

DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA.

ESTADO DE SITUACIÓN

Bernardo Arroyo Abad
Doctor en Derecho

1.- La necesidad del desarrollo de una Administración electrónica homogénea eficiente y real como motor de cambio del modelo productivo.

La tremenda crisis económica que nos afectó durante siete años (periodo 2008-2014) ya puso de manifiesto que nuestro sistema productivo estaba desfasado y respondía a aspectos más especulativos y coyunturales que de mercado, obviando el papel que el propio mercado desempeña como regulador natural de un sistema de libre competencia.

Impostados planteamientos económicos protagonizados por una Administración Pública excesiva y poco ejemplar, precisaban ser reformados ya que la Administración debe adoptar un papel muy activo en el estímulo de un sistema de generación de bienes y servicios más productivo, con mayor rendimiento. Mayor productividad conlleva optimizar la ratio gasto corriente-inversión/ingresos.

En este contexto, el papel de la Administración como agente económico debe ser racional e ir dirigido a impulsar todos aquellos instrumentos y mecanismos que potencien la gestión de unos recursos que han demostrado ser limitados. La Administración electrónica se convierte en una herramienta estratégica precisamente porque introduce recursos económicos en un sistema que ha de ser eficiente (ahorro de costes de transacción y actividad económica) En Dinamarca, por ejemplo, la facturación electrónica ahorra a los contribuyentes ciento cincuenta millones de euros y a las empresas cincuenta millones de euros al año. Si se introdujera en toda la UE, el ahorro anual podría superar los cincuenta mil millones de euros. Solo en Italia, los sistemas de contratación electrónica recortaron más de tres mil millones de euros en costes.

Tras el impulso que supuso la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Global E-Government Survey de Naciones Unidas de 2010, colocó a España en el noveno puesto mundial en el índice de desarrollo de la Administración electrónica y en el tercer puesto en el índice de lo que se denomina

“e-participación”. Las Leyes 39 y 40/2015 de procedimiento administrativo y régimen jurídico han venido a reafirmar el hecho de que el procedimiento administrativo es predominantemente electrónico, relegando, al menos desde un punto de vista teórico, a la tramitación en papel, a un plano muy residual. Aunque el nuevo cuerpo normativo integrado por ambas disposiciones ha supuesto un avance en muchos aspectos, su carácter de legislación básica y la diversidad de tiempos de implantación de los distintos aspectos contenidos en las mismas, supeditado a la *vacatio legis* contenida en sus disposiciones adicionales suponen de facto o por lo menos han supuesto una regulación dispersa y abstracta en muchos aspectos.

Los distintos tiempos de implantación han afectado sin lugar a dudas la estrategia contenida en los diversos planes de actuación planteados como es el caso del Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (2015-2020), dirigido a mejorar la calidad y eficacia de las administraciones públicas en el uso y extensión de las nuevas tecnologías digitales.

La Agenda Digital Europea y la Agenda Digital para España han supuesto, al menos desde un punto de vista desiderativo, una hoja de ruta en la consecución de los objetivos de implementación de una administración electrónica eficiente. El Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016- 2020, asumió el axioma de que “los servicios públicos digitales reducen las cargas administrativas para las empresas y los ciudadanos al hacer que sus interacciones con las administraciones públicas sean más rápidas y eficientes, más convenientes y transparentes y menos costosas”, y se ha asentado sobre tres necesidades axiomáticas absolutamente vigentes: la digitalización como vector de modernización de la Administración pública, la interoperatividad de los servicios públicos digitales y su accesibilidad a ciudadanos y mercado, todo ello a través de un necesario desarrollo legislativo que en nuestro país va siempre un par de pasos atrás debido a la ya tradicional resistencia de nuestro legislador a establecer una estrategia global y real que tenga en cuenta todos los factores que han de contribuir a que la administración electrónica sea realmente eficiente.

Lo cierto es que en la actualidad, los sistemas de TIC se encuentran en el centro de los procesos administrativos, aunque están lejos todavía de culminar los objetivos fijados por las diversas agendas de implantación. Se necesita un esfuerzo continuado de

inversión que garantice la mejora en la prestación de servicios públicos digitales nacionales, autonómicos, locales y transfronterizos. Necesidad que se hace especialmente acuciante en el entorno de las administraciones locales muy limitadas en sus capacidades de inversión por la regla de gasto y en muchos casos por los planes de ajuste y amortización de deuda, consecuencia de excesos de épocas pasadas con poco control presupuestario. En estos tiempos planes como Feder y PIR, junto con la articulación de estrategias de coordinación entre administraciones en los diferentes planos territoriales son absolutamente necesarios en la estrategia de implantación de una administración electrónica eficiente, ya que junto a la dispersión normativa, la fragmentación o descentralización administrativa también afecta al principio de unidad de mercado.

