

LA DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –EFECTOS–

Domingo Javier Molina Moscoso

Secretario General de Administración Digital (SGAD).

Ministerio de Hacienda y Función Pública

RESUMEN

La transformación de la Administración está en marcha, el año 2020 es el fijado para que sea totalmente digital.

En los últimos años, la Administración Pública y, en concreto la AGE, ha liderado la transformación digital del servicio público. Ha actualizado leyes, rehecho procedimientos y procesos para que, sin merma de las garantías jurídicas, se pudiera aprovechar al máximo el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Una parte esencial la constituye la cooperación entre Administraciones Públicas, se comparten estructuras, plataformas y servicios para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios que se ponen a disposición de ciudadanos, empresas y de las propias Administraciones Públicas.

El cambio se ha llevado a cabo armonizando los planes europeos, que nos indican a dónde hay que ir, con los planes nacionales que nos marcan el cómo hacerlo.

PALABRAS CLAVE

Digital, TIC, Transformación, Cooperación, Racionalización, Interconexión, Interoperabilidad, Intermediación, Plataforma, Gobernanza, Inclusión, Accesibilidad, Transparencia, Fiabilidad, Seguridad.

Se dice de manera reiterada y con razón, que estamos inmersos en plena Revolución Tecnológica, que atravesamos otro momento histórico, tal y como sucedió en su momento con el nacimiento y desarrollo de la Revolución Industrial.

Internet lo está cambiando todo, la forma de concebir las organizaciones, el entorno, la relación entre los ciudadanos, los usos y costumbres. Impacta de lleno en las empresas, en la relación con los clientes, en la gestión y organización de los procesos productivos, en la relación con proveedores.

En este sentido, las Administraciones Públicas no están exentas ni al margen de la trascendencia y efectos de esa revolución; el surgimiento y penetración de Internet ha posibilitado en particular que las Administraciones puedan y deban transformarse.

En los últimos años, la Administración Pública y, en concreto la AGE, ha liderado una transformación digi-

tal del servicio público centrada en las necesidades de la sociedad, con la meta final de servir con objetividad los intereses generales. Este cambio ha supuesto:

- Modificar la organización haciéndola flexible, abierta, colaborativa y dotada de una alta calidad.
- Actualizar las leyes, rehacer procedimientos y procesos para que sin merma de las garantías jurídicas, pueda aprovechar al máximo el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Construir habilitadores digitales clave, basados en infraestructuras comunes y servicios compartidos, reutilizables, interoperables y seguros.
- Abandonar la era del papel para instaurar la era digital de extremo a extremo de cualquier proceso o actividad pública.

La Administración española ha digitalizado todas las piezas del puzle del procedimiento administrativo de

extremo a extremo, sin fisuras, sin costuras, sin saltos. Identidad digital, registro, aportación documental, apoderamientos, intermediación de datos, gestión procedimental, notificación y archivo, hoy en día son plenamente digitales. El cambio se ha llevado a cabo armonizando los planes europeos, que nos indican a dónde hay que ir, con los planes nacionales, que nos marcan el cómo hacerlo.

Y todo ello, para llegar al año 2020 con una Administración que ha de ser digital, de manera que las tecnologías de la información y las comunicaciones deben estar tan integradas en la organización que ciudadanos y empresas prefieran la vía electrónica para relacionarse con ella, aunque hay que decir que en un alto porcentaje de procedimientos y actuaciones ya lo hacen.

En definitiva, el desarrollo de la administración digital ha devenido una política de Estado que se sustenta en los siguientes grandes pilares:

1. Un marco legal exhaustivo para la administración digital

España cuenta con un marco legal exhaustivo para la administración digital que proporciona seguridad jurídica y que ha resultado una pieza esencial para el desarrollo sostenido y sin incertidumbre de la misma (como evidencia, véase el Código de Administración Electrónica).

Las nuevas leyes (39/2015) de procedimiento administrativo y (40/2015) de régimen jurídico han supuesto un importante impulso a la administración digital, pues contemplan una administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico, asientan el derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, adelantado en su día por la Ley 11/2007, y contemplan colectivos obligados, así como la interacción de las AA.PP. por medios electrónicos, asegurando interoperabilidad, seguridad, protección de datos y garantía de prestación conjunta de los servicios.

La estrategia seguida en relación a estas leyes, según las cuales para cada uno de los servicios o sistemas de información significativos previstos en las mismas existían herramientas tecnológicas disponibles que

permitían cumplir lo previsto, así como el modelo de provisión de estos servicios informáticos, ha permitido que la implantación de muchos de los servicios ya sea una realidad en el territorio, de forma que se empiezan a notar los importantes efectos beneficiosos de la digitalización de la Administración.

En efecto, para cada uno de los grandes objetivos de digitalización de las leyes, como el intercambio de registros, la no presentación de datos o documentos en poder de la Administración (conocido como principio de *Once-Only* en la UE), el archivo electrónico, la identificación y firma electrónica de manera sencilla para los ciudadanos, y un largo etcétera, existe un sistema de información que materializa objetivos legislativos abstractos para que sean una realidad práctica.

2. Un marco de cooperación entre las AA.PP.

Este esfuerzo de desarrollo del marco legal viene acompañado por la cooperación entre las Administraciones Públicas, así como por el despliegue de servicios, constituyendo pilares básicos para las etapas relativas a la transformación digital.

La cooperación, unida a la corresponsabilidad, es una pieza esencial; constituye a la vez un logro y un activo que merece el reconocimiento adecuado y que hay que mantener. El grueso de las cuestiones expuestas en este artículo difícilmente hubiera sido posible sin la cooperación de las Administraciones Públicas, referencia de éxito en países de nuestro entorno mucho menos descentralizados.

Hay que señalar especialmente la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, en la que bajo la presidencia de la AGE se sientan representantes de las CC.AA., de la FEMP y de la CRUE.

Esta cooperación viene dando múltiples frutos, siendo especialmente reseñables el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad, así como los desarrollos técnicos de ambos.

Adicionalmente, una evidencia más de la cooperación es la firma de los Convenios de Prestación Mutua de Servicios Básicos de Administración Electrónica (PMSBAE): todas las comunidades autónomas, y tam-

bién la CRUE, han firmado ya los citados convenios, que facilitan el uso de infraestructuras y servicios proporcionados por la AGE.

Un resultado palpable de la colaboración interadministrativa es el servicio de *Carpeta Ciudadana* (<https://sede.administracion.gob.es/carpeta/clave.htm>), que es un cambio de paradigma en las relaciones del ciudadano con las Administraciones Públicas. Antes el ciudadano, tanto en el mundo electrónico como en el físico, tenía que ir a la oficina a realizar determinado trámite o consultar determinada información. Ahora, con la *Carpeta Ciudadana* las Administraciones Públicas se ponen al servicio del ciudadano, el cual accede a un único punto y se le ofrece de manera integrada la información de todos sus datos personales y expedientes con independencia de la entidad propietaria; se le permite obtener certificados, ver qué intercambios de información se han hecho entre Administraciones Públicas; qué registros ha presentado, dónde están y en qué estado, y un largo etcétera.

3. Un catálogo de infraestructuras y servicios comunes de administración digital y una declaración de servicios compartidos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE)

Entre los ejes que articulan el impulso de la administración electrónica, se encuentra la *racionalización de las estructuras administrativas y el aprovechamiento de las infraestructuras y otros recursos tecnológicos*, así como la implantación de soluciones homogéneas de administración digital.

El *Catálogo de Servicios de Administración Digital* de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) tiene como objeto difundir los servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones que se ponen a disposición de las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la administración digital.

En este sentido, cualquier Administración Pública en el territorio puede tener acceso a los servicios de administración electrónica ofrecidos por la AGE, a través de *aplicaciones en la nube* que les facilitan la implantación, algo de especial relevancia en aquellos casos, como pe-

queños municipios u organismos. Igualmente se ofrece la opción de interoperabilidad, que hace compatible cada uno de los sistemas antes mencionados con sistemas de información preexistentes, para asegurar la inversión realizada, o la formación y el conocimiento por parte de los ciudadanos y funcionarios de sistemas con amplia implantación.

Servicios que se han concebido para pasar de la tramitación electrónica a la tramitación automática y proactiva, tanto en la actividad interna de la Administración como en sus relaciones externas, en las que la colaboración del sector privado a través de foros abiertos es esencial.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos significativos que forman parte de esas soluciones que la AGE pone a disposición de otras Administraciones Públicas:

3.1. Servicios de uso generalizado en las AA.PP

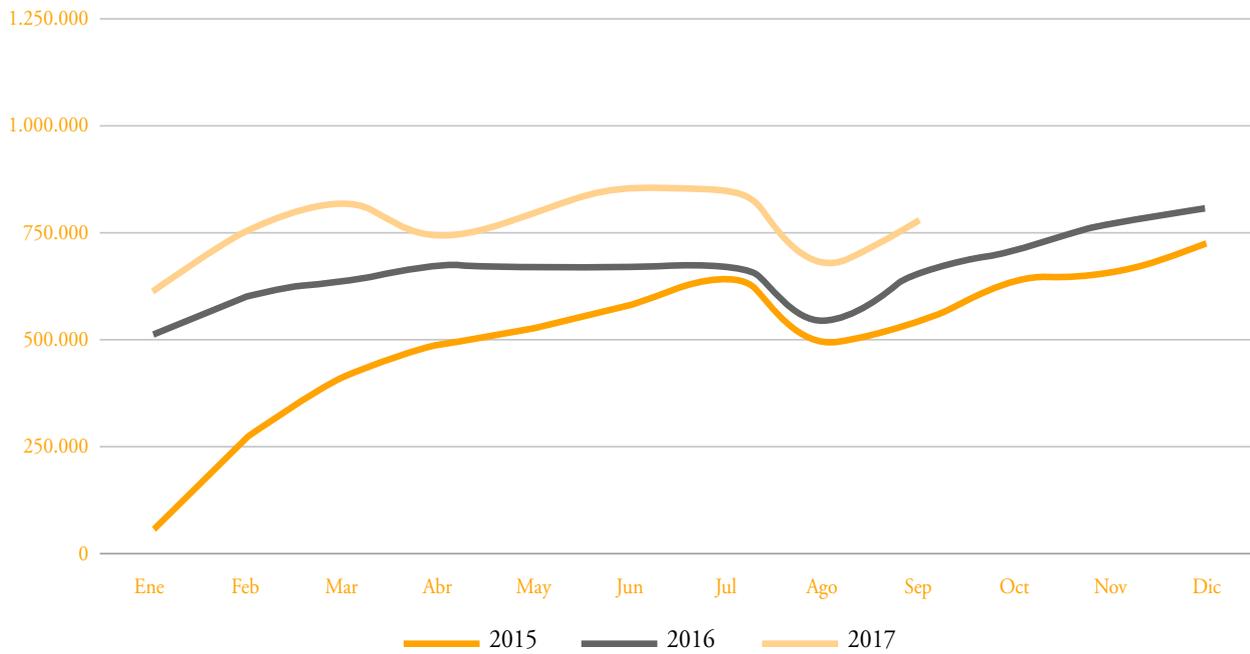
FACe: Es el punto general de entrada de facturas electrónicas, facilita la remisión de las facturas electrónicas por parte de los proveedores de las Administraciones Públicas, al centralizar en un único punto todos los organismos de la AGE y los organismos de otras AA.PP. adheridas al sistema y al unificar el formato de factura electrónica.

Desde enero de 2015 hasta septiembre 2017 se han tramitado por este servicio *20,7 millones de facturas electrónicas, por un importe total de 99.450 millones de euros*, que en su mayoría se han presentado automáticamente gracias al impulso del Foro de Factura Electrónica, lo que permite incrementar la competitividad de nuestras empresas.

Interconexión de registros de entrada y salida: Los registros de las Administraciones Públicas están interconectados, evitándose de esta forma intercambiar información en papel. En septiembre de 2017 se han intercambiado 261.464 asientos registrales entre las distintas Administraciones Públicas y *desde 2015 hasta la fecha asciende a 7,1 millones*. Es una mejora clara de los servicios al ciudadano, que pueden enviar los registros por medios electrónicos a cualquier AA.PP. integrada en el sistema y ver en todo momento dónde se encuentra su documento.

Gráfico 1

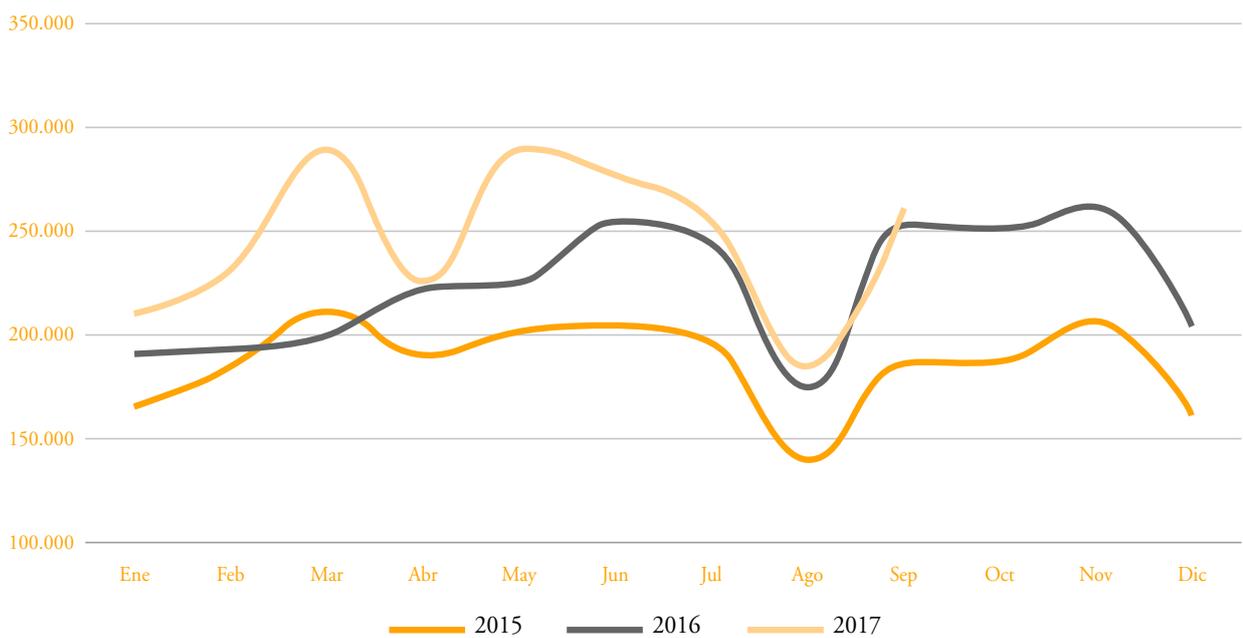
FAcE



Fuente: http://cm-obsae.redsara.es/cmobsae/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=15#FACE_01FACE-1.

Gráfico 2

Sistema de intercambio de registros (SIR)



Fuente: Se puede consultar la información del sistema de intercambio de registros (SIR) en <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sir>.

Plataforma de intermediación de datos: Permite que el ciudadano no tenga que aportar datos o documentos que ya tenga la Administración (el citado principio europeo de solo una vez –*Once Only Principle*–), para eliminar los tradicionales certificados (de nacimiento, empadronamiento, estar al corriente de obligaciones tributarias, etc.), en los trámites que inicie. Cada Administración facilita el acceso de las restantes AA.PP. a los datos relativos a los interesados que obren en su poder.

Desde 2015 hasta 31 de septiembre de 2017 el número de transmisiones de datos ha sido de más de 166 millones.

3.2. Identidad electrónica

Cl@ve: La Administración General del Estado puso en marcha el servicio denominado cl@ve para faci-

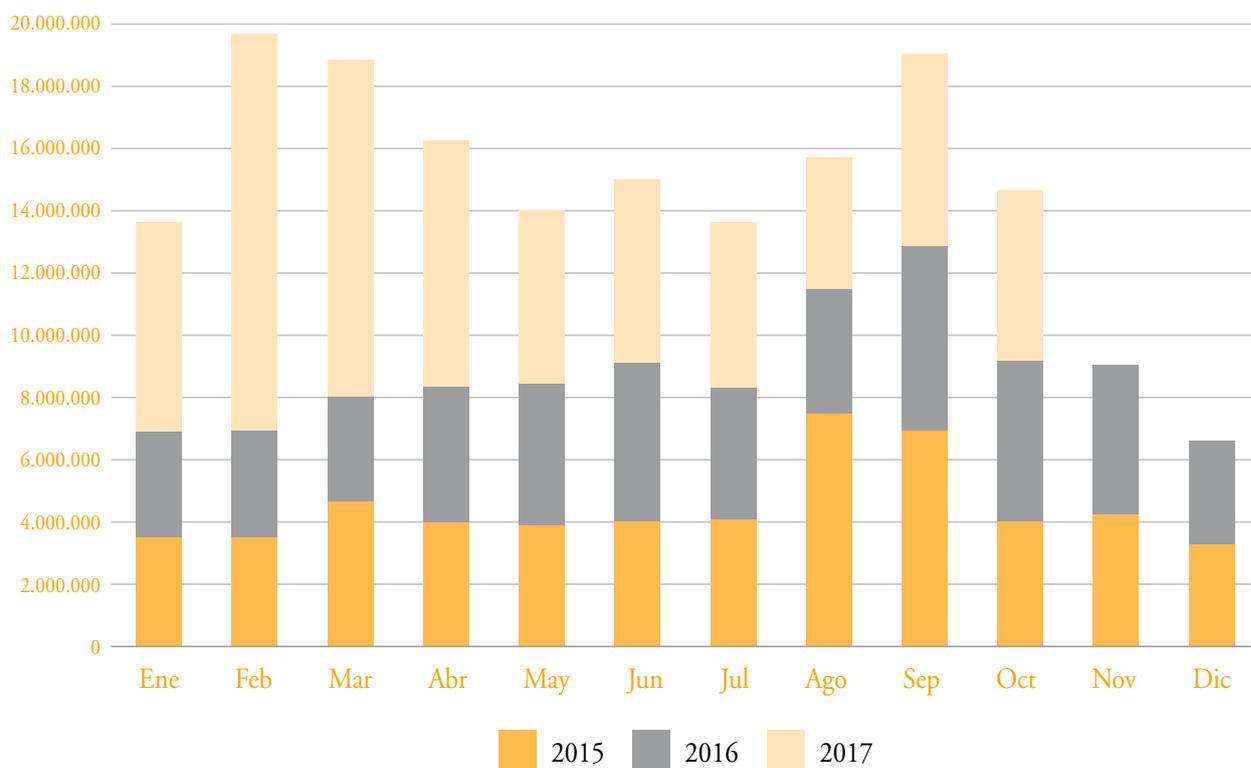
litar nuevos modos de identificación para la tramitación electrónica. Es un sistema orientado a unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Complementa los sistemas basados en DNI-e y certificados-e.

En la actualidad existen más de 4.898.000 ciudadanos activos en estos nuevos sistemas.

@Firma: Plataforma de validación y firma electrónica que se pone a disposición de las Administraciones Públicas, proporcionando servicios para implementar la autenticación electrónica avanzada de una forma rápida y efectiva. El número de transacciones durante 2015 y 2016 ascendió a 646.640.869.

En los primeros ocho meses de este año 2017, el número de transacciones asciende a 207.736.894, de forma que se han producido 854.377.763 transacciones desde 2015 hasta agosto de 2017.

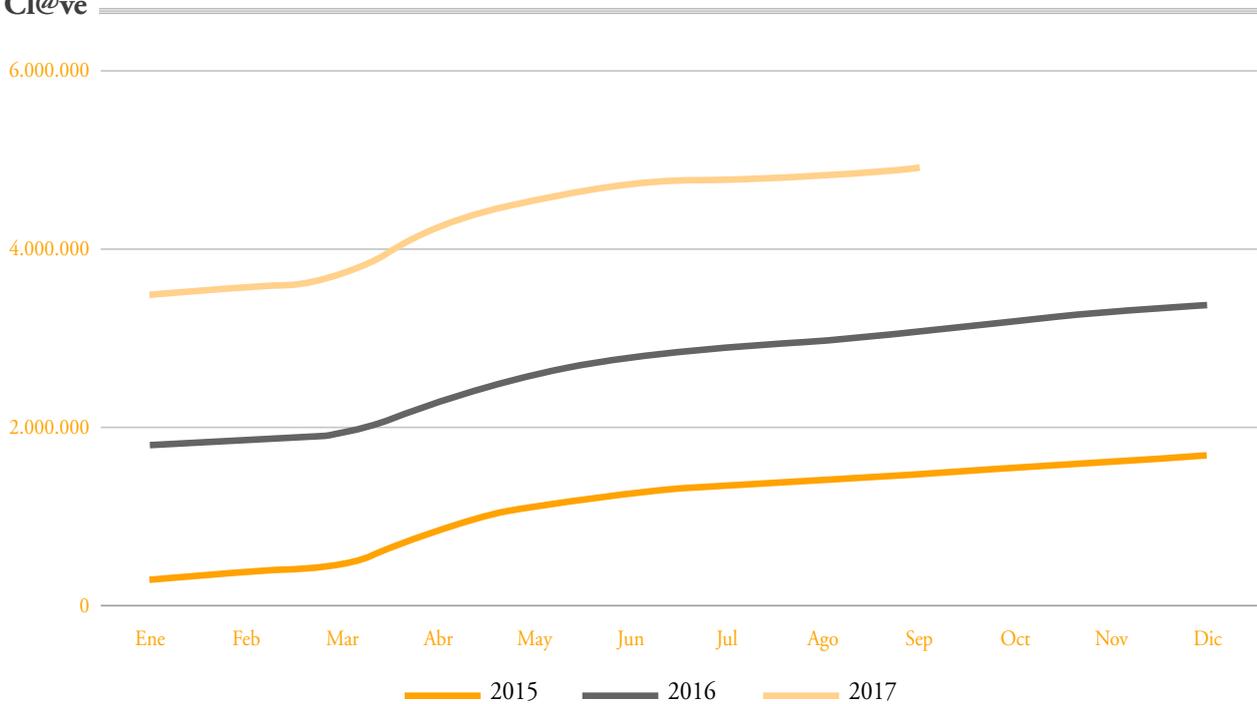
Gráfico 3
Transmisión de datos



Fuente: Secretaría General de Administración Digital.

Gráfico 4

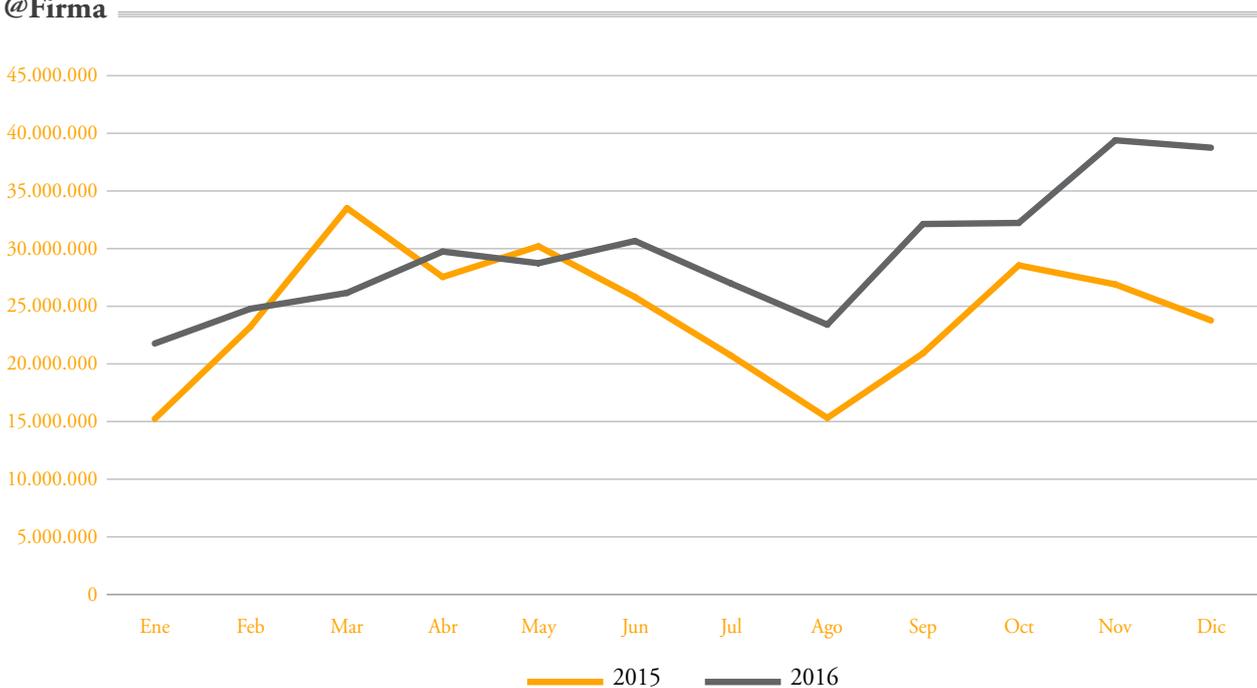
Cl@ve



Fuente: <http://cm-obsae.redsara.es/cmobsae/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A2>.

Gráfico 5

@Firma



Fuente: Secretaría General de Administración Digital. Secretaría de Estado de Función Pública.

4. Un marco de gobernanza y de estructuras en la AGE para la administración digital

El nuevo modelo de gobernanza TIC en la AGE asentado desde 2014 persigue orientar las actuaciones y líneas estratégicas en las TIC, potenciar la administración digital y racionalizar el uso de los recursos TIC. Las claves son:

- La organización de los instrumentos operativos de las TIC (Real Decreto 806/2014) que incluye, entre otros, la Comisión de Estrategia TIC, la declaración de servicios compartidos, las Comisiones Ministeriales de Administración Digital, etc.
- La creación de la figura del *CIO de la AGE*, a la fecha materializada en el secretario general de Administración Digital.

5. Plan de transformación digital

El Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado y sus OO.PP. (Estrategia TIC 2015-2020), adoptado por el Gobierno en octubre 2015, está orientado a reforzar y aportar mayor calidad

de los servicios públicos digitales ofrecidos al ciudadano, empresas y Administraciones Públicas, plasma el reconocimiento del papel esencial de las TIC en el funcionamiento y transformación de la Administración y como eje para articular su reforma.

Con cinco objetivos y nueve líneas de actuación, el Plan apuesta por una Administración Pública íntegramente electrónica, con cero papel e interconectada de forma armonizada con los objetivos y previsiones de las citadas leyes administrativas 39/2015 y 40/2015.

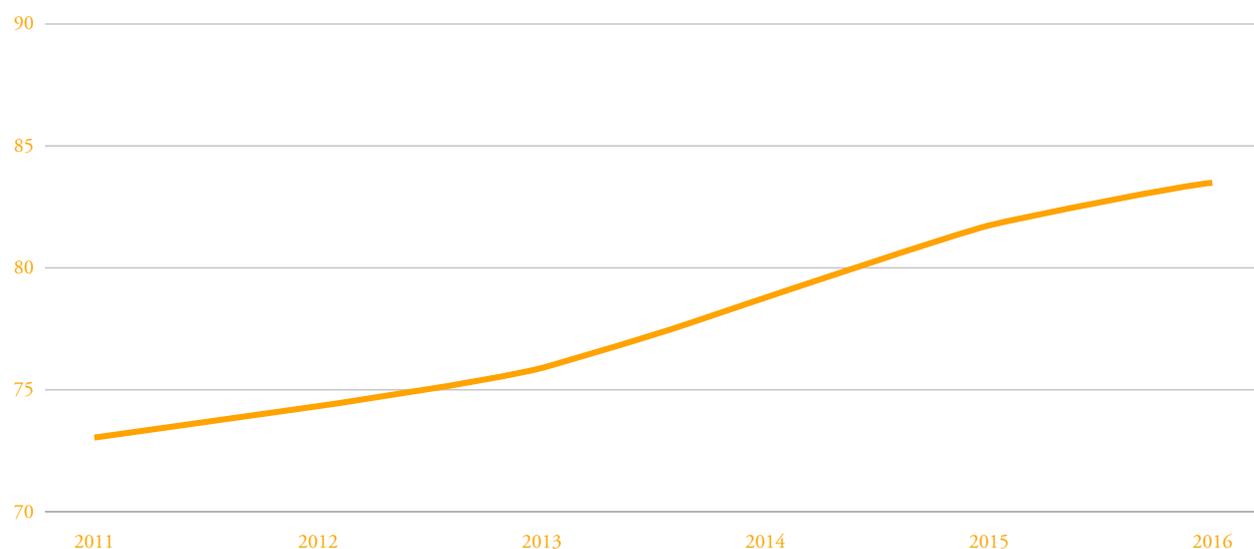
La Administración adopta una nueva cultura de la información y se prepara para recoger, generar y tratar grandes volúmenes de información de cara a finalidades de transparencia y de reutilización de la información del sector público.

6. Concordancia entre los principios del plan de acción de administración electrónica de la UE 2016-2020 y las acciones emblemáticas del plan de transformación digital de la AGE

En la reunión ministerial de administración electrónica de Tallin del pasado 6 de octubre, a iniciativa de la

Gráfico 6 Tramitación electrónica (alto impacto)

Datos en porcentaje



Fuente: Secretaría General de Administración Digital. Secretaría de Estado de Función Pública.

Presidencia estonia de la UE con el apoyo de la Comisión Europea, se ha adoptado una declaración por la que se refuerza el compromiso con los principios del Plan de Acción de Administración electrónica 2016-2020. Las claves de la declaración son:

1. *Digital por defecto*

Es el mandato de las Leyes 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común y 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Así, por ejemplo, todas las empresas españolas tienen la obligación de relacionarse electrónicamente con las AA.PP.

Cabe apuntar que el 83,46% de los procedimientos definidos como de alto impacto son plenamente electrónicos.

2. *Principio de solo una vez*

En gran medida *se alcanza mediante la Plataforma de Intermediación de Datos, tal y como se ha detallado en este artículo.* Con este sistema se hace posible que la

Administración valide o consulte los datos necesarios en la tramitación del procedimiento, evitando al ciudadano aportar los documentos acreditativos o fotocopias pertinentes, permitiendo así hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que hayan sido generados por cualquier Administración. En la actualidad hay más de mil organismos usuarios de la plataforma.

3. *Inclusión y accesibilidad*

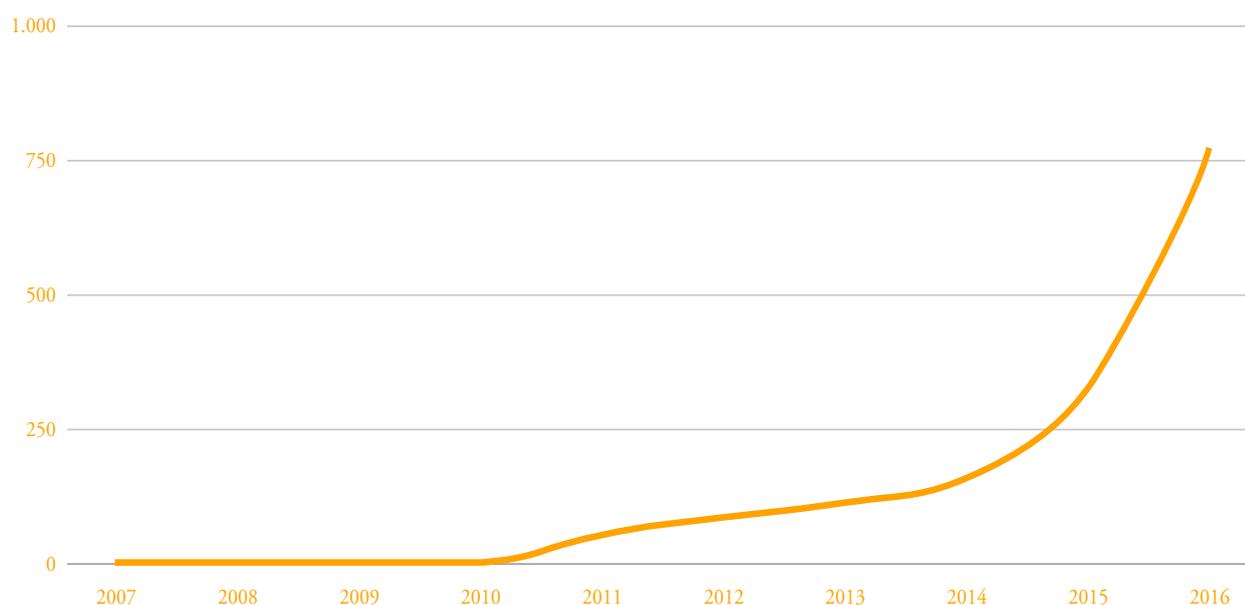
Se logra mediante la legislación e instrumentos como el Observatorio de Accesibilidad.

El Observatorio de Accesibilidad es una iniciativa que tiene como objetivo ayudar a mejorar el grado de cumplimiento en materia de accesibilidad de los portales de la Administración (AGE, CC.AA. y EE.LL.). Dentro de esta iniciativa, se ofrece el servicio *online* básico de diagnóstico de la accesibilidad Web.

Este servicio ofrece a las AA.PP. la posibilidad de realizar directamente, análisis automáticos de accesibilidad conformes al estudio del observatorio.

Gráfico 7

Organismos usuarios de la plataforma de intermediación (acumulado)

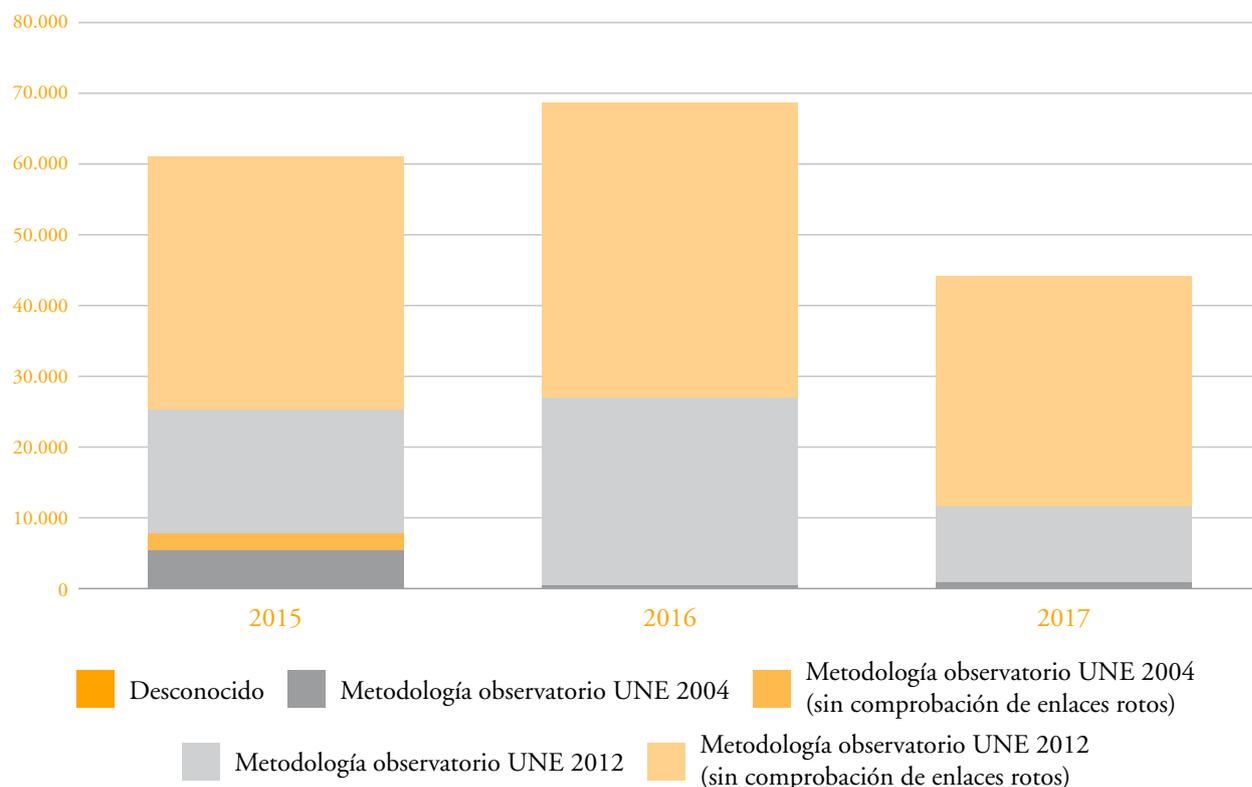


Fuente: Secretaría General de Administración Digital. Secretaría de Estado de Función Pública.

Gráfico 8

Observatorio de Accesibilidad Web

Número de páginas analizadas. Datos a fecha 31/08/17



Fuente: Secretaría General de Administración Digital. Secretaría de Estado de Función Pública.

4. Apertura y transparencia

España es líder europeo en Open Data, como refleja el estudio *Open Data Maturity in Europe 2016*. En el mismo se destaca la iniciativa de datos abiertos del Gobierno de España, sita en el portal datos.gob.es, que cataloga 16.000 conjuntos de datos y 152 iniciativas que permiten compartir datos e informaciones entre ciudadanos/empresas con las AA.PP.

En materia de transparencia, destaca que el Portal de la Transparencia permite conocer en detalle la actividad de la Administración.

5. Interoperabilidad por defecto

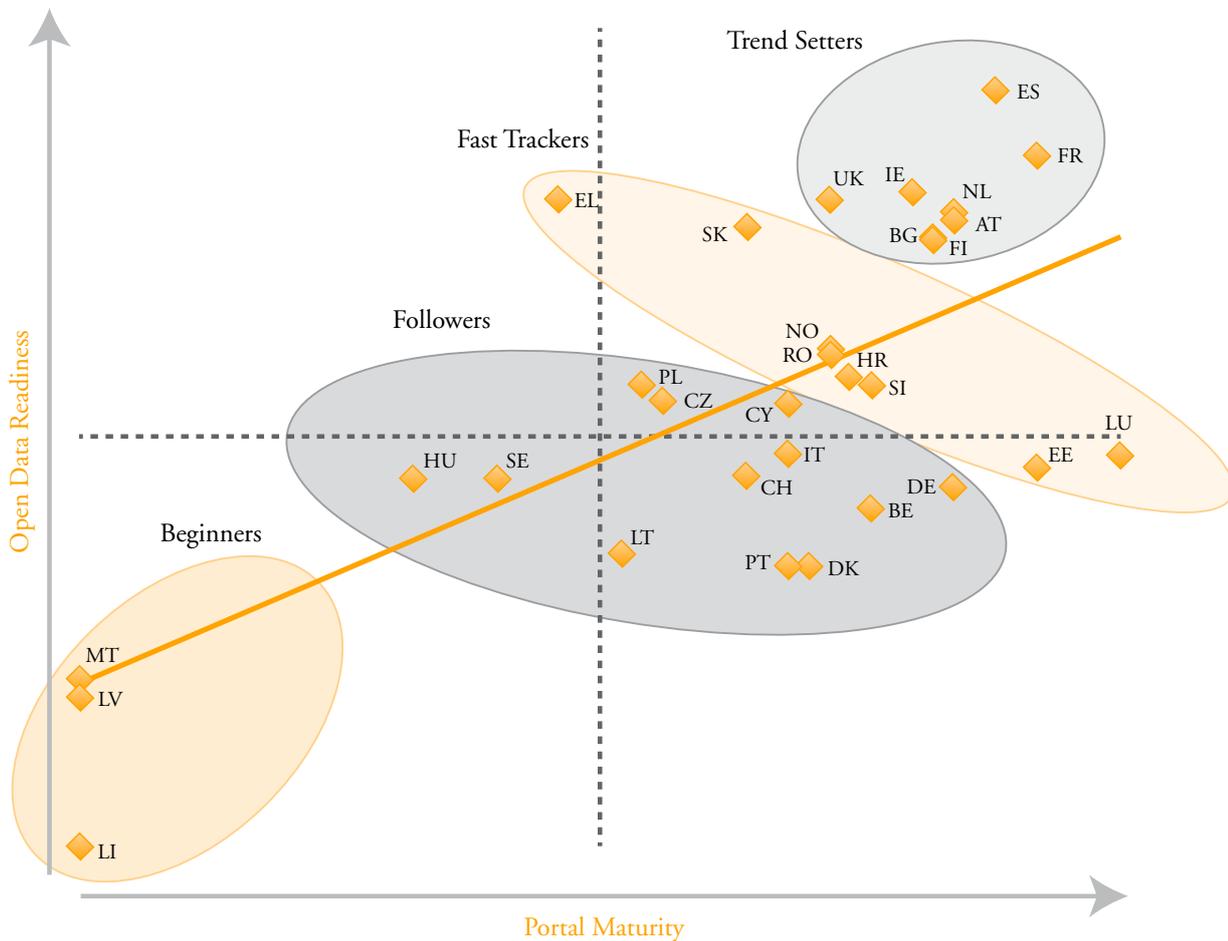
España en interoperabilidad está plenamente alineada con el Marco Europeo de Interoperabilidad, supe-

rando a países como Francia o Alemania. Es clave la combinación del marco legal, el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y sus Normas Técnicas de Interoperabilidad, más la cooperación y los servicios para este logro.

El informe *State of Play of Interoperability in Europe-Report 2016*, basado en datos recogidos en 2016 junto con información proporcionada por expertos nacionales e investigación complementaria, refleja igualmente que España figura en cabeza en las vertientes de alineamiento con el *Marco Europeo de Interoperabilidad*, implementación y monitorización.

El posicionamiento de España en el terreno de la interoperabilidad es el resultado de un esfuerzo colectivo y multidisciplinar dedicado a desarrollar un

Gráfico 9
Estudio Open Data Maturity in Europe 2016



Fuente: European Data Portal (Comisión Europea y Capgemini Consulting).

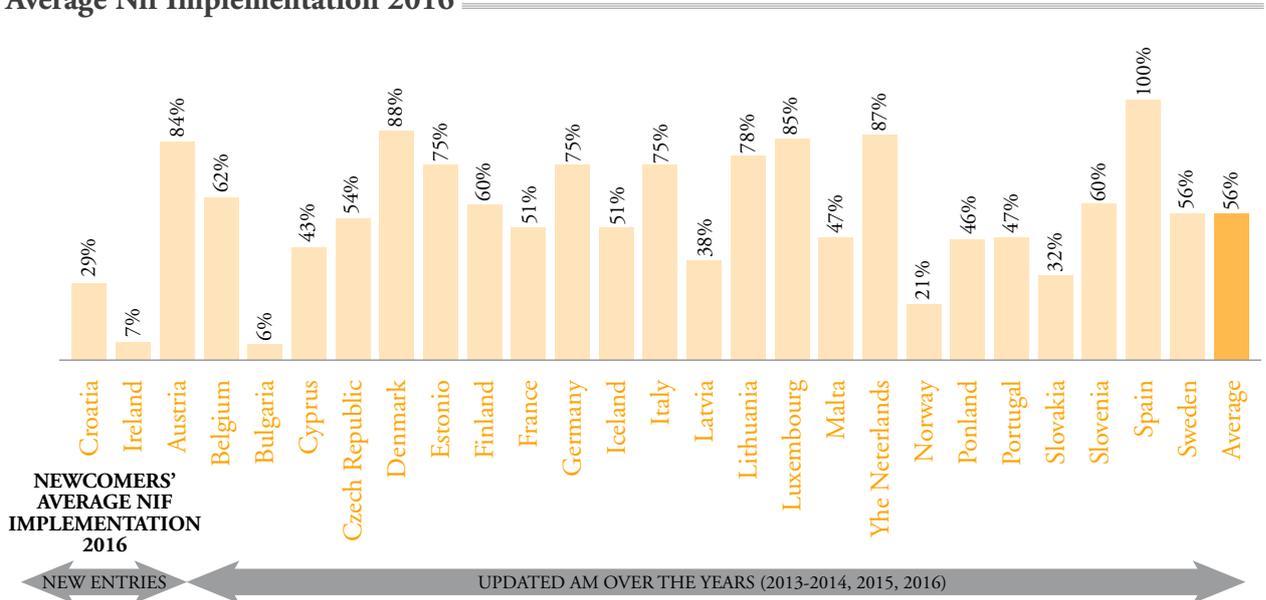
Gráfico 10
Datos del Portal de la Transparencia
 Septiembre 2017



Fuente: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasSobreTransparencia/El-portal-en-cifras.html.

exhaustivo *marco legal* que proporciona seguridad jurídica, en particular, el *Esquema Nacional de Interoperabilidad* y sus *Normas Técnicas de Interoperabilidad*, junto con la documentación de soporte, el *desarrollo de servicios comunes y compartidos*, y la cooperación en el ámbito de la *Administración General del Estado* y entre todas las AA.PP. a través de la *Comisión Sectorial de Administración Electrónica*, más el seguimiento a través de *indicadores de DATAOBSAE* del *Observatorio de Administración Electrónica*. De estas cuestiones se hace eco particularmente la citada *ficha* de España. Habrá que mantener este esfuerzo de puesta en valor de todos estos activos en sucesivas evaluaciones e informes.

Gráfico 11
Average Nif Implementation 2016



Fuente: Comisión Europea.

6.º Fiabilidad y seguridad

Se logra mediante el *Esquema Nacional de Seguridad (ENS)*, y sus Instrucciones Técnicas de Seguridad, que establece la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito del sector público, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garantizan adecuadamente la seguridad de la información tratada. Igualmente es fruto de la cooperación.

7. Conclusiones

Las TIC son la herramienta más potente de transformación estratégica de la Administración, son claves para mejorar su funcionamiento interno y optimizar su capacidad de gestión.

En el recorrido de este artículo se ha puesto de manifiesto cómo el uso de las TIC son indispensables para su funcionamiento, y se ha podido comprobar con

los datos aportados, cómo se avanza de manera muy intensa en la disposición de los servicios públicos digitales, cómo se coopera entre Administraciones para evