

TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES EN LA CNMC

Joaquim HORTALÀ I VALLVÉ

Secretario del Consejo, CNMC

Andrés AZNAR

Subdirector

S. de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, CMMC

SUMARIO: I. EXPEDIENTE ELECTRÓNICO: CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS: A. El expediente son hechos, no documentos. B. Ubicuidad y colaboración. C. Todos al tanto. D. Multidispositivo y desde cualquier sitio. E. Sin límites. F. Usabilidad como concepto clave. G. Participantes en el expediente: no solo interesados.—II. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCUMENTOS: A. Confidencialidad. B. Documentos de acompañamiento. C. Foliado electrónico. D. Doble documento.—III. CARGA DE INFORMACIÓN EN EL EXPEDIENTE: A. Actuaciones propias de la Administración. B. Enfoque estratégico fundamental en las entradas externas: distribuidor y responsabilidad de la clasificación final. C. Entrada de datos desde la Sede Electrónica. D. Entrada de datos desde el registro presencial. E. Entrada de datos desde el Sistema de Interconexión de Registros de las AAPP.—IV. NOTIFICACIONES, COMUNICACIONES Y REMISIONES DEL EXPEDIENTE: A. Notificaciones integradas con el expediente. B. Se notifica a un NIF. C. Gestión de contactos a efectos de notificación. D. Práctica de una notificación electrónica.—V. Y ENTONCES CAMBIA LA LEY.—VI. CONCLUSIONES.

Lo hemos escuchado en numerosas ocasiones, se establece una y otra vez como objetivo en las administraciones públicas y de forma muy intensa en la Administración de Justicia, se da por hecho que su aplicación traerá grandes ventajas y en la teoría no se discute, pero en la práctica la realidad arroja detalles menos románticos. Hablamos del expediente electrónico y lo que es más importante, su tramitación electrónica, el Santo Grial que se persigue con insistencia mediante planes, líneas estratégicas y millones de euros en todas las Administraciones.

Pero, ¿es realmente el expediente electrónico lo que se busca? En realidad no, pues por expediente electrónico podríamos aceptar una carpeta de red llena de documentos PDF. Eso ya es un expediente electrónico pues se encuentra en formato digital, sin papel, pero claramente no es satisfactorio. Entonces, ¿qué es lo que se persigue de forma inconsciente? Concepto difuso y difícil que uno no siempre tiene claro, sabe que las tecnologías tienen

la capacidad de mejorar la gestión, la tramitación y de acelerar considerablemente la interacción entre las partes, pero no siempre es fácil definir con claridad cuáles son los objetivos.

En este artículo vamos a exponer las características que consideramos que debería tener un sistema electrónico de gestión de expedientes, pero no solo desde la teoría, sino desde la descripción de un sistema existente y en funcionamiento, y lo más importante, desde la experiencia, pues la experiencia de la CNMC viene de lejos y ha supuesto una evolución lenta, progresiva, con algunos errores y otros aciertos, que nos ha hecho llegar a esta situación. En la actualidad la práctica totalidad de los expedientes de la CNMC se gestionan con una misma herramienta llamada Weco, en la cual se han informatizado 42 procedimientos administrativos diferentes que incluyen más de 250 tipos de expedientes. Por poner dos ejemplos, uno de esos procedimientos sería «contratación» con sus tipos de expedientes «Contrato menor», «Caja fija», «Abierto», etc.; y otro serían los sancionadores de competencia con los tipos «denuncia» o «de oficio».

I. EXPEDIENTE ELECTRÓNICO: CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS

Como se ha comentado, lo importante no es alcanzar un expediente electrónico sino la gestión electrónica de los expedientes, una herramienta que nos permita beneficiarnos de las ventajas que ofrece la tecnología. Pero la tecnología nos ayudará en la medida que se enfoquen ciertos conceptos de una forma que permita su aprovechamiento.

Dicho de otra forma, la tecnología no es magia ni es buena en sí misma, sino que habilita otras formas de pensar que pueden ser exploradas y explotadas en busca de soluciones que antes simplemente no eran posibles, o bien demasiado costosas.

A. EL EXPEDIENTE SON HECHOS, NO DOCUMENTOS

Muchos gestores de expedientes han sido diseñados desde su origen partiendo del axioma de que «un expediente es un conjunto de documentos». Sin embargo, este enfoque limita desde el principio varias capacidades deseables en un expediente electrónico. Sabemos que existe mucha información asociada al expediente a la que uno puede acceder sin necesidad de abrir un solo documento, y que además nos permitirá establecer relaciones muy valiosas entre los documentos.

La herramienta de la CNMC parte de la base de que un expediente es un «conjunto de sucesos», lo cual viene a explicar que de forma muy genérica un expediente es un caso, al que le ha sido asignado un «número de caso», en el que se suceden acontecimientos, cada uno de los cuales tiene necesariamente una fecha y ha sido tipificado con anterioridad.

Esos sucesos podrán tener uno o varios documentos, por supuesto, pero además mucha otra información estructurada. Esta información es la que se utilizará para añadir mucha lógica del procedimiento, como, por ejemplo, la fecha de caducidad del expediente, el número de acuses de recibo pendiente para cada notificación realizada, el control de plazos internos de trabajo, el cierre de fases intermedias, los hitos determinantes de un nuevo criterio de permisos de accesos al expediente o el control de plazos intermedios como pueden ser los días que restan para la presentación de alegaciones.

B. UBICUIDAD Y COLABORACIÓN

Quizá el cambio más importante en la forma de trabajar de una organización es consecuencia de concebir el «expediente» como esa información en formato electrónico que se encuentra en una herramienta *web* y no en una carpeta con papeles que se encuentra en un despacho o un armario. Si la organización alcanza este grado de madurez tecnológica, ciertos conceptos son profundamente alterados, como, por ejemplo, la idea de «quién tiene el expediente» o de «enviar el expediente» a otra unidad. La tecnología nos ofrece grandes ventajas, entre las cuales destaca la potenciación del trabajo colaborativo.

En lugar de hacer que el expediente se vaya enviando de una unidad a otra, el expediente simplemente «está», y las personas o unidades que deban intervenir, simplemente accederán, obviando de raíz el concepto de paso entre unidades o personas. Esto hace posible que un procedimiento se encuentre en un mismo instante pendiente de varios asuntos no relacionados entre sí, pero que pueden ser gestionados simultáneamente. Por ejemplo, podría estar realizándose la solicitud y correspondiente recepción de un informe preceptivo a otro ministerio, mientras se gestionan las alegaciones a la incoación del expediente, mientras se organiza una inspección domiciliaria.

Para que esto sea posible, es imprescindible que la herramienta permita visualizar y filtrar todo aquello que le ocurre a un expediente según los intereses del que trabaja con él.

Por otro lado, el diseño del sistema de seguridad ha de permitir que unas personas u otras accedan a un expediente dependiendo de la fase en la que se encuentre, o de la situación concreta del expediente. Por poner un ejemplo, el motor de permisos de la aplicación de la CNMC impide al acceso al Consejo en un expediente sancionador de competencia en fase de instrucción. Pero sí tendría acceso una vez que se eleva la propuesta de resolución al Consejo, que determina el inicio de la fase de resolución, o bien si en el expediente se ha interpuesto un recurso contra un acto de instrucción. En este último caso, la herramienta permite visualizar solo la parte del expediente correspondiente al historial anterior al acto recurrido.

C. TODOS AL TANTO

Este escenario colaborativo no sería del todo posible si los responsables de un expediente, o aquellas personas que han de hacerle seguimiento, estuvieran obligadas a entrar en el expediente para revisar minuciosamente las novedades. Para solucionar este escollo, el gestor de expedientes de la CNMC dispone de un sistema de alertas altamente configurable, que aglutina todas las alertas sobre las que cada persona desea estar al tanto, en un único correo electrónico. En realidad, en uno o en varios, a gusto y necesidades de cada uno, pudiendo configurar, por ejemplo, que en un correo a las 8 h. se consoliden todas las modificaciones de todos los expedientes del día anterior de una subdirección en particular y en otro correo a las 13 h. se envíen todas las resoluciones y acuerdos que se hayan publicado en la *web* en la CNMC.

Este sistema implica que cada vez que alguien toca una coma de un expediente, se generará una pequeña alerta que le llegará a un nutrido grupo de vigilantes, de forma que es muy complicado que cualquier modificación o novedad pase desapercibida. La costumbre de revisar el correo electrónico de modificaciones y novedades en los expedientes se ha convertido en una rutina mañanera en la CNMC. Bien ordenado por ámbitos, y después por expedientes, se sabe muy bien quién tocó qué documento en qué hora y minuto del día anterior, o qué fechas de caducidad están próximas.

D. MULTIDISPOSITIVO Y DESDE CUALQUIER SITIO

Para completar la capacidad de tener acceso permanente a la información, la herramienta no debe imponer barreras tecnológicas, como la exigencia de permisos de administrador, de configuraciones específicas o la necesidad de cualquier instalación. En ese sentido, Weco ha sido diseñado como una *web* pura, que no requiere la instalación de ningún *software* adicional, ni *plugin* o componente en el navegador, ni es necesaria ninguna configuración. Además, no determina el navegador, dejando a la libre elección del usuario si prefiere *Firefox*, *Chrome*, *Internet Explorer*, *Safari* o cualquier otro, con la única condición de que debe encontrarse en una versión moderna y actualizada.

En esta misma línea, la aplicación funcionará a través de cualquier «Red privada virtual» o VPN, de forma que uno pueda conectarse a la oficina y trabajar desde el PC personal de su casa o desde un portátil en el AVE.

E. SIN LÍMITES

Aunque suele ser habitual encontrarse con límites en las aplicaciones informáticas, en relación, por ejemplo, al número de documentos o tamaño de los mismos, la realidad nos demuestra que existen expedientes de

un gran número de folios (muchas decenas de miles, o incluso cientos de miles) y que con respecto a los tamaños también cabe ser precavido. Especialmente en el caso de los videos, los tamaños pueden ser elevados, pero es una cuestión que no se puede evitar, pues a veces esos videos son parte fundamental del expediente (así en los expedientes tramitados en aplicación de la Ley General de Comunicación Audiovisual). El expediente electrónico debe ofrecer simplicidad a la hora de mostrar un expediente de 50.000 folios o de 4.000 documentos, así como considerar estos volúmenes a la hora de realizar la remisión del expediente a otra Administración, por ejemplo, o bien permitir el acceso al expediente a un interesado en el procedimiento, a través de la sede electrónica.

Recientemente se han realizado pruebas notificando desde Weco y hacia el portal de notificaciones, ficheros de 30 GB, lo cual podría ser equivalente a todo el correo electrónico que una persona ha podido acumular en seis años de trabajo, más de diez películas con calidad normal o una película de 4 K. Aunque en realidad no existe límite de tamaño, pues el sistema crea un «puente» que podría llegar a transmitir un fichero de cualquier tamaño.

Pero los límites no solo se refieren a los tamaños, sino al número de sucesos o número de documentos que un expediente puede contener, o al número de empresas involucradas. Por poner un ejemplo, el expediente S/0471/13 de concesionarios de coches, tiene 114 empresas incoadas y es conocido que la CNMC se lanzó a gestionar un expediente con tal número de interesados porque era posible hacerlo con la herramienta informática. Al tiempo de dictarse la resolución, el expediente estaba formado por más de 50.000 folios y ocupaba más de 6 GB.

F. USABILIDAD COMO CONCEPTO CLAVE

La «usabilidad» es básica, un concepto clave que ha de cuidarse expresamente, que trasciende el del caso singular analizado en este artículo y alcanza a cualquier herramienta tecnológica. Se entiende por usabilidad la facilidad con la que las personas pueden utilizar una herramienta para alcanzar un fin concreto, o dicho de otra forma, la capacidad *intuitiva* de que una persona pueda utilizar la herramienta con pocas o ninguna explicación previa. Cuando una aplicación informática goza de una alta usabilidad, la información, los botones, y las opciones aparecen donde de forma lógica una persona esperaría que estuvieran. Lo mismo ocurre con las acciones que el usuario de la herramienta va ejecutando, es importante que realicen las acciones que se espera de ellas según el contexto.

Un gestor de expedientes tiene un objetivo muy generalista, por lo que no puede basar su buen funcionamiento en una formación previa. Desde luego toda formación es recomendable y ha de contemplarse, pero la realidad suele aproximarse más a un escenario en el que las personas han de tratar con expedientes según llegan a la organización, desde el primer día. El hecho de que la herramienta sea lo suficientemente intuitiva como para

permitir a una persona normal consultar expedientes, comprender la información e incluso introducir ciertos datos, es un valor.

G. PARTICIPANTES EN EL EXPEDIENTE: NO SOLO INTERESADOS

Si el expediente no es, como se ha señalado, una sucesión de documentos, sino de sucesos, debe también admitirse que el expediente no es sino la forma en la que una serie de actores se relacionan con tales sucesos. Al margen de los usuarios internos, o de la propia organización responsable de la tramitación del expediente, cabe discernir como actores externos los interesados, es decir, aquellos administrados cuyos derechos o intereses legítimos se ven o pueden verse afectados como consecuencia del procedimiento que se tramita. La identificación del interesado permitirá, a su vez, la identificación de sus datos a efectos de notificación, la de sus representantes, así como el acceso telemático al expediente, sea desde un acceso *web* al sistema de gestión electrónica de expedientes, sea mediante una notificación telemática del conjunto de archivos indexados que conforman el expediente.

Entre los terceros que se relacionan con el expediente cabe distinguir denunciante que no tienen reconocida la condición de interesado, administraciones autoras de informes preceptivos o destinatarias de solicitudes de información, ciudadanos solicitantes de acceso a información pública en aplicación de la Ley de Transparencia, etc. Todos ellos se relacionan con el expediente, mantienen un determinado régimen de acceso con el mismo.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCUMENTOS

Como se ha comentado anteriormente, los expedientes se organizan en una secuencia cronológica de sucesos, los cuales normalmente tendrán documentos asociados. Estos documentos serán actos de la propia Administración (informes, acuerdos, oficios, etc.) o escritos presentados por un interesado o un tercero en el procedimiento. En la CNMC se ha definido el formato PDF como el formato que por defecto han de tener todos los documentos que se carguen en los expedientes, debido a las siguientes razones. Por un lado, se trata de un formato multiplataforma, por lo cual puede ser abierto por cualquier sistema operativo, que se encuentra basado en una especificación abierta para la que se han adaptado herramientas de *software* comercial como otras de *software* libre. Cualquier persona puede disponer gratuitamente de un lector de documentos PDF, independientemente de dónde viva, de su cultura o de las tecnologías que utilice. Es uno de los formatos más extendidos de Internet.

Por otro lado, la visualización no se ve alterada con el envío a otros usuarios, es decir, no se desordenan las páginas o se desorganizan los párrafos, y de hecho es considerado una «impresión virtual» de un documento, lo cual se pone de manifiesto cuando comprobamos que hasta pue-

de configurarse como una «impresora virtual» que genera el documento en PDF.

Por último, el archivo PDF ofrece algunas capacidades muy interesantes como el que pueden cifrarse y sobre todo firmarse digitalmente, manteniendo la propia firma incrustada dentro del documento. Esta característica es la razón más importante de la elección de este formato. Existen otros formatos de firma digital, pero el que utiliza la aplicación Weco es PAdES, que es un conjunto de restricciones y extensiones a PDF y al estándar ISO 32000-1, y que inserta la firma digital en el propio documento que se firma. Esto significa que el documento está firmado en sí mismo, del mismo modo que ocurre con los documentos en papel y que, por tanto, podría extraerse del expediente y, por ejemplo, ser enviado por correo electrónico, sin perder la firma digital. Cualquier persona que disponga del documento puede abrirlo y verificar la firma con el propio lector de PDF, haciendo el sistema de firma universal y no dependiente de la tenencia de ningún otro *software*.

Los sistemas informáticos que basan su firma digital en otros formatos de firma, guardan la propia firma de un documento en otro fichero distinto, en un formato incomprensible para una persona no técnica. Esto hace que se pueda enviar el documento original sin la firma, o que si se envían juntos la relación tenga que ser explicada, lo que da lugar a un gran número de malentendidos. Supongamos que se envían por *email* tres documentos con sus tres ficheros de firma correspondientes: podría no estar claro cuál se corresponde con cuál. Pero además, es más complicada la verificación de la firma dado que se requiere de una aplicación específica, no siendo suficiente con la propia aplicación que abre el documento para visualizarlo.

Además, la firma PAdES permite utilizar una ampliación denominada PAdES-LTV (Long Term Validation), que es el formato de firma longeva para PDF. Este perfil permite prorrogar por tiempo indefinido la validez de las firmas, de forma que se garantiza la validación tras muchos años después de la realización de la misma incluso aunque caduque el certificado original con el que fue firmado el documento.

No obstante, el gestor de expedientes ha de contemplar la posibilidad de carga de ficheros en otros formatos, pues en principio el concepto de «documento» que puede formar parte de un expediente es muy amplio. En el caso de los sancionadores en materia de sector audiovisual, el documento principal es un video, que por supuesto ha de ser parte del expediente. En actuaciones referidas al sistema de liquidaciones del sector energético, los elementos clave son hojas de cálculo. Además hay que tener en cuenta que muchos de los documentos son presentados por parte de los interesados a través de la sede electrónica y, por tanto, pueden entrar en la CNMC en cualquier formato. Por defecto, los ficheros que han sido originariamente presentados se guardan en el expediente, salvo que estuvieran corruptos, fueran ilegibles o tuvieran algún tipo de virus o *software* malicioso.

A. CONFIDENCIALIDAD

Por defecto, aquellas personas físicas o jurídicas a las que se ha reconocido la condición de interesado en el expediente tienen derecho de acceder a todos los documentos que lo conforman. Pero algunos documentos pueden contener información relativa a uno de los interesados que, de ser puesta en conocimiento de otros interesados, por ejemplo, sus competidores, produjera un perjuicio en su esfera personal o comercial que no sea necesario para la resolución del expediente.

En estos casos, bien de oficio o bien a instancia del interesado, se puede declarar la confidencialidad sobre un documento o parte del mismo, para todos o solo para algunos de los interesados. La confidencialidad tiene un carácter necesariamente relativo dado que es el resultado de la ponderación de intereses contrapuestos, por lo que la misma podrá afectar de distinto modo a los distintos interesados de un expediente o, incluso, ser solo oponible para aquellos terceros que finalmente accedan al expediente por mor de la Ley de Transparencia. Todo ello permite concluir que la confidencialidad es un concepto clave en la configuración de una aplicación de gestión de expedientes.

El concepto de confidencialidad permite también identificar documentos «censurados», es decir, la versión pública o accesible de un documento que contiene datos confidenciales y que han sido debidamente omitidos (censurados), habitualmente la visualización de grandes líneas negras en sustitución de aquellos datos que deben mantenerse ocultos para aquellos cuyos intereses no permiten el acceso a dicha confidencialidad.

Es crucial emplear para la censura una herramienta adecuada. Soluciones no rigurosas, como la colocación sobre las palabras de unos rectángulos negros, tal y como se hizo en la reciente Sentencia núm. 20/2018, de la Sala Penal de la Audiencia Nacional (Sección 2.^a, asunto *Gürtel*), la cual fue difundida en Internet y permitía leer los datos censurados de los acusados y los partícipes a título lucrativo, no resultan adecuadas para una debida protección de la confidencialidad. A este respecto, el propio editor de PDF de Acrobat tiene una opción específica para tal fin.

Cabe destacar que ambos tipos documentos, confidenciales y censurados, forman parte del expediente, de forma que aparecerán incluidos en el correspondiente índice y se foliarán en consonancia con la construcción ordenada del expediente. El carácter necesariamente relativo de la confidencialidad debe permitir introducir en la aplicación las excepciones a la confidencialidad. Excepción que concurrirá, habitualmente, para el titular del secreto comercial o industrial que la confidencialidad persigue proteger, pero podrá también concurrir para otros, como sujetos del mismo grupo empresarial o sujetos cuyos intereses resulten preponderantes respecto de tales secretos (por ejemplo, el derecho de defensa de otros sujetos imputados), no así respecto de otros cuyos intereses no tengan tal prevalencia (por ejemplo, denunciante). En tal escenario, Weco permite marcar el do-

cumento como confidencial y acto seguido elegir aquellos interesados para los que se exceptúa la confidencialidad, es decir, que podrán tener acceso al documento.

La información sobre confidencialidad de cada documento será especialmente importante en la aplicación Weco que gestiona la CNMC al tiempo de generar un «acceso al expediente» (para interesados con derecho de acceso) o al tiempo de generar una «remisión del expediente» (a terceros, otras administraciones o tribunales de justicia). Así, es la propia aplicación la que protege los documentos confidenciales de ser entregados a terceros. La herramienta para preparar la documentación que se entregará a un interesado o un tercero comprueba los permisos de todos los interesados de forma automatizada.

B. DOCUMENTOS DE ACOMPAÑAMIENTO

Los documentos de acompañamiento no suelen tomarse en consideración cuando se diseña un gestor de expedientes, pero aportan un valor en la sombra que favorece y agiliza la gestión. Se trata de documentos que no forma parte del expediente, pero que sin embargo facilitan el trabajo. Por ejemplo, el documento en formato editable (word, ODT) que dio origen al documento PDF que es el que se ha incluido en el expediente, información de apoyo, referencias legales, bibliográficas o jurisprudenciales, notas resumen o correos electrónicos entre unidades internas.

En la aplicación Weco estos documentos son llamados «documentos de trabajo» y contribuyen muy activamente a la eficacia en la gestión, la colaborativo y la eficiencia del trabajo. Además de los ejemplos mencionados, con el tiempo van surgiendo otros usos muy adecuados para ser tipificados de esta forma, como pueden ser la versiones *web* de algunos documentos, el fichero ZIP resultante de un acceso al expediente entregado o remitido a un interesado o las sentencias de los tribunales que puedan servir de referencia. No forman parte del expediente, no se folian, pero se incorporan al margen para facilitar la actuación de los usuarios que intervienen en el procedimiento.

Existe otra categoría de documentos que podrían también calificarse como de acompañamiento. A diferencia de los «documentos de trabajo», estos sí forman parte del expediente (se folian), pero son documentos cuya relevancia está por debajo de los documentos que conforman el análisis de fondo del procedimiento. Aunque en la CNMC han sido tipificados como «no entregables por defecto», no significa que no deban entregarse si se remitiera el expediente, o si un interesado solicitara el acceso al mismo, sino que dada su baja importancia, por defecto se ignoran en las entregas salvo que se preste atención expresa sobre alguno de ellos. Se trata de los acuses de recibo de las notificaciones, de los poderes de representación, de las copias del NIF o de simples documentos administrativos de trámite.

C. FOLIADO ELECTRÓNICO

El concepto de foliado en un expediente es ampliamente conocido en el ámbito papel, pero no así en el mundo digital. En la CNMC se ha adaptado este mecanismo que permite reflejar la ordenación lógica del expediente al mundo digital. Como se ha comentado anteriormente, el formato elegido para guardar los documentos es el formato PDF, aunque pueden existir ficheros con otros formatos. El formato PDF permite introducir marcas de agua en el propio documento, capacidad que es aprovechada para numerar en digital todas y cada una de las páginas. Al margen de que cada documento pueda tener su propia numeración propia, que suele encontrarse en la parte inferior de la página, el gestor de expedientes comenzará a asignar a todas las páginas un número de folio único, comenzando por el núm. 1.

Una vez se han foliado todas las páginas del primer documento PDF del expediente, se seguirá con la primera página del segundo documento, continuando con el número inmediatamente posterior al último número que se utilizó en el primer documento, y así sucesivamente. El foliado no es automático en Weco, pues la herramienta solo se limita a sugerir el siguiente número de folio, de forma que el foliado es realizado concienzudamente por la unidad que instruye el expediente.

En Weco existen dos tipos de foliados: el foliado provisional y el foliado definitivo. De esta forma un documento puede estar foliado provisionalmente, momento durante el cual puede ser alterado con facilidad, y llegado el momento se pueden fijar los números de folio pasando a un foliado definitivo. Una vez que un documento ha sido foliado de forma definitiva, el foliado se habrá fijado definitivamente, por lo que solo unas pocas personas con permisos especiales podrían modificar el foliado. Además, y para ciertos casos en los que es necesario introducir un folio entre dos existentes pero el refoliado completo del expediente produciría demasiados problemas por haber sido referenciado en muchas ocasiones posteriores, la aplicación permite insertar foliados «bis», pudiendo insertarse tantos «bis» como fuera necesario. Obviamente esta opción solo debe utilizarse en ocasiones muy señaladas.

Para garantizar la trazabilidad del foliado, Weco además guarda para cada documento un «historial de foliado», de forma que no solo conoce internamente qué folios tuvo anteriormente cada página concreta de cualquier documento, sino que, una vez deducido testimonio, se plasma en la propia página un poco más abajo, con una fuente de texto tachada.

El foliado garantiza dos propiedades muy útiles en un expediente. Por un lado, impide la inserción sospechosa de un documento en medio de otros dos que ya constaban en el expediente y que iban seguidos, y por otro lado permite que todas y cada una de las páginas de todos los documentos se pueda referenciar de forma directa y unívoca. Esto es muy útil en general, pero especialmente a la hora de redactar un documento de alegaciones, el pliego de cargos o la propia resolución, que permite referenciar con exac-

titud otros documentos y páginas concretas del expediente, no importa cuán largo sea.

Pero hemos de recordar que no todos los documentos de un expediente han de estar en formato PDF, por lo que, ¿qué hacer en el resto de casos? Podemos tener en el expediente digital un video, una hoja de cálculo, un documento de word o una imagen JPG, por poner algunos ejemplo. En este caso, la CNMC ha adoptado una solución general: todos los ficheros que no sean PDF serán referidos en la aplicación con un folio único y, dentro de ese folio, se podrán utilizar otras referencias propias del formato concreto que se trate. Por ejemplo, el video que consta en un sancionador podría foliarse con el núm. 12.508, lo que permitirá referirse a él según se puede observar en el folio 12.508, minuto 14, segundo 20.

El concepto de foliado es muy importante sobre todo cuando los expedientes que se tratan pueden enviarse a la Administración de Justicia, es decir, son objeto de recurso contencioso-administrativo. En caso de que el ámbito de Weco informaticice un procedimiento que en realidad no es un procedimiento administrativo, sino que se utiliza para soportar algún tipo de gestión interna, no sería necesario foliar los expedientes. Por ejemplo, si se quieren registrar como «expedientes» cada una de las preguntas informales a un buzón de correo de atención a usuarios. La aplicación de gestión de expedientes debe ser configurable para poder activar o desactivar los requerimientos de foliado según las necesidades.

Para finalizar con este apartado sobre el foliado digital, se destaca la utilidad que se ha creado en la aplicación Weco, de forma que un instructor del expediente puede acceder a cualquier folio del mismo en un click. Cuando el expediente se encuentra foliado, aunque sea de forma provisional, existe la opción de búsqueda de un número de folio o de un rango de folios, generando un PDF con ese folio o rango. Esto permite al instructor consultar las referencias de otros documentos de forma inmediata, lo que supone una clarísima ventaja sobre el formato papel.

D. DOBLE DOCUMENTO

Hace ya bastantes años, y principalmente a raíz de la incorporación del foliado digital en los expedientes, se puso de manifiesto un problema importante. Dado un documento, la aplicación Weco modifica ese documento para imprimir en cada página, en su margen superior derecha, una pequeña marca con el número del expediente, el número de folio y el carácter o no confidencial del documento. Resultó que este documento modificado es en la práctica mucho más útil para trabajar con el expediente, tanto para los propios instructores, como para los interesados el procedimiento o sus representantes. El hecho de que cada página esté identificada de forma inmediata facilita la comprensión y consulta de los documentos. Pero esta versión modificada por el gestor de expedientes de la CNMC no es el documento original. De hecho, existen documentos que se encuen-

tran firmados digitalmente y que, por tanto, no pueden ser alterados. Para estampar esta información, la aplicación genera una copia, normaliza el documento a tamaño A4, limpia y adecuenta el documento PDF, inserta los datos mencionados y, por último, sella este nuevo documento mediante un certificado digital de sello electrónico de la CNMC, para garantizar su validez. Dicho de otra forma, se realiza una «copia auténtica», de acuerdo con el concepto planteado en el art. 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esto significa que, dado un expediente electrónico, cada documento se encuentra duplicado, guardando la aplicación siempre dos versiones. Por un lado el documento original, que estará firmado en su caso por los firmantes correspondientes, o bien manteniendo el fichero que fue presentado por la sede electrónica en su formato y características iniciales. Por otro lado, se guarda la copia normalizada del documento, con las marcas de agua que facilitan su rápida identificación y referencia. El documento interesante para trabajar siempre será el segundo, pero eso no impide que la aplicación guarde también su homólogo original para poder ser consultado en cualquier momento. De hecho, el expediente digital no contendría una lista de documentos, sino una lista «doble» de documentos.

Llegar a esta forma de funcionamiento no ha sido rápido y se ha tenido que afinar a lo largo de los años, pero la experiencia ha demostrado ser una gran herramienta, que soluciona, por ejemplo, el problema del foliado o refoliado de documentos después de haber sido firmados digitalmente.

III. CARGA DE INFORMACIÓN EN EL EXPEDIENTE

Toda herramienta informática que se diseñe para llevar a cabo la gestión de expedientes necesitará de un análisis sobre el proceso de carga de información en la misma. Es obvio, pero suele ser uno de los principales problemas en las primeras fases de implantación de un sistema de este tipo. Por desgracia los datos no se generan de forma espontánea dentro del expediente y constituye una queja habitual la «sobrecarga» que supone tener que introducirlos.

Esta queja va asociada al proceso normal por el que las personas siguen pensando en realizar una tramitación clásica en papel y «además» tener que cargar la información en un sistema informático. Según uno va recorriendo el camino de la transformación digital, se invierte la carga de la queja hacia los procesos manuales en papel, dado que el esfuerzo invertido en registrar información en un expediente electrónico produce un retorno satisfactorio cuya valoración va creciendo con el tiempo. La clave del proceso es convertir el «además» en un «en lugar de». Toda carga de información queda grabada públicamente y, por tanto, el esfuerzo realizado una única vez se convierte en una garantía de acceso para siempre, pues esa información podrá ser localizada y consultada con rapidez y sencillez.

Existen varias fuentes de información y documentos que han de llenar de contenido el expediente. Por un lado las actuaciones realizadas por la propia Administración y sus documentos y, por otro lado, los documentos presentados por los actores externos, que normalmente serán los interesados en el expediente, terceros u otras administraciones que participan en el procedimiento. Vamos a analizar con mayor detalle cada uno de estos casos.

A. ACTUACIONES PROPIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

La propia Administración genera una parte de los documentos que forman parte del expediente, lo cual normalmente se hace con una herramienta ofimática. En el caso de la CNMC se utiliza la aplicación Word. Pero es cierto que muchos de los documentos están tipificados y estandarizados, es decir, que incluyen un formato predefinido y datos que ya han sido cargados en el propio expediente, como, por ejemplo, el número del expediente, el nombre, la fecha de incoación, los datos de los denunciados, etcétera.

Para facilitar la generación de documentos, la aplicación Weco dispone de un sistema de plantillas que permite generar y cargar directamente en el expediente los documentos que se hayan definido. Si se genera en formato word podrá ser modificado una vez facilitado el trabajo de generar un documento con los datos y el formato básico.

Lo interesante del sistema de plantillas es que una plantilla es también un documento word habitual, de forma que para crear plantillas o modificar las existentes no es necesario contar con la Subdirección de Tecnologías. Además, esas plantillas podrán incorporar algunos «campos especiales», de forma que casi cualquier dato que ya se encuentre en el expediente pueda ser insertado de forma automática en el documento que se genera al utilizar una plantilla. Con este mecanismo se ahorra tiempo, y además se percibe el valor de introducir en el expediente la información estructurada.

Una vez elaborado un documento word, tanto si se ha usado una plantilla como si no, este documento se puede convertir también en el propio gestor de expedientes Weco a PDF, de forma que podrían guardarse ambos ficheros en el mismo suceso, uno al lado del otro: el documento «de trabajo» que no forma parte del expediente en formato word y el documento oficial PDF que sí formará parte del expediente.

B. ENFOQUE ESTRATÉGICO FUNDAMENTAL EN LAS ENTRADAS EXTERNAS: DISTRIBUIDOR Y RESPONSABILIDAD DE LA CLASIFICACIÓN FINAL

A la hora de diseñar el proceso de gestión electrónica de los expedientes, llega el momento en el que es necesario tomar una decisión estratégica y que marcará en gran medida el tipo de gestor de expedientes que se va a implantar. Dado un documento que entra en la Administración presenta-

do por un interesado en algún procedimiento administrativo es necesario decidir a qué expediente debe encaminarse (nuevo o existente), y después clasificar ese documento de forma adecuada.

A la hora de clasificar un documento puede realizarse una clasificación somera, o puede realizarse una clasificación profunda. Por clasificación somera podríamos entender, por ejemplo, que simplemente se defina si es una «denuncia», «recurso», «poder de representación» o «resto de escritos».

En la CNMC no es así, ya que se ha optado por una clasificación profunda, que puede ser explicada con otro ejemplo. Podría ser el caso de una solicitud de ampliación de plazo para remitir alegaciones a la confidencialidad, en contestación al Acuerdo de incorporación de documentos derivados de una inspección de competencia. En este caso, la inserción del documento presentado por la empresa inspeccionada no se colgaría en el expediente sin más, ya que como se ha explicado anteriormente, el expediente son hechos, no documentos. Por esta razón, sería necesario crear el nuevo suceso en el gestor de expediente, clasificado como «alegaciones», que debería ser relacionado con la empresa que presenta dichas alegaciones. Además de colgar el documento en ese expediente, hay que leerlo, comprenderlo y después insertar más información estructurada en Weco. Han de detallarse varias cosas, como que son alegaciones a la confidencialidad, como que también se solicita ampliación de plazo, y debe vincularse con aquellos documentos de la inspección que fueron cargados y notificados al interesado. Además se autocalculará si la presentación tiene lugar dentro del plazo establecido, o si se formulan otro tipo de peticiones.

Para cada tipo de suceso posible existe una clasificación diferente, lo cual nos lleva a inducir que solo podrá realizar la clasificación del documento que ha entrado en la Administración una persona que no solo tenga un conocimiento avanzado sobre el tipo de procedimiento administrativo sobre el que trata el asunto, sino incluso que conozca el concreto expediente y sus vicisitudes.

Este enfoque no es el habitual en los gestores de expedientes, pues requiere de una gran coordinación y mentalización en todas aquellas personas y unidades cercanas a los expedientes, que han de clasificar permanentemente todos los sucesos y documentos. Por ejemplo, en el inicio del proyecto de digitalización de expedientes de la Audiencia Nacional, los expedientes en papel se enviaban a un gran edificio fuera de las instancias judiciales, para que un equipo de más de 100 personas, contratadas para tal fin, se dedicaran a escanear y clasificar los documentos. Estas personas no podrían nunca realizar una clasificación fina de los mismos.

Continuando con la estrategia de la CNMC, cuando un documento entra en el organismo existen, por tanto, tres necesidades:

1. Escanearlo (solo en caso de que haya sido presentado presencialmente a través del registro físico de entrada/salida).
2. Hacerlo llegar a las personas que conocen y gestionan el expediente particular al que ese documento deba pertenecer.

3. Clasificarlo de forma profunda, dentro de un suceso, dentro de un expediente.

El primer punto se ha resuelto adoptando la medida de que es el propio personal de registro el que debe escanearlo, registrarlo e insertarlo en el «Distribuidor» («devolviéndose los originales al interesado» según reza el art. 16.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Para solucionar el segundo punto se ha implementado un módulo de Weco clave, llamado «Distribuidor», que permite ir distribuyendo, siempre en digital, cualquier asunto de unas unidades a otras, insertando comentarios, etiquetas, con trazabilidad absoluta de dónde estuvo el asunto en cada momento, hasta hacerlo llegar al «Saco» del expediente de destino. El distribuidor está preparado para no dividir los caminos, es decir, un asunto no se puede distribuir a dos destinatarios, sino a uno exclusivamente, para garantizar de forma absoluta dónde se encuentra ese asunto en cada momento, y por supuesto que no se extravíe ninguno.

El saco del expediente no es más que un conjunto de documentos que se encuentra pendiente de clasificación dentro de los sucesos del expediente. Dado que los documentos ya han llegado a su destino, serán las personas con un conocimiento muy cercano a ese expediente las que lo insertarán y clasificarán en el historial de sucesos.

C. ENTRADA DE DATOS DESDE LA SEDE ELECTRÓNICA

La presentación de escritos a través de las Sedes Electrónicas de las Administraciones Públicas debería ser lo habitual, a la vista del art. 14 de la Ley 39/2015, que establece que «las personas físicas podrán elegir», pero no así otra gran abanico de sujetos que «estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos» según se lee en el apartado 2 de ese mismo artículo. Por esta razón, y en el caso concreto de la CNMC cuyos principales interlocutores no son personas físicas, se entiende que la gran mayoría de asuntos serán presentados electrónicamente.

Los formularios de la Sede Electrónica tienen la ventaja de que se pueden definir cuantos campos sea necesario, así como el número de formularios que se considere, para que las entradas sean clasificadas en gran medida. No obstante, la automatización de extremo a extremo no se ha planteado, haciendo que los asuntos presentados sean encaminados por el Distribuidor igual que cualquier otro.

D. ENTRADA DE DATOS DESDE EL REGISTRO PRESENCIAL

Como se ha comentado, el registro presencial sigue cumpliendo la función de ventanilla física para la presentación de escritos en formato papel. Dado que el personal de registro se encarga de la digitalización de los do-

cumentos presentados, una vez que el asunto llegue al Distribuidor, no importará mucho a efectos prácticos si tuvo su entrada por la Sede Electrónica o por el registro presencial.

E. ENTRADA DE DATOS DESDE EL SISTEMA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS DE LAS AAPP

Aquellos asuntos que provengan de otra Administración pública, ya sea un ministerio, organismo, ayuntamiento o comunidad autónoma, deberían ser transmitidos por el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), al que se encuentra conectado la aplicación de registro de la CNMC.

Aunque en estos momentos existen limitaciones de tamaño que dificultan el envío de documentos de gran tamaño o de expedientes completos, se está trabajando para que en un futuro el SIR utilice un sistema de almacenamiento en la nube que permita no mover los documentos físicamente, sino solo los asientos con referencias a los ficheros.

Una vez realizada la entrega en la CNMC, el asiento y sus documentos asociados se envían al distribuidor de la forma habitual, de modo que es el distribuidor el que normaliza todas las entradas.

IV. NOTIFICACIONES, COMUNICACIONES Y REMISIONES DEL EXPEDIENTE

El principal canal por el que la Administración se comunica con los interesados en un procedimiento es el de las notificaciones administrativas. Recordando el art. 41 de la Ley 39/2015, las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. En la CNMC se ha optado por la vía de comparecencia en la sede electrónica del organismo, de las posibilidades que ofrece esa misma ley en su art. 43.

El portal de notificaciones electrónicas de la CNMC está pensado para facilitar al máximo la interacción con el mismo y reducir el número de problemas técnicos que se pueda tener. Por un lado, funciona con cualquier navegador que se encuentre razonablemente actualizado, sin limitar la tecnología ni el sistema operativo del PC, portátil, *tablet* o dispositivo con el que accede el interesado. No requiere la instalación de ningún *plugin*, *software* adicional, complemento *java*, *activex* o de cualquier otra índole y, por tanto, tampoco requiere que el usuario tenga permisos de administrador, ni requiere ningún complemento en ninguna versión específica.

A continuación vamos a profundizar en algunos conceptos adicionales que son la base del sistema en la CNMC.

A. NOTIFICACIONES INTEGRADAS CON EL EXPEDIENTE

Normalmente, el sistema de notificaciones electrónicas se ha enfocado en otras Administraciones como un sistema distinto del propio gestor de expedientes, de forma que el gestor de expedientes envía las notificaciones al portal y después ofrece una forma de consultar el estado de las notificaciones. En la CNMC se ha optado por un diseño integrado de ambos sistemas, de forma que el portal de notificaciones se relaciona intensamente con Weco. De esta forma, el instructor de un expediente está observando el estado de las notificaciones practicadas, en tiempo real, en el propio historial del expediente. Cuando un interesado acepta una notificación, se genera un acuse de recibo en forma de un documento PDF firmado, que se integra en el propio expediente de forma automática. Este documento forma parte del expediente.

Lo mismo ocurre con el certificado de puesta a disposición y con la gestión de contactos, asuntos de los que se hablará más adelante.

B. SE NOTIFICA A UN NIF

Si nos trasladamos por un momento al mundo papel, la «dirección de notificación» es una dirección postal, con su nombre de calle, número, piso, población y código postal. En el mundo de las notificaciones telemáticas, en la CNMC se ha considerado que la «dirección de notificación» es un NIF. Es decir, la notificación telemática se lanza contra un NIF y cualquiera que tenga un certificado digital reconocido para ese NIF concreto podrá acceder a la notificación. El certificado puede haber sido expedido por cualquier autoridad de certificación reconocida de las aceptadas por el Ministerio de Industria.

En la práctica este sistema tiene una propiedad crucial, que es la que se buscaba: no es necesario darse de alta en el portal de notificaciones de la CNMC. De hecho, no es necesario y no es posible, ya que no existe el concepto de «registro» ni de usuarios registrados en el portal. Esto significa que cualquier persona o empresa, en estos momentos, podría acceder al portal de notificaciones de la CNMC para revisar si tiene alguna notificación a su disposición o consultar su historial de notificaciones.

Para facilitar la práctica de las notificaciones, y siendo conscientes de que en la vida real no es adecuado que las cosas dependan de una única persona, el gestor de expedientes de la CNMC permite definir varios NIF, a efectos de notificación, para un mismo interesado. De esta forma, cualquiera de esa lista de contactos que se haya definido, podrá aceptar o rechazar la notificación, entendiendo que la notificación ha sido practicada la primera vez que cualquiera de los contactos de la lista acceda al portal y acepte la notificación. Entre los posibles NIF que se pueden configurar para un mismo interesado se encuentran los de persona física y los de persona jurídica.

Cabe recordar que los certificados electrónicos de representante guardan en sus campos internos, tanto el NIF de la persona física, como el NIF de la empresa a la que representa. Por esta razón, la notificación podría realizarse al NIF de la persona física, al NIF de la empresa o a ambos. En cualquiera de esos casos, la persona que disponga del certificado de representante podría aceptar la notificación.

Volviendo a la vida real, la CNMC es consciente de que cuando emite una notificación, es imprescindible tratar de avisar a los interesados por otros medios, denominados en la aplicación «avisos de cortesía». En particular se trata del envío de uno o varios correos electrónicos y uno o varios SMS. En un futuro se podrían estudiar otros canales como mensajes de *whatsapp*, *telegram*, *twitter* o *facebook*. Estos avisos no suponen la práctica de la notificación y podrían no enviarse sin ninguna consecuencia jurídica, pero es evidente que su envío facilita y engrasa en gran medida la relación fluida con la Administración.

En su momento supuso una agradable sorpresa comprobar que este concepto que se venía utilizando en la CNMC, generando cierta confusión porque era necesario insistir en que el aviso de cortesía no se identificara con la propia notificación, fue regulado en el art. 41.6 de la Ley 39/2015, aclarando al final del punto y de forma muy acertada que: «La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida».

C. GESTIÓN DE CONTACTOS A EFECTOS DE NOTIFICACIÓN

Ya que las notificaciones se hacen a uno o varios NIF, se deduce que la gestión principal en lo relativo al funcionamiento del sistema es determinar cuál es esa lista de NIF a los que se van a lanzar las notificaciones.

Siempre se podrá establecer como destinatario el NIF de la empresa, pero es previsible que la empresa no acceda a la notificación si no se le envía un aviso de cortesía y además dispone de un certificado reconocido de representante en el que conste el NIF de la misma de forma apropiada. En el caso de la CNMC, la aplicación en la que se gestionan los datos de contacto de los destinatarios de las notificaciones no es el portal de notificaciones, sino que dicha gestión se integra también en el propio gestor de expedientes y, de hecho, en el propio expediente. Cada expediente dispone de su propia base de datos de contactos, independiente de cualquier otro listado general y de cualquier otro expediente para garantizar que no existen gestiones paralelas que podrían alterar los datos de contacto, más allá de las personas que están trabajando únicamente en ese expediente.

Al margen de lo anterior, hace dos años la CNMC comenzó a gestionar activamente una base de datos genérica de contactos a efectos de notificación «por defecto», de forma que las propias empresas puedan designar representantes a los que dirigir una notificación, salvo que se haya designado a otro u otros específicos para el expediente en cuestión. Esta base de

datos permite dirigir notificaciones telemáticas de actos iniciales en procedimientos iniciados de oficio. Esta base se encuentra en funcionamiento, pero se está trabajando en un proyecto para integrarlo en el propio gestor de expedientes y facilitar, tanto la auto-gestión de contactos por parte de las empresas, como la integración y sincronización con los expedientes.

También se está trabajando para integrar en el sistema de notificaciones de la CNMC el sistema de notificaciones del Punto de Acceso General electrónico del Sector Público Estatal, de forma que una persona pudiera aceptar una notificación en el propio Portal de Notificaciones de la CNMC o en el Punto de Acceso General, indistintamente.

D. PRÁCTICA DE UNA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

La práctica de una notificación se prepara y ejecuta en el propio expediente. Esto facilita la inserción de mecanismos de seguridad para, por ejemplo, no notificar documentos confidenciales. Dado uno o varios documentos cuya notificación debe cursarse, se crea una «remesa», concepto por el que se define un conjunto de notificaciones en las que se notifica el mismo documento.

Cada notificación está dirigida a un solo interesado en el expediente, que normalmente se canaliza a través del representante de una persona jurídica. Este interesado (o su representante) podrá haber definido varios contactos a efectos de notificación, de forma que la misma notificación será objeto de varios avisos de cortesía a personas diferentes, entre las que se suelen incluir el representante legal. Es importante destacar que la notificación no va dirigida al representante, sino a la empresa, y de entre todos los contactos que estén habilitados cualquiera podría aceptar la notificación a todos los efectos.

El sistema de notificaciones de la CNMC se encuentra diseñado para enviar documentos de cualquier tamaño, de forma que podrían enviarse hasta videos de varios gigabytes. Este detalle habilita la realización de un «acceso al expediente» a través del sistema de notificaciones telemáticas, dado que es posible (y se hace habitualmente) el envío de un expediente completo comprimido en un fichero ZIP al interesado, que puede contener miles de documentos y decenas de miles de folios. El receptor de la notificación puede de esta forma descargarse por Internet el expediente y un índice del mismo desde su propia sede física en cualquier ciudad lejos de Madrid, de forma que el desplazamiento a la sede de la CNMC resulta innecesaria para acceder a un expediente.

Otra ventaja de la íntima integración de Weco con el sistema de notificaciones es que el gestor de expedientes establece un bloqueo en los documentos del expediente, marcándolos con una etiqueta del tipo «este documento ha sido notificado», de forma que se extrema la precaución a la hora de gestionar el expediente, impidiendo su eliminación por ejemplo. El inicio del envío de las notificaciones depende del buen funcionamiento

de varios sistemas externos, como la aplicación de registro (para generar el número de registro de salida) o el propio portal. Por esta razón ha sido necesario diseñar la aplicación partiendo del supuesto de que cualquier sistema puede fallar o estar caído. Esos supuestos potencialmente fallidos se resuelven mediante un sistema de colas que permite reintentos controlados durante los días que haga falta, registrando en todo momento cualquier fallo que se produzca.

De forma automática se genera el certificado de «Puesta a disposición de la notificación», en formato PDF, que se integra de forma automática en el expediente. Este documento deja constancia de la fecha y hora exacta a la que los interesados ya podrían acceder al portal de notificaciones y descargar los documentos, así como de los adjuntos notificados y su destinatario.

Cada vez que un interesado acepta o rechaza una notificación, se genera un acuse de recibo, que el interesado puede descargarse y que se integra también de forma automática en el expediente, pasando a formar parte del mismo. Los rechazos tácitos, es decir, por el transcurso de diez días sin que se haya accedido a la notificación, también se generan de forma automática y se integran en el expediente. La ventaja es que en el mismo expediente, el instructor puede ir visualizando las empresas que han sido notificadas en tiempo real, pues se va actualizando el contador de acuses de recibo pendientes.

Por último, el gestor de expediente permite la gestión de notificaciones por cualquier medio, estando integrado en el mismo sistema el conteo y gestión de notificaciones telemáticas, por servicio postal, motorista, o por cualquier otro medio, habilitando incluso la posibilidad de realizar una misma notificación a un interesado por varios canales simultáneamente.

V. Y ENTONCES CAMBIA LA LEY

A menudo el gestor de expedientes se enfoca desde la premisa de que debe implementar un «*workflow*» o flujo de estados, de forma que se han de definir con anticipación a que se pueda insertar un expediente aquellas fases o trámites por los que ha de pasar el expediente y en qué orden, definiendo cuáles son obligatorios y cuáles opcionales. La tipología de los expedientes puede ser relevante, pero si se gestionan expedientes de larga duración, como, por ejemplo, los sancionadores por prácticas restrictivas de la competencia cuyo plazo máximo de resolución es de dieciocho meses y en los que pueden integrarse varias decenas de miles de folios, se descubre que es muy difícil o imposible establecer un flujo de trabajo que abarque todas las hipótesis. Siempre ocurre algún supuesto imprevisto.

El enfoque centrado en definir los flujos de trabajo tiene otro inconveniente. Cada vez que ocurre un acto o suceso que no encaja en el flujo hay que modificar la definición, lo cual implica el bloqueo del expediente hasta que la modificación tiene lugar. Estas son las razones por las que en

la CNMC se estableció, desde el inicio, un sistema que permite cualquier secuencia de circunstancias en cualquier momento, con un solo requisito.

Cualquier cosa que suceda en el expediente ha de estar tipificada, pero una vez que ha sido descrita adecuadamente, puede insertarse en cualquier punto de la vida del expediente. Este enfoque también ha recibido sus críticas dirigidas principalmente a una excesiva flexibilidad, pero básicamente trasvasa la responsabilidad de registrar de una forma coherente los hechos a la unidad que instruye el expediente.

De todas formas, uno puede haber definido un flujo perfectamente detallado y que funciona correctamente, pero ocurre algo inevitable: un incauto legislador modifica la ley, se decide un cambio estructural u organizativo de órganos o unidades, cambia la tipología de los expedientes o las competencias que se ejercen, se fusionan y dividen los ministerios u organismos: los reales decretos de estructura son verdaderos cataclismos en los sistemas informáticos.

Los expedientes de la CNMC han sufrido estas desavenencias en los últimos diez años, incluidos cambios normativos y fusión de organismos. Para adaptar los expedientes digitales a tales circunstancias ha sido fundamental el hecho de no tener que adaptar ningún flujo de trabajo (pues el concepto no existe). Además ha sido muy útil la posibilidad de declarar ciertos tipos de sucesos o tipos de expedientes «obsoletos», con el efecto de que se mantendrán intactos en todos los expedientes anteriores, pero no se podrán insertar a partir de la fecha en la que se marcan. De esta forma, los expedientes antiguos mantendrán su tramitación relativa a la antigua ley, con sus nomenclaturas anteriores y en los nuevos podrán insertarse los nuevos sucesos adaptados a las nuevas denominaciones y casuística.

VI. CONCLUSIONES

La tecnología no es una solución en sí misma, es una puerta que nos permite acceder a nuevas capacidades y formas de hacer las cosas. Pero para que la tecnología sea útil son necesarias dos condiciones. Por un lado, que las soluciones se implementen de forma que hagan la vida más fácil, que se refleje en el resultado del trabajo y que no supongan una tortura. Esto puede sonar evidente pero en la práctica no suele ser fácil, y es necesario recordarlo al acometer cada problema y cada decisión.

Por otro lado, es necesario basar las soluciones tecnológicas en conceptos bien definidos, que han de acertar en el enfoque. Por desgracia, los conceptos tradicionales no siempre son los adecuados en el mundo digital, principalmente porque el mundo digital habilita posibilidades que en el mundo papel son inconcebibles o demasiado costosas. Por esta razón es habitual que el entendimiento llegue una vez ya se ha acertado o se ha metido la pata en el enfoque, siendo complicado corregir algunas situaciones cuando nos encontramos en el segundo caso.

Con la tecnología la forma de trabajar se ve alterada en gran medida, principalmente por la simultaneidad de actuaciones sobre un mismo caso por personas diferentes, el acceso inmediato a la información y a cualquier dato de cualquier expediente, la eliminación de los tiempos y gestiones para «mover» el expediente, y por la pérdida del sentimiento de «posesión».

El cambio en la forma de trabajar siempre es difícil y está rodeado de grandes resistencias e inercias, pero uno sabe que está acertando al elegir el camino si la idea de volver a hacer las cosas como se hacían hace dos años es desechada.

VI. CONCLUSIONES

La tecnología no es una entidad en sí misma, es una guerra que nos permite acceder a nuevas capacidades y formas de hacer las cosas. Pero para que la tecnología sea útil, los recursos han de ser adecuados. Por un lado, que las soluciones se implementen en forma que hagan la vida más fácil, que se refleje en el resultado del trabajo y que no supongan una carga. Lo que se refleja en el resultado es la tecnología, no el hábil y el necesario respecto al sistema, cada problema y cada decisión.

Por otro lado, es necesario tener las relaciones tecnológicas en un nivel bien definido, que sea el referente de trabajo. Por un lado, los conceptos tradicionales no siempre son los adecuados en el mundo digital, principalmente porque el mundo digital cambia rápidamente, que en el mundo papel son inmutables y accesibles para todos. Por otro lado es habitual que el conocimiento se genere y se actualice a través de la red, que la parte de la cultura, técnica, científica, tecnológica, algunas situaciones cuando nos encontramos en el trabajo, como