En el ámbito de las Comunidades autónomas se registran¹ notables diferencias en la implantación de la Administración electrónica por las diferentes Comunidades², que derivan del diferente grado de implementación del conocido como “diseño para todos” que supone la disponibilidad de servicios para ciudadanos de otros países de la UE y el uso de los servicios en línea. Dependiendo de la Comunidad Autónoma objeto de análisis o del municipio que escojamos donde se implante la e-Administración, en diferente grado pero así todo es destacable la reducción del esfuerzo inversor en TIC que han llevado a cabo las Administraciones Públicas y la ralentización del ritmo de implantación de los objetivos fijados en Europa.³

2.- Las nuevas leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo.

La LPAC y la LRJSP, recogen las principales disposiciones en materia de Administración electrónica. Se trata de legislación básica de aplicación a las Administraciones locales que evidentemente precisa de desarrollo y erige a la

¹ La administración electrónica en las Comunidades Autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE) 2018

² Los resultados obtenidos en el ranking de disponibilidad media de los e-Servicios, muestra una media regional del 80% de disponibilidad. Por encima de este valor están situadas tan solo 9 Comunidades Autónomas. Asturias y Madrid son las autonomías que mejor resultado obtienen con un porcentaje del 99% y del 98% respectivamente de disponibilidad y Melilla es la que cierra la lista con un grado de disponibilidad media del 50%.

³ Así todo los gobiernos autonómicos han desarrollado un importante despliegue de mecanismos de interacción, básicamente con aplicaciones móviles que permiten desde tramitaciones de cita previa, receta electrónica o historia clínica en los servicios de Salud a aplicaciones para la obtención de información turística. También se han desarrollado aplicaciones de Administración electrónica como las carpetas ciudadanas o sistemas de notificaciones, así como numerosos proyectos de digitalización documental.

tramitación electrónica como la principal forma de interrelación de las Administraciones públicas entre sí y con el ciudadano.

Ambas disposiciones entraron en vigor en octubre de 2016 si bien la Ley de Procedimiento Administrativo contiene una moratoria respecto a la regulación del registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, cuya obligatoriedad se prevé para el mes de abril de 2021.

El llamamiento in abstracto contenido en las disposiciones adicionales de la LPA que establecen la *vacatio legis* de la LPA en los aspectos descritos ha supuesto incertidumbre regulatoria con indudable dispersión normativa y el establecimiento de ritmos distintos en la implementación de determinados aspectos de la Administración electrónica, estableciendo tiempos que rebasan los periodos de los propios planes de articulación de Administración electrónica.

La accesibilidad a los sitios web y aplicaciones móviles del sector público se regula mediante el RD 1112/2018.

El marco regulatorio de la Administración electrónica se circunscribe a los sistemas de identificación electrónica, la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones públicas, la sede electrónica, la obligación de que las Administraciones públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados, los sistemas electrónicos de información mutua, el archivo electrónico de documentos, el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación, la actuación administrativa automatizada, la gestión compartida de los servicios comunes que incluye los sistemas de información y comunicaciones, la aplicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), la aplicación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) que garantice el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios gestionados digitalmente en el ejercicio de sus competencias, la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración y la transferencia de tecnología entre Administraciones.

Las normas contenidas en la LRJSP (artículos 38 a 46, y el RD1671/2009) recogen los conceptos básicos de la Administración electrónica, sustento de las normas de funcionamiento contenidas en la LPAC.

La LPAC introduce importantes novedades en materia de Administración electrónica, de aplicación expresa a los entes locales, y que pueden sistematizarse:

- En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones públicas, como son el apoderamiento apud acta, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración pública u organismo competente.

- La obligación de cada Administración pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones locales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia.

- Separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, solo es necesaria la primera, exigiéndose la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

- Establecimiento, con carácter básico, de un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones.

- Las notificaciones electrónicas, que deben ser preferentes y se realizarse en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda.

- Se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.

Con el fin de lograr la efectividad de la implantación y utilización de los medios electrónicos, la LPAC configura en su artículo 13 su uso como un derecho-deber de los administrados. En este sentido se establece del derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración, el derecho a recibir asistencia de la propia Administración en su relación digital con la misma excluyéndose expresamente a los que están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y el derecho usar medios de identificación y firma electrónica.

El papel preponderante que van adquiriendo los medios electrónicos en el funcionamiento de la Administración se ve en el hecho de que solo las personas físicas tienen libertad de elección de los medios electrónicos como medio de comunicación o medio de relacionarse con la Administración (art. 14.1. LPAC), a cuyos efectos ha de mediar consentimiento expreso del interesado.⁴ Y no en todos los casos, ya que la propia Administración para determinados procedimientos en relación a determinados colectivos de personas físicas con especial capacidad económica, profesional, técnica o análoga que haga suponer acceso a medios digitales, puede establecer la obligación de relacionarse con ella por medios digitales. En el caso de personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica como es el caso de las Comunidades de propietarios, profesionales sujetos a colegiación obligatoria (incluidos notarios, registradores de la propiedad y registradores mercantiles) o los representantes de los interesados, no hay esa libertad de elección sino que están obligados a relacionarse digitalmente con la Administración. Lo mismo ocurre con los empleados públicos, sean laborales o funcionarios en sus trámites y actuaciones con la Administración.

Hay un deber correlativo de la Administración Pública de garantizar a todos los usuarios la relación digital a cuyo efecto deben tener habilitados los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen,⁵ debiendo cumplir todos los requisitos que exige el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de

⁴ STSJ de Extremadura de 4 de diciembre de 2012, STSJ de Madrid de 7 de junio de 2011.

⁵ No obstante, en previsión de que muchas Administraciones públicas no puedan implementar los mecanismos necesarios para ello, se ha previsto la adhesión a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, debiendo su no adhesión justificarse en términos de eficiencia conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la LO 2/2012.

desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas.⁶

El deber de asistencia a que hacíamos mención se concreta de forma especial respecto de los administrados que carecen de acceso a medios electrónicos. En este caso su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo puede ser realizada válidamente por un funcionario mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello, siendo necesario que el ciudadano se identifique ante el funcionario prestando su consentimiento expreso a la actuación.

Cada Administración debe mantener un registro actualizado de los funcionarios habilitados para esa actuación actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde consten los funcionarios habilitados para la mencionada identificación o firma y que sean plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones públicas, a los efectos de comprobar la validez de las habilitaciones. Como mínimo, en este registro o sistema equivalente, han de constar los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones deben ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Por su parte, los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

El Sistema de Interconexión de Registros (SIR) es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones públicas. De forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de

⁶ Disposición adicional segunda de la LPAC.

registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0.⁷ La implantación de este sistema permite alcanzar el objetivo de papel cero, aumentando la eficiencia de la gestión y eliminando los costes que genera su manipulación y envío, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro.

En consonancia con la obligación de las Administraciones Públicas recogidas en la LPAC de verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, se regula el derecho de los interesados a identificarse electrónicamente ante la Administración a través de cualquier sistema que, contando con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad.

Se contemplan en la Ley diversos sistemas de identificación electrónica basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”, basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la misma lista y sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.⁸

En este sentido, las Administraciones Públicas deben garantizar la utilización de uno de los dos sistemas basados en certificados electrónicos para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento el sistema de clave concertada o cualquier otro admitido por la Administración, en cuyo caso es obligatorio que los recursos técnicos precisos para recoger, tratar, almacenar y gestionar dichos sistemas se

⁷ La Norma SICRES3 forma parte del conjunto de soluciones del servicio compartido de gestión del Registro que se irá adaptando gradualmente con el fin de cumplir los requerimientos legales contemplados en el la LPAC. Normaliza y establece de forma única, global y completa, el modelo de datos para el intercambio de asientos entre entidades registrales con independencia del sistema de registro origen o destino, y de la tecnología de intercambio.

⁸ Artículo 9.2 LPAC redacción RDL 14/2019.

encuentren situados en territorio de la Unión Europea, y en caso de tratarse de categorías especiales de datos (RGPD art.9), en territorio español.

En cualquier caso, las entidades pertenecientes al sector público que gestionen directamente o a través de medios propios los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacenamiento, tratamiento y gestión de los sistemas de identificación y firma deben tener accesibles los datos para autoridades judiciales y administrativas competentes desde mayo de 2020.⁹

Además la Administración ha de garantizar procedimientos que permitan acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento. Si el ciudadano opta por relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma, sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”, sistemas de sello electrónico o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestador incluido en la lista referenciada y cualquier otro sistema que las Administraciones públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

3.- La problemática de las entidades locales.

Aunque la LRBRL permite a la Administración local la identificación de necesidades de ciudadanos y la articulación de soluciones para atenderlas, pareciendo el ámbito más adecuado para la implantación y desarrollo de las TIC,¹⁰ el grado de implantación de las nuevas tecnologías está siendo asimismo muy dispar.

⁹ RDL 14/2019 disposición transitoria 1ª.

¹⁰ El artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local establece una presunción de competencia general a favor de las Entidades Locales al poder establecer “cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. También, el artículo 70 bis.3 del mismo texto legal señala que las Entidades Locales deben “impulsar la utilización interactiva de

Mientras que en municipios inferiores a los 2.000 habitantes, menos del 30% de los ciudadanos son usuarios de la Administración Electrónica, en municipios con más de 400.000 habitantes, el porcentaje crece entorno al 60%. En los municipios con menor densidad de población, a diferencia de los grandes, los ciudadanos hacen un uso indirecto de la e-Administración, es decir, a través de un tercer agente que normalmente es un empleado municipal. Los municipios españoles con población inferior a 1.000 habitantes representa el 60% respecto del total.¹¹

Muy pocos municipios disponen de un Plan Director en materia de TIC y en un porcentaje importante de casos se externalizan los servicios telemáticos. Existen serios problemas respecto de la interoperabilidad entre Administraciones Públicas.

Si analizamos el grado de disponibilidad de los e-Servicios, las grandes poblaciones disponen de más y mejores servicios digitales en comparación con los pequeños municipios por lo que la articulación de un Punto de Acceso General podría ahorrar tiempo y recursos tanto a los prestadores como a los usuarios de los e-Servicios que ofrece la Administración Electrónica.¹²

Existe por tanto, un desigual desarrollo de la Administración electrónica a nivel local. El avance más notable se da en los municipios con mayor población. El principio básico “solo una vez” del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, sólo se cumple al 100 % en municipios con más de 500.000 habitantes. Cuando se desciende a municipios de 30.000 a 100.000 habitantes el porcentaje de implementación supone un 75%. Por su lado, la implantación del principio de “digital por defecto” es aún menor.¹³

las Tecnologías de la Información y la Comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.

¹¹ Evaluación de la Agencia estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2019, a propósito de la tasa de penetración de la e-Administración por tamaño de municipio.

¹² En la Comunidad Autónoma de Castilla y León con mucha dispersión territorial, poca densidad de población y gran número de Entidades Locales, la creación de un Punto de Acceso regional sería una buena opción y podría homogeneizar procedimientos y tramitaciones, favoreciendo la igualdad de trato y de relación de los ciudadanos con sus Administraciones Públicas.

¹³ “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local.” Informe IRIA 2018

Los municipios pequeños llegan apenas al 50 % del cumplimiento. En España, corresponde a las Diputaciones provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares la competencia para la prestación de los servicios de Administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Sólo hay trece diputaciones que dan cobertura al 100 % de los municipios de su provincia, once están por encima del 50 % de cobertura y solamente dos están por debajo del 50 %.

En lo atinente a la tipología de servicios de Administración electrónica que ofrecen los propios ayuntamientos a su población, el servicio de factura electrónica se dispensa en el 82 % de los municipios¹⁴, el registro en un 70% y las notificaciones electrónicas en un 60%. Sólo el 7 % de los municipios cuentan con el servicio de “apoderamiento electrónico”.¹⁵

Así todo, se hace necesario profundizar en la creación de plataformas interoperables, como un marco común para la gestión de la identidad electrónica de los ciudadanos (eID), el fomento de la innovación a través del Programa de Innovación y Competitividad (financiando proyectos piloto a gran escala y eParticipation), la fijación de directrices que propicien la utilización de estándares abiertos para los sistemas TIC de las autoridades públicas a fin de evitar interferencia, dependencias o bloqueo de determinados proveedores de sistemas, el fomento de la contratación pública electrónica como parte de la Directiva de la UE sobre contratación pública, la elaboración de documentos políticos clave en la construcción de una estrategia conformadora de un mercado único digital para empresas y consumidores y un catálogo de servicios públicos innovadores para ciudadanos y empresas.

4.- El mercado único y la brecha digital.

Siguiendo la Declaración ministerial de Tallin de 2017 sobre administración electrónica, en el marco del Plan de Acción de la UE 2016-2020 los ciudadanos y las empresas

¹⁴ Desde el 15 de enero de 2015, las facturas dirigidas a las Administraciones Públicas deben ser electrónicas, de acuerdo a la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público.

¹⁵ “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local.” Informe IRIA 2018

esperan cada vez más una prestación de servicios públicos digitales mejor y más personalizados, fáciles de usar, transfronterizos e interoperables por defecto, inclusivos, transparentes, accesibles y seguros, servicios digitales en los que los usuarios suministran datos solo una vez. Servicios que prestan al usuario, más allá de la posibilidad de poder pagar impuestos o tasas en línea, la oportunidad de crear un valor real mejorando la eficiencia del mercado único de la UE y dando a los ciudadanos más libertad y control.

La estrategia del mercado único digital (DSM) para Europa depende de la eliminación de las barreras digitales. En este sentido se articulan diversos proyectos que a principios de 2021 ponen de manifiesto que el fenómeno digital, habiendo experimentado un avance innegable, está lejos de suponer una realidad en muchos de nuestros municipios no ya porque exista una limitación técnica o tecnológica en el desarrollo de las aplicaciones sino porque estos avances tecnológicos no son siempre accesibles a los usuarios, lo que no siempre se traduce en la existencia o no de una conexión a internet que también, sino en que el ciudadano no está capacitado para manejar las herramientas o el propio entorno digital, lo que requiere un esfuerzo adicional. Entre estos proyectos destacamos el proyecto SMARTICIPATE pretende integrar a los usuarios de servicios digitales en la toma de decisiones, los proyectos WEGOVNOW y ENLARGE promueven la coproducción y la prestación conjunta de servicios públicos a nivel local. Para mejorar la aceptación de los servicios digitales, el proyecto CITADEL monitoriza la utilización por el ciudadano de servicios digitales y en consecuencia diagnosticar la utilidad de las herramientas y recursos digitales puestos a su disposición. Mientras tanto, TOOP, va dirigido al estudio y propuesta de soluciones para la implementación por las diversas administraciones del “principio de una sola vez” mediante la construcción de una arquitectura técnica federada que conecte los registros nacionales a nivel de la UE. SCOOP4C busca la simplificación de los procedimientos administrativos que hagan fáciles e intuitivos los servicios electrónicos. El proyecto OPENGOVINTELLIGENCE propicia el uso de datos estadísticos abiertos vinculados y la participación activa de todos los usuarios en el intercambio de datos.

Así todo, los avances han sido innegables, por ejemplo en el ámbito de la contratación, la facturación o el pago electrónico. El 24 de septiembre de 2020, la Comisión adoptó una estrategia de pagos minoristas para la UE que tiene como objetivo dar un paso más

en el mercado de pagos europeo para que todo los estados miembros puedan aprovechar las oportunidades que conlleva la digitalización. La estrategia se centra en crear las condiciones que permitan al usuario hacer soluciones de pago instantáneos en toda la UE rentables y accesibles para todos sus usuarios en toda Europa. La protección del consumidor es un elemento central en toda esta estrategia ya que los instrumentos de pago han de minimizar los riesgos y ser seguras, además de reducir la dependencia de los ciudadanos y empresas europeas de los grandes actores e intermediarios económicos mundiales.

El informe de Digital Economy and Society Index 2019 coloca a España en cuarto lugar del ranking europeo en cuanto al desarrollo de servicios electrónicos en la administración (nuestro país tiene un destacado papel a nivel internacional en eGov, interoperabilidad, firma electrónica, open data, factura electrónica, eHealth, penetración de smartphones o redes de alta velocidad) y el primero si se considera exclusivamente el indicador eGov, a pesar, como ya hemos apuntado en párrafos anteriores de la fragmentación normativa, de la falta de unidad de mercado consecuencia de la fragmentación administrativa y de la escasa capacitación digital no solo de ciudadanos sino de un porcentaje muy importante de nuestras empresas.¹⁶

Lo que se conoce como brecha digital o fenómeno de la desconexión en el ámbito empresarial supone que solo el 70,2% de las empresas españolas de menos de 10 trabajadores, tienen acceso a internet frente al 98,7 % del resto del tejido empresarial, con severas disparidades regionales; algo menos de dos tercios de las de Galicia, Asturias, Extremadura o las ciudades de Ceuta y Melilla están conectadas, frente al 76,6% en Canarias o Madrid.¹⁷

¹⁶ Según datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) en el que aparece por primera vez la adaptación realizada por el INE del concepto estadístico de empresa a 1 de enero de 2019 anterior a la pandemia que ha asolado nuestro país, había en España 3.363.197 empresas activas de las que el 59,5% representa el sector servicios, el 22% el comercio, el 12,6% el sector de la construcción y el 5,9% la industria. El 56% (1,88 millones de empresas) no emplea a ningún asalariado y el 26,9% (905.113 empresas) tienen uno o dos empleados. Los mayores porcentajes de empresas pequeñas se encontraron en los sectores Construcción (el 84,9% tenía dos o menos asalariados) y Resto de Servicios (84,7%). Por el contrario, el peso de las empresas grandes se concentra en el sector industrial, donde un 8,0% del total empleó a 20 o más asalariados.

¹⁷ CES, Informe 3/2017 sobre digitalización de la economía a partir del INE, Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico

De las empresas con menos de 10 trabajadores que cuentan con conexión, únicamente el 71,8% se relaciona telemáticamente con las administraciones públicas y el 60,2% utiliza facturas electrónicas, cuando estos dos usos están prácticamente integrados en el resto del tejido empresarial. Además, sólo un 29,8% tiene página web. El uso de medios sociales, de intercambio de información en la cadena de suministro, de servicios en la nube o del big data (considerados usos avanzados de Internet) escasean en el tejido empresarial español y son prácticamente marginales en el caso de las empresas españolas de menor dimensión. Este peor desempeño de las microempresas españolas representan el 93,8% del número total de empresas y responden de un tercio de empleo; cifras que ascienden al 99,8% y a los dos tercios, respectivamente, si se consideran también las pequeñas y medianas empresas.¹⁸

La consecuencia inmediata de que un buen número de nuestras empresas no integren tecnologías digitales es que no son competitivas. En este sentido, el Consejo Económico y Social de España (CES) ya propuso en su Informe 3/2017 sobre la digitalización de la economía una serie de medidas¹⁹ destinadas a corregir los problemas derivados de la llamada brecha digital y destinadas a propiciar el desarrollo entre las pequeñas empresas de una cultura corporativa catalizadora de la transformación digital.

El problema es que transcurridos tres años de la evaluación los problemas subsistían a comienzos de 2020 haciéndose manifiestos sobre todo en empresas más pequeñas en las

¹⁸ CES, Informe 3/2017 sobre digitalización de la economía a partir del INE, Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico.

¹⁹ Entre otras: impulsar una oferta española de habilitadores digitales (tecnologías que permitan extraer el máximo beneficio de la digitalización: Internet de las cosas, realidad virtual, biotecnología, tecnologías de ciberseguridad, computación y conectividad, o las de gestión inteligente de los datos), propiciar la generación de ecosistemas innovadores a través de la creación de entornos colaborativos, plataformas y centros de excelencia, y del fomento de la competencia colaborativa. Impulsar, además, proyectos públicos-privados en este terreno, prestar especial atención a la digitalización del tejido productivo en los territorios con menor nivel de desarrollo, para evitar que un desigual uso avanzado de Internet por parte de las empresas pueda llegar a amplificar las divergencias regionales, establecer un marco normativo que ofrezca un equilibrio entre la protección de los usuarios y la necesidad de avanzar en la digitalización. Todos los sectores deben asumir la necesidad de proteger los datos de carácter personal y de establecer unas normas adecuadas de ciberseguridad, fomentar la financiación de proyectos de I+D+i relacionados con la transición digital, de productos innovadores y de proyectos de internacionalización, facilitar y promover la estandarización internacional de los procesos y el establecimiento de normas comunes para evitar que la digitalización se transforme, finalmente, en una barrera que afecte a la competencia en los mercados. Representa un desafío para la legislación de defensa de la competencia, prestar especial atención a la formación y capacitación de los trabajadores y de los equipos gerenciales para sacar el máximo provecho de la innovación digital, del intercambio de información y de la colaboración transversal que acompañan al nuevo entorno digital.

que el coste de acceso a unas infraestructuras avanzadas, la falta de confianza que generan las tecnologías y las actividades digitales, la escasa o nula formación o cualificación de los trabajadores, la existencia de barreras comerciales o la dificultad de acceso a la financiación suponen obstáculos muy serios en el acceso a un mercado digital cuyo verdadero alcance en el proceso de transformación del sistema productivo no se termina de comprender lo que supone una resistencia al cambio que solo puede traducirse en una pérdida de competitividad lo que afecta a su propia subsistencia.

El problema es que venimos de una crisis económica que ha cuestionado nuestro sistema productivo y sin solución de continuidad nos hemos metido en otra en 2020 derivada de la crisis sanitaria producida por el Covid 19, que si ha puesto de manifiesto algo, es que sin tecnología y sin el desarrollo de entornos digitales que permitan no solo la transacción externa sino la organización interna de los recursos productivos materiales y personales nuestras empresas están condenadas a desaparecer.

La pandemia nos ha pillado en plena transición y con muchos deberes pendientes, a pesar de lo cual, muchas empresas han demostrado que es una realidad aquella máxima de que la necesidad agudiza el ingenio y muchas veces la supervivencia nos obliga a reinventarnos o a morir.

A este problema se añade algo que ya hemos apuntado y es que en el ámbito de la Administración electrónica las diferencias de desarrollo verticales entre los distintos niveles de Administración (local, autonómico y nacional) y horizontales (entre entidades locales y autonómicas) son muy notables. De hecho, muchas previsiones normativas se quedan en planteamientos desiderativos, todavía más si tenemos en cuenta las limitaciones reales no ya de acceso sino de conocimiento de herramientas y recursos digitales por ciudadanos y empresas. Cerca del 95% de las empresas y autónomos no están preparados para afrontar el reto digital con garantías. Así, los esfuerzos desarrollistas en cuanto a instrumentos y recursos tecnológicos están entrando en fase de rendimientos decrecientes, al partir de un grado de conocimiento y uso determinado. Es imprescindible que se aborden planteamientos estratégicos reales y pegados a la realidad, con objetivos muy concretos que permitan maximizar el efecto de los recursos empleados para el desarrollo de la Administración electrónica.

En el ámbito de la Administración electrónica hemos indicado que se han producido innegables avances por ejemplo en el campo de la contratación electrónica, tal es el caso de los sistemas dinámicos de adquisición²⁰ que posibilitan en un ámbito de libre competencia, una contratación ágil y transparente de suministros y servicios en un entorno exclusivamente digital. Si bien, sistemas como este que son, sin lugar a dudas, un importante instrumento en manos de la Administración para la dinamización de la economía en un entorno de libre competencia²¹, de facto, supone para muchos una barrera de acceso a la contratación con el sector público si no están preparados para asumir el reto digital. Estamos en un punto en el que no cabe dar pasos atrás, las empresas deben actualizarse y plantear una estrategia de implantación de las herramientas e instrumentos digitales como un elemento más consustancial, básico e imprescindible para funcionar en un mercado enormemente competitivo en el que están jugando un papel notable la economía del dato, la economía de las plataformas, el campo de la ciberseguridad, la ética en todo tipo de software (by design), la revolución industrial 4.0, junto a la aparición de tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial (IA) que va a incidir en temas tales como el aprendizaje de las máquinas, el reconocimiento de imágenes o el procesamiento del lenguaje natural, la tecnología 5G o el desarrollo de los algoritmos y desde la Administración se debe acompañar e incentivar a los ciudadanos y a nuestras empresas en dicho proceso, lo que es absolutamente estratégico.

²⁰ La regulación prevista para los sistemas dinámicos de adquisición en la Ley de Contratos del Sector Público, arts. 223 a 226 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, los órganos de contratación podrán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. El sistema dinámico de adquisición es un proceso totalmente electrónico, con una duración limitada y determinada en los pliegos, y debe estar abierto durante todo el período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección. Para contratar en el marco de un sistema dinámico de adquisición los órganos de contratación seguirán las normas del procedimiento restringido, con las especialidades establecidas en la sección 3ª del Capítulo II, del Título I del Libro II de la LCSP. Normas como la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica entre otras, la Ley de Haciendas Locales y la Ley de Bases de Régimen Local, así como la implantación, cada vez más acelerada de la Administración Electrónica, ha provocado que se deba dar respuesta ágil, por un lado a las necesidades que se puedan plantear desde los diversos servicios del Ayuntamiento, y por otro, a una total transparencia de cómo se gestionan esas necesidades.

²¹ En el año 2020 el Ayuntamiento de Collado Villalba en la Comunidad de Madrid ha aprobado sendos sistemas dinámicos de suministros y servicios que supone poner en mercado para contratación con la Administración un montante global estimado de seis millones cuatrocientos cincuenta y un mil quinientos treinta y un euros con noventa y dos céntimos, con una duración de cuatro años.

En este sentido y en relación con los planes europeos, aunque sigue operativo el ‘Plan de Acción en eGovernment 2016-2020’, las inversiones en el futuro plan de transformación digital estarán alineadas con el ‘Plan Digital Europa 2021-2027’, y se centrarán en cinco campos: supercomputación, inteligencia artificial, ciberseguridad y confianza, skills digitales avanzados, e incorporación de la tecnología digital en la economía y la sociedad, lo que da una idea de la estrategia de Europa en este campo.

Otro de los problemas que nos encontramos es que no existe coordinación y por tanto no es eficiente el intercambio de datos entre operadores y usuarios de datos toda vez que no hay coordinación entre los intereses de los proveedores que suministran datos para que sean reutilizados y las peticiones de los usuarios en lo atinente a la disponibilidad y calidad de esos datos. Es absolutamente necesaria una estandarización y homogeneización no sólo nacional sino en toda la UE de los protocolos de actuación de las Administraciones Públicas en el flujo e intercambio de datos y en la determinación de los criterios para la reutilización de los mismos en términos de mejora de de la transparencia, la reputación, la fiabilidad y confianza.

Como informa el Observatorio Europeo sobre el Marco de Interoperabilidad Nacionales, a partir de 2020 se publicarán los datos referidos a la implementación del nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad desde todas las administraciones públicas europeas, con obligación de reportar anualmente. En nuestro país el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) establece los principios y directrices de interoperabilidad en el intercambio y conservación de la información electrónica por parte de Administraciones Públicas (interoperabilidad organizativa, semántica y técnica, infraestructuras y servicios comunes, utilización preferente de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, reutilización, interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados, recuperación y conservación del documento electrónico, carácter multidimensional y enfoque de soluciones multilaterales).

La interoperabilidad ha de permitir a los usuarios el acceso a sus datos alojados en diversas administraciones (Agencia Tributaria, Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo, etc.) y a la Administración el intercambio de información entre organismos públicos garantizando un acceso seguro.

Para lograr la implantación total de la “interoperabilidad por defecto” se precisa al menos dos vías de actuación: una tecnológica ligada a la inversión en infraestructuras para la gestión de procesos que capturen la información y generen expedientes electrónicos, su cursado, su almacenamiento y repositorio y una segunda mucho más problemática que es la organizativa que necesita de un cambio cultural y formativo en el desempeño diario de las tareas relacionadas con la gestión documental. Ambas líneas de actuación ligadas indefectiblemente al escrupuloso cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y derechos digitales, que garantice la integridad tanto de las redes de información como de los datos objeto de tratamiento.

Ya demasiado a menudo estamos acostumbrándonos a que la UE establezca objetivos que se quedan precisamente en objetivos. El Reglamento (UE) 2018/17245 preveía que a finales de 2020 los ciudadanos y las empresas se pudieran mover dentro de la UE con fácil acceso a normas y servicios de asistencia de aplicación en su nueva residencia mediante una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, cuya implementación se había previsto para satisfacer necesidades de la ciudadanía y de empresas que necesitan estar activas en otros Estados miembros²². Es evidente que los ritmos en Europa y en España no son los mismos. Para 2023 se pretende que se puedan utilizar una serie de procedimientos en todos los Estados miembros de la UE sin ningún tipo de papeleo, tales como registrar un automóvil o reclamar una pensión, ya veremos qué pasa, pero por el momento ello significa que desde las administraciones públicas se deben poder activar nuevos procedimientos administrativos en línea que en la actualidad no son posibles.²³

De cualquier forma, sea cual sea el ritmo de los sucesivos planes de implantación digital que hemos visto y veremos, la realidad es que la organización de los factores de producción va a experimentar una fuerte transformación a las resultas de la crisis sanitaria que nos ha tocado vivir y la Administración necesariamente debe acompañar

²² “La pasarela debe facilitar la interacción entre los ciudadanos y las empresas, por un lado, y las autoridades competentes, por otro, proporcionando acceso a soluciones en línea, facilitando las actividades cotidianas de los ciudadanos y las empresas y reduciendo al mínimo los obstáculos a los que se enfrentan en el mercado interior. La existencia de una pasarela digital única que proporcione acceso en línea a información exacta y actualizada, a procedimientos y a servicios de asistencia y de resolución de problemas podría contribuir a concienciar a los usuarios sobre los diferentes servicios en línea existentes y ahorrarles tiempo y dinero.”

²³ Regidos por el principio “de una sola vez” del Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo y del Consejo de 2 de octubre de 2018 por el que se modifica el Reglamento (UE) 1024/2012.

ese proceso en la definición del servicio público digital, en este sentido se hace urgente impulsar definitivamente el MGOV (la administración en el móvil), cohesionando la visión proyectada por la administración, a través de soluciones y plataformas interoperables, integrando en puntos únicos las relaciones con el conjunto de las administraciones y ha de incentivar e impulsar la modernización y digitalización de nuestro sistema productivo y de servicios y la cultura y formación general y específica en el hecho digital.

5.- Conclusiones.

La Administración electrónica introduce racionalidad en el sistema de producción de bienes y servicios dado el importante papel del sector público en la inyección de recursos y herramientas al circuito económico.

Es incontestable la creciente importancia de las nuevas tecnologías en el sistema normativo y de funcionamiento de la Administración permitiendo a través de la determinación de procesos y protocolos de actuación una regulación desde el diseño.

Existiendo un indudable avance en el ámbito regulatorio en Europa, este presenta una desconexión con la realidad de implantación de los diversos planes estratégicos nacionales. En el caso de España existe dispersión normativa, falta de homogeneidad territorial tanto desde un punto de vista vertical entre Comunidades Autónomas y municipios como horizontal entre Comunidades y municipios entre sí que retrasa el objetivo de alcanzar una Administración electrónica uniforme.

La mayoría de los municipios que son los más cercanos a los ciudadanos en términos de servicio público carecen de recursos propios suficientes para acometer las inversiones necesarias tanto estructurales como de aplicativos para cumplir con los objetivos marcados por Europa, incluso por los propios planes nacionales por lo que es absolutamente necesario incrementar los esfuerzos de inversión desde Comunidades Autónomas, el propio Estado o la UE para alcanzar los objetivos con coherencia evitando que los planteamientos regulatorios se queden en meramente desiderativos.

La Administración digital no supone problemas tecnológicos sino de acceso por parte de ciudadanos y empresas existiendo en la actualidad un problema de desconexión o brecha digital que no solo deriva de la diferencia existente entre territorios y la

accesibilidad a internet sino también a la falta de una cultura y formación en materia de nuevas tecnologías que afecta tanto a ciudadanos como empresas, muchas de las cuales no están preparadas para el reto digital, lo que significa que no están preparadas para competir en un mercado unitario en el que la exigencia en este sentido va a ser cada vez mayor.

6.- Bibliografía.

- 1.- Comunicación de la Comisión del parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública COM/2013/0453 final /<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0453&from=EN>
- 2.- Evaluación de la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios 2019
- 3.- Ministerio de Política Territorial y Función Pública: “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018”, 2018
- 4.- Ministerio de Política Territorial y Función Pública: “La administración electrónica en las Comunidades Autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE) 2018”, 2018
- 5.- Revista TELOS (Revista de Pensamiento, Sociedad y Tecnología) | ISSN: 0213-084X Pág. 2/2 | Abril - Junio 2010 | <https://telos.fundaciontelefonica.com> Editada por Fundación Telefónica Madrid.

Sitios web:

Datos.gob.es - Iniciativa de datos abiertos del Gobierno de España:
<https://datos.gob.es/es>

OBSAE- Observatorio de Administración Electrónica:
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html#.XKInUkxuKM
Portal de la Administración Electrónica (PAE) del Gobierno de España:
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home#.XJnZrChKiMo