prevé la “identificación” del particular que procede al pago a través de las formas que se mencionan a continuación. En el apartado 5 del art. 66 se lee que “el Documento de identidad electrónico y la Tarjeta nacional de servicios pueden utilizarse como instrumentos de autenticación telemática para la realización de pagos entre sujetos privados y Administraciones públicas...”. La letra e) del mismo art. 66 prevé después que la Tarjeta nacional de

no alude sólo a las tecnologías telemáticas, sino en sentido amplio a las tecnologías de la información y de la comunicación. Tal previsión sirve para abarcar todos los instrumentos de pago que utilizan las tecnologías de la información y de la comunicación, y que no se agotan en los pagos telemáticos propiamente dichos²⁵.

5. La presentación por el particular de la instancia a través de canales electrónicos diferentes de internet

El actual desarrollo de las modernas tecnologías permite una ampliación de la posibilidad de comunicación del particular con la Administración pública sin pasar por la tradicional ventanilla física. Es posible comunicarse con la Administración pública en modalidad remota mediante una pluralidad de canales, como, por ejemplo, los números de atención telefónica, los teléfonos móviles, la televisión digital, etc.

Sobre la base de que la integración entre los distintos canales de comunicación (que se hace posible gracias a las tecnologías propias de cada canal) permite integrar entre sí las funcionalidades propias de cada canal, las más modernas legislaciones tienden a superar una visión “intercéntrica” de las relaciones a distancia entre Administración pública y particular. Estas legislaciones ponen a disposición del particular una gama de canales de comunicación a distancia que éste puede utilizar según sus propias necesidades y según las circunstancias subjetivas y objetivas en las cuales opera²⁶.

servicios pueda ser utilizada también para los pagos informáticos entre sujetos privados y Administraciones públicas.

²⁵ Cfr. B. PONTI, *Art. 3-11*, pp. 84 y ss.

²⁶ Si la “red” es la base de la modernización de la Administración pública, esta modalidad se ve reforzada justamente por la posibilidad de la “interacción” y de la integración de la red también con otros instrumentos tecnológicos. La pluralidad de modalidades del acceso a distancia a los procedimientos administrativos permite al particular recurrir a otras modalidades en caso de no tener acceso a internet. De hecho, no es correcto infravalorar el hecho de que amplias capas de ciudadanos encuentran fuertes limitaciones objetivas y subjetivas para relacionarse con la Administración pública vía internet. Una eventual imposición de recurrir sólo a la vía telemática para comunicarse con la Administración pública resultaría contraria al principio de la multicanalidad que está afirmándose en las relaciones Administración pública/particular. Sobre la cuestión, véase LASERRE, *L'État et les technologies de l'administration. Vers une*

A esta orientación se ha sumado de modo explícito y claro la reciente legislación española relativa al acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, según la cual “*el ordenador e Internet puede ser una vía, pero no es desde luego la única*”²⁷. En ésta se consagra el derecho de los ciudadanos a elegir el “canal electrónico” a través del cual relacionarse con la Administración pública. Más específicamente, el art. 27.1 de la Ley 11/2007 establece que “*los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos, excepto en aquellos casos en los que de una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico. La opción de comunicarse por unos u otros medios no vincula al ciudadano, que podrá, en cualquier momento, optar por un medio distinto del inicialmente elegido*”.

Referencias a la cuestión, si bien implícitas, aparecen recogidas en la legislación italiana. Con la intención de superar los efectos negativos derivados de la “brecha digital” que subsiste todavía ampliamente en la población, el legislador italiano ha hecho referencia en el CAD a la “multicanalidad”, o sea, a un sistema de acceso por el particular a la actividad de las Administraciones públicas mediante distintas modalidades. En el art. 4.2 del CAD se dispone que “todo acto o documento puede ser transmitido a las Administraciones públicas mediante el uso de las tecnologías de la información y del conocimiento, si se ha elaborado y enviado de acuerdo con la normativa aplicable”. En el art. 45 del CAD se prevé que los documentos transmitidos por cualquier sujeto a una Administración pública a través de cualquier medio telemático o informático, incluido el fax, satisfacen el requisito de la forma escrita y no es preciso que su transmisión se acompañe de la del documento original²⁸.

administration à accès pluriel, Paris, 2000, pp. 107 y ss., donde se subraya la importancia de un acceso multicanal a los servicios públicos; G. MARCOU, *Le régime de l'acte administratif face à l'électronique*, en G. CHATILLON, *L'administration électronique au service des citoyens* Bruxelles, 2003, pp. 83 y s.

²⁷ Cfr. *Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*.

²⁸ Cfr. G. DUNI, *Amministrazione cit.*, p. 25. El autor subraya acertadamente que el recurso al fax no garantiza la certeza sobre el autor del documento y el propio remi-

Esta opción ha sido confirmada después por la Instrucción del Departamento para la innovación y las tecnologías de 27 de julio de 2005 relativa a la “calidad de los servicios on-line”²⁹. Ésta pretende extender las ventajas derivadas de la informatización de la Administración pública también a sujetos que se relacionan con la Administración pública a través de modalidades distintas de internet³⁰. Obviamente, para concretar la previsión de la multicanalidad el portal del ente debe estar diseñado para ser también él multicanal y para poder ser utilizado en situaciones diversas y con diferentes instrumentos de acceso. La instalación de una *front office* multicanal exige la predisposición de un portal diseñado en función de la multicanalidad.

6. El registro informático de la instancia que da inicio al procedimiento

En el art. 51 del CAD se prevé que las Administraciones públicas gestionarán los procedimientos administrativos utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación, en los casos y en los modos previstos por la normativa vigente. El primer apartado del art. 12 del CAD prevé, además, que las Administraciones públicas, al organizar autónomamente su actividad, utilizarán las tecnologías de la información y de la comunicación para hacer efectivos los objetivos de la eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, simplificación y participación.

Desde esta perspectiva debe contemplarse la previsión del registro por vía informática de la instancia que da inicio al procedimiento. La misma representa el primer nivel de cumplimiento del proyecto estratégico del desarrollo de la Administración pública en sentido digital e informático.

tente. El encabezamiento del fax puede ser creado y modificado a gusto del remitente, y cualquiera podría crear incluso provisionalmente un encabezamiento de fax y hacer aparecer un documento como proveniente de otro ciudadano sin éste saberlo.

²⁹ Cfr. F. DI LASCIO, *Servizi on line ed indicatori di qualità nella Direttiva del 27 luglio 2005*, en *Servizi Pubblici ed Appalti*, 2006, pp. 353 y ss.

³⁰ Véase G. CAMMAROTA (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino editore, 2008, pp. 9 y ss.

En el momento en el que la instancia se presenta por vía telemática a la Administración ésta, conforme al art. 53 del Texto Refundido 445/2000, tiene que registrarla informáticamente. Tal operación se articula en dos momentos: el registro propiamente dicho y el sellado del documento. El registro debe incluir el número de registro del documento, generado automáticamente por el Sistema y archivado de forma inmodificable, la fecha de registro, el remitente y/o el destinatario del documento recibido o expedido, y la huella del documento informático. El sellado del documento incluye la imposición o la asociación al original del documento, en forma permanente e inmodificable, de los datos relativos al documento mismo y cualquier otra información útil o necesaria, cuando tales datos e informaciones estén ya disponibles en el momento del registro³¹.

Se trata de una regulación de gran relevancia. Ante todo, porque la indicación de forma indeleble de la fecha, de la hora de registro de la instancia, del número de registro (generado automáticamente por el Sistema) y el archivo de la “huella” garantizan la seguridad jurídica en las relaciones Administración pública/particular. El registro informático de la instancia, fijando de manera indeleble y verificable también *ab externo* la fecha de iniciación del procedimiento, ofrece seguridad sobre la fecha de finalización del mismo. Los plazos de caducidad corren desde la certificación a través del registro informático de la recepción de la instancia. Se garantiza, asimismo, la “integridad” del documento. Después del sellado cualquier manipulación sería fácilmente detectable. El registro informático es, por lo demás, funcional con respecto a la telematización del procedimiento. La cooperación por vía telemática entre unidades de la misma Administración y/o entre Administraciones diferentes presupone no sólo los servicios de interoperabilidad entre los Sistemas informáticos públicos, sino también un mecanismo válido de identificación y de búsqueda de los documentos. Tras el registro informático, el documento archivado electrónicamente³² puede ser identificado en cualquier mo-

³¹ Existe una amplia literatura sobre el tema. Entre otros, véase D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Maggioli Editore, 2005, pp. 233 y ss.

³² El archivo electrónico es el proceso de grabación sobre cualquier soporte idóneo del documento unívocamente identificado mediante un código de referencia, previo al eventual proceso de conservación (cfr. D. BRUNETTI, *op.cit.*, p. 329).

mento y seguido a cada paso³³. El registro electrónico de la instancia (y de los documentos anexos) ofrece la posibilidad de efectuar operaciones de búsqueda a través de índices de clasificación o de archivo, además de sobre los contenidos del procedimiento. En ausencia de una adecuada estructura de registro informático de los documentos relativos a la iniciación del procedimiento y, en particular, en ausencia de un adecuado sistema de numeración consecutiva y cronológica de las entradas, de su contenido, del remitente, del destinatario y del lugar donde se conservan los documentos, sería imposible pensar en una cooperación telemática entre Administraciones para la tramitación del procedimiento.

7. La designación del “responsable del procedimiento”

Tras el registro, la instancia que da inicio al procedimiento, junto a los eventuales anexos, se transmite por vía telemática a la unidad organizativa responsable, que se hace cargo de ella previa valoración de la correspondencia entre el documento recibido y las competencias generales de la unidad³⁴.

A la admisión a trámite sigue por parte del jefe de la unidad organizativa responsable la designación del responsable del procedimiento. El art. 4.1 de la Ley italiana 241/90 establece que “las Administraciones públicas están obligadas a determinar para cada tipo de procedimiento relativo a actos de su competencia la unidad organizativa responsable de la instrucción y de cualquier otro trámite del procedimiento, así como de la adopción del acto final”.

Esta designación busca satisfacer exigencias de garantía y eficiencia.

La garantía consiste en el hecho de que el responsable constituye el punto de referencia de los sujetos implicados en el procedimiento, que cuentan así con un interlocutor perfectamente identificado. Con la previsión de la figura del responsable del procedimiento se supera el principio de la impersonalidad del aparato administrativo³⁵. El mismo favorece

³³ Sobre la cuestión, véase D. BRUNETTI, *op.cit.*, p. 262.

³⁴ Cfr. S. PUDDU, *op. cit.*, pp. 162 y ss.

³⁵ Cfr. C. BERTOLINI, *La trasparenza nel procedimento*, en A. MASSERA (a cura di) *Le tutele cit.*, p. 400.

una relación más transparente y participativa con los participantes en el procedimiento administrativo. La función de eficiencia consiste en el hecho de que el responsable se convierte en el motor y guía del entero procedimiento, a partir de la propia comunicación de iniciación del procedimiento³⁶. Según el art. 6 de la Ley 241/90, el responsable del procedimiento valora, a efectos instructorios, los requisitos de legitimación y los presupuestos que sean relevantes para la emanación de la resolución; comprueba de oficio los hechos, disponiendo la realización de los actos necesarios, y adopta todas las medidas necesarias para el adecuado y correcto desarrollo de la instrucción; cuida de que se convoque o, en caso de tener él mismo la competencia, convoca la conferencia de servicios; se encarga de las comunicaciones, las publicaciones y las notificaciones previstas por las leyes y por los reglamentos; adopta, si tiene la competencia para ello, la resolución final, o traslada las actuaciones al órgano competente para su adopción.

Es del todo obvio que, de conformidad con la previsión del art. 3 *bis* de la Ley 241/90, según la cual para conseguir una mayor eficacia las Administraciones incentivarán el uso de la telemática en las relaciones internas, entre las distintas Administraciones y entre éstas y los particulares, la Administración actuante, cuando utiliza las nuevas tecnologías en la tramitación de procedimiento administrativo, está obligada a “*ouvrir le dialogue électronique entre le demandeur et l’agent chargé du dossier*”³⁷. Más concretamente, la Administración pública está obligada a hacer que la gestión electrónica del procedimiento se estructure de modo tal que permita al responsable del procedimiento cumplir a través de la instrumentación telemática las funciones que le competen. Las grandes ventajas de la utilización de las nuevas tecnologías no consisten sólo en el “fin de las distancias”, sino también en las adecuadas ventajas en el plano relacional. Es preciso evitar la construcción de monstruos buro-telemáticos y saber aprovechar, en cambio, las posibilidades de

³⁶ Cfr. G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo* en L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. ROVERSI MONACO, F. COCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, pp. 608 y ss.

³⁷ Cfr. G. MARCOU, *L’acte administratif*, cit., p. 91.

gestión y relacionales que las nuevas tecnologías ofrecen. Justamente la jurisprudencia subraya que, cuando la Administración pública se vale de las nuevas tecnologías en un procedimiento administrativo, el responsable del procedimiento no sólo debe verificar la existencia de los presupuestos relevantes para la emanación de la resolución, sino que también tiene la carga de verificar eventuales errores imputables a las tecnologías utilizadas³⁸. El deber de colaboración con el particular al que está sometida la Administración pública en la tramitación de un procedimiento administrativo electrónico resulta particularmente importante, desde el momento en que la peculiaridad del medio electrónico puede dar lugar a consecuencias perjudiciales para el particular³⁹. El elevado grado de rigidez que caracteriza el procedimiento tramitado por medios electrónicos hace que un error, una imprecisión, una laguna en la documentación repercuta inexorablemente sobre los *steps* sucesivos del procedimiento automatizado. Por el contrario, una oportuna intervención por parte del responsable del procedimiento para colmar lagunas y/o corregir errores evita al particular eventuales consecuencias negativas por el incumplimiento de los trámites y/o formalidades impuestas.

8. La comunicación por vía telemática a los interesados necesarios de la iniciación del procedimiento

La obligación a cargo de la Administración pública de informar al particular de la iniciación de un procedimiento administrativo que le afecta (art. 8 de la Ley 241/90) constituye el contrapoder necesario con respecto al poder decisorio unilateral que ostenta la Administración pública. De hecho, permite al interesado defender sus intereses planteando objeciones frente a la decisión *in itinere*. Es del todo obvio que tal objetivo puede y deber ser alcanzado involucrando en la tramitación del procedimiento a los sujetos interesados en el procedimiento, que pueden

³⁸ Cfr. decisión del Consejo de Estado italiano, sección IV, de 14 de octubre de 1999, núm.1360.

³⁹ Sobre el deber de colaboración y ayuda a cargo de la Administración pública explícitas referencias aparecen recogidas en el art. 25 de la Ley alemana sobre el procedimiento administrativo. Sobre la cuestión, véase I. ZIEKOV, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Stuttgart, 2006, pp. 178 y ss.

ser incluso sujetos distintos de aquellos que han dado inicio al procedimiento.

A tal fin, en la Ley del procedimiento administrativo está prevista la obligación de la *comunicación de la iniciación del procedimiento* por parte de la Administración actuante a los interesados necesarios, es decir, a los sujetos respecto de los cuales la resolución final está destinada a producir efectos directos y a los sujetos identificados o fácilmente identificables a los que pueda provocar un perjuicio la resolución⁴⁰. Esta obligación debe ser cumplida también en relación con el sujeto que ha presentado la instancia que da inicio al procedimiento, porque, aunque éste tenga sin duda noticia del procedimiento por haberlo iniciado, tiene derecho a conocer el responsable del procedimiento, la unidad administrativa en la que es posible acceder al expediente, la fecha de recepción, etc⁴¹.

La comunicación de iniciación del procedimiento debe indicar la Administración competente y el objeto del procedimiento promovido, la unidad y la persona responsable del procedimiento, y la fecha en la cual debe estar concluido el procedimiento. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la comunicación debe indicar, además, la fecha de presentación de la correspondiente instancia y la unidad en la cual se puede acceder al expediente (art. 8 de la Ley 241/1990).

De acuerdo con el espíritu de la norma prevista en el art. 3 *bis* de la Ley 241/90 y de la norma del art. 41.1 del CAD que impulsa a las Administraciones públicas a usar la telemática en las relaciones entre las Administraciones públicas y entre éstas y los particulares, en los procedimientos administrativos *on line* esa comunicación debe producirse por correo electrónico certificado, si los sujetos interesados lo han pedido y han señalado previamente su dirección de correo electrónico certificado

⁴⁰ Cfr. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2008, pp. 239 y ss. Sobre la cuestión, véase también A. SCOGNAMIGLIO, *Istanza alla pubblica amministrazione*, en S. CASSESE (a cura di) *Dizionario cit.*, p. 3287. La obligación de comunicar la iniciación del procedimiento se aplica sólo en relación con aquellos que resultan directamente afectados por la resolución y no en relación con los representantes de intereses difusos (cfr. sentencia del Tribunal Administrativo Regional del Lacio, sección III, de 5 de octubre de 2005, núm. 7832).

⁴¹ Cfr. decisión del Consejo de Estado italiano, sección VI, de 30 de diciembre de 2005, núm. 7592.

(art. 6 del CAD). A causa de la interacción por vía telemática que se establece entre Administración pública y particular, la comunicación de la iniciación del procedimiento debe contener una *user identification* y una *password* que permitan al particular acceder al sistema y seguir la tramitación del procedimiento.

9. La formación del expediente informático del procedimiento

La exigencia para la Administración pública actuante, para las demás Administraciones interesadas y para los propios particulares de poder conocer en sus exactos términos los documentos y los actos que integran el procedimiento ha inspirado hace tiempo la necesidad de reunir físicamente dentro de un fichero o carpeta los documentos en papel relativos a un determinado procedimiento. De hecho, está previsto que los documentos relativos a un procedimiento formen uno o más expedientes.

La inclusión en expedientes de los documentos no tiene ninguna incidencia en el ámbito jurídico-probatorio de los documentos, sino que sólo tiene una función instrumental. La misma tiene carácter estrictamente funcional con respecto a las exigencias de orden, de eficiencia y de transparencia del procedimiento.

En el caso del procedimiento administrativo tramitado con el apoyo de las nuevas tecnologías, el art. 41 del CAD prevé que “la Administración pública titular del procedimiento puede reunir en un expediente informático los actos, los documentos y los datos del procedimiento mismo desde cualquier formato”. Éste lleva la indicación: a) de la Administración titular del procedimiento que se encarga de formar y gestionar el propio expediente; b) de las demás Administraciones participantes; c) del responsable del procedimiento; d) del objeto del procedimiento; e) de la relación de los documentos incluidos.

En este caso, el expediente informático no es una estructura física que mantiene unido un conjunto de documentos (como en el caso del expediente en papel), sino un conjunto virtual organizado según una estructura lógica en cuanto parte de un mismo conjunto. Por tanto, no es necesario que la “memorización” de los documentos (referidos al expediente) se produzca sobre el mismo soporte informático para garantizar la vinculación funcional entre los distintos momentos, sino sólo que

estos documentos se conserven sobre la base de una organización lógica que los reconduzca a un único conjunto.

En el art. 41 del CAD se prevé que el expediente informático destinado a reunir los actos, los documentos y los datos del procedimiento desde cualquier formato debe ser formado y gestionado según los principios de una correcta gestión documental y de conformidad con la regulación relativa a la elaboración, gestión, conservación y transmisión del documento informático. Asimismo, el expediente informático ha de ser formado y gestionado de conformidad con las reglas relativas al Sistema de gestión informática del documento y del Sistema público de conectividad. Según el art. 42.2 *quater* del CAD, el expediente debe ser formado y gestionado de modo que permita no sólo la introducción de documentos por parte de las Administraciones involucradas en el procedimiento, sino también la “consulta” de la documentación en él contenida por parte de las propias Administraciones y de los “particulares” legitimados de acuerdo con los arts. 7 y 9 de la Ley 241/90. En el art. 41.2 *quater* se lee, de hecho, que el expediente informático debe estar “formado de modo que se garantice la correcta colocación, la fácil recuperación y la conexión, en relación con el contenido y las finalidades de cada documento” y que el mismo estará constituido de modo que se garantice el ejercicio por vía telemática de los derechos previstos por la citada Ley 241/1990. De este modo, el expediente informático, más que ser el expediente de una sola unidad administrativa, se convierte en una especie de “expediente reticular”, es decir, en un expediente a cargo de varios sujetos que están en red. Esto representa un hecho de gran relevancia desde el punto de vista de la eficiencia de la actuación administrativa y de la transparencia. Hace posible el trabajo en paralelo y simultáneo sobre la documentación comprendida en el expediente por parte de las distintas Administraciones que participan en el procedimiento. La consulta del expediente no se lleva a cabo, como en el caso de un expediente en papel, de modo secuencial, sino que puede producirse simultáneamente por parte de varias unidades pertenecientes a la misma Administración o por parte de varias Administraciones. El acceso simultáneo al expediente por parte de varias unidades o Administraciones hace desaparecer la consecutividad de las intervenciones en el procedimiento por parte de

distintas unidades administrativas y favorece un esquema operativo de trabajo simultáneo por parte de varios sujetos⁴². Esto supone una oportunidad para “simplificar la actuación administrativa”, para fomentar una actuación administrativa cooperativa, compartida y simultánea. El expediente informático representa, además, un instrumento valioso para el ejercicio por los particulares de los derechos de acceso y de participación del art. 10 de la Ley 241/90. Las previsiones normativas antes citadas tratan de hacer del expediente informático el tejido conjuntivo indispensable no sólo para establecer y mantener las relaciones entre las distintas áreas funcionales de la misma organización pública o de organizaciones diferentes, sino también la clave de una gestión electrónica del procedimiento y de una nueva “filosofía” de las relaciones entre Administración pública y particular. El mismo puede hacer más fácil el acceso a los documentos del procedimiento por el particular. Puede permitir un control más inmediato e incisivo del íter procedimental. Todo ello contribuye a la efectividad de un principio fundamental de la actuación administrativa: la transparencia. Hacer efectivo el principio de transparencia significa hacer transparente, es decir, accesible para el particular la documentación y los criterios en los que se basa una decisión administrativa.

Obviamente, los datos potencialmente disponibles en el expediente informático no están todos a disposición de cualquier unidad administrativa, de cualquier Administración y del particular. El acceso a los distintos datos del expediente se subordina a un requisito de legitimación. La organización del expediente ha de tener en cuenta las competencias de cada una de las Administraciones que están legitimadas para acceder al expediente y la legitimación de los particulares. A tal efecto, el expediente (puede y) debe contener zonas a las cuales tiene acceso sólo la Administración competente para resolver u otros sujetos identificados por ésta (art. 41 *quater* del CAD). En resumen, la estructuración del expediente informático debe llevarse a cabo de modo que permita el conocimiento de determinados datos sólo por parte de los sujetos legitimados para conocerlos. La propia circulación de datos entre Administraciones

⁴² Cfr. G. DUNI, *L'amministrazione, cit.*, pp. 48 y ss.

públicas y dentro de una misma Administración pública puede acontecer sólo y en los términos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas al órgano y en función de los fines (legítimos) perseguidos con cada procedimiento.

10. La iniciación del procedimiento por el particular mediante el sistema de la ventanilla única telemática (*one stop government*)

En una sociedad compleja donde los intereses públicos encuentran una creciente articulación funcional y territorial, los procedimientos administrativos son cada vez más un conjunto de distintos procedimientos a cargo de diferentes Administraciones. En este contexto, el archipiélago de las Administraciones públicas provoca dificultades a la hora de instruir los procedimientos, en relación con la coordinación entre las distintas Administraciones implicadas en un procedimiento conjunto. Provoca en el particular (sea ciudadano o empresa) dificultades para identificar a una Administración de referencia para la tramitación de la entera y compleja actividad administrativa que le afecta⁴³. Estos hechos asumen gran importancia en el contexto de una economía globalizada, donde la velocidad y la resolución a tiempo de los procedimientos administrativos tienen una particular relevancia⁴⁴.

Tal exigencia, ya difundida en muchos países, ha sido recientemente subrayada a nivel de la Comunidad Europea. Con el art. 6 de la Directiva 2006/123 CE se exige que los prestadores de servicios puedan desarrollar a través de un único punto de contacto con la Administración, denominado Ventanilla Única, “todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales”, así como “las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios”.

⁴³ Cfr. E. BROUSSEAU, *Les trois défis de l'administration électronique* en G. CHATILLON, *op.cit.*, pp. 254 y ss.

⁴⁴ Sobre la cuestión, F. MERUSI, *op.cit.*, pp. 44 y ss.

En la superación de estas dificultades se inspira la previsión del procedimiento relativo al *One Step Government* y, más concretamente, la previsión de la *Ventanilla para las actividades productivas* (art. 10 del CAD)⁴⁵. La previsión en la legislación italiana del procedimiento relativo a la Ventanilla Única Telemática busca justamente superar la fragmentación de las competencias mediante la concentración de los distintos procedimientos administrativos en una única estructura organizativa. A través de la creación de una determinada estructura organizativa se persigue una simplificación procedimental⁴⁶. Este procedimiento permite el envío de instancias, declaraciones, documentos y cualquier otro actos transmitido por el usuario por vía telemática, y está integrado por los servicios prestados en red por las Administraciones públicas (art. 10.2 del CAD). Como dispone también la reciente normativa contenida en el art. 9 del Decreto legislativo italiano de 31 de enero de 2007, núm. 7, de medidas urgentes para la promoción de la competencia, “el interesado presenta (como regla general por vía telemática) en la unidad del registro de las empresas la comunicación única para los trámites requeridos. Tal comunicación (única) sirve como cumplimiento de todos los trámites administrativos previstos para inscripción en el registro de las empresas y a los fines de Seguridad Social y fiscales, así como para la obtención del número de identificación fiscal y de la partida del IVA”. Se crea una *front office* para el particular y ésta hace de “Administración de referencia” para el entero procedimiento, por más que los procedimientos que subyacen a éste conserven su autonomía. Esta estructura debe permitir al particular obtener *on line* todos los datos y formularios necesarios para la activación del procedimiento, reunir las solicitudes dirigidas a la estructura para conseguir las autorizaciones necesarias, garantizar el acceso a los bancos de datos sobre el sistema económico territorial, coordinar las distintas intervenciones de las Administraciones implicadas en el procedimiento. En resumen, a esta estructura se le confía la dirección de las fases de las que el módulo procedimental se compone⁴⁷. Esto

⁴⁵ Cfr. M. IASELLI, *Art. 10. Sportelli per le attività produttive*, en G. CASSANO/C. GIURDANELLA (a cura di) *op.cit.*, pp. 83 y ss. B. PONTI, *Art.3-11, cit.*, pp. 119, y ss.

⁴⁶ Cfr. S. TARULLO, *Sportello Unico*, en *Enciclopedia del diritto, Annali, cit.*, 1083, *ad vocem*.

se hace posible conectando entre sí los distintos sistemas informáticos involucrados en el procedimiento, de modo que se puedan desarrollar en red todas las operaciones que exigen compartir datos e intercambiar documentos. La *front-office* local, trabajando en red en cooperación con la *back-office*, es decir, con las distintas autoridades competentes para adoptar los distintos actos previos a la decisión final, puede adoptar el acto final en plazos y modalidades de todo novedosos con respecto a los procedimientos tramitados en papel. La dinámica de la red hace posible, realmente, la gestión de procedimientos que pueden atravesar transversalmente la organización administrativa.

Una Administración fragmentada se presenta así al público como una Administración unitaria con una única interfaz frente al ciudadano/usuario. El procedimiento de la Ventanilla Única Telemática significa justamente coordinación en red de las específicas actividades encargadas a varios sujetos con el fin de ofrecer al solicitante una única interfaz. A través de la previsión de unidades administrativas virtuales que no se limitan a ser meras oficinas de información o de recogida de documentos, sino verdaderas unidades de conexión para la gestión simplificada y unitaria de procedimientos de los que son titulares otros sujetos de la Administración pública, se perfila una Administración que prescinde de la creación de estructuras reales. Se diseña una Administración sin paredes⁴⁸. Se crea una estructura libre de las ataduras del espacio y del tiempo capaz de adaptarse a las variables exigencias de la actuación administrativa de modo flexible y oportuno. Se conjugan, desde una perspectiva de eficiencia, de eficacia y de economía, tecnologías informáticas y exigencias organizativas. En resumen, se supera la vieja lógica organizativa, que recurría a la institución de una pluralidad de unidades físicas para la realización de actividades administrativas y se veía obligada a buscar una coordinación entre varias unidades y entre varias Administraciones mediante la lógica de módulos administrativos abocados a una coordinación fatigosa y lenta. Hoy las nuevas tecnologías pueden hacer posibles formas de cooperación y de coordinación veloces, simples y flexibles.

⁴⁷ Cfr. G. PIPERATA, *Sportello Unico*, en S. CASSESE (a cura di), *Dizionario*, cit., p. 5688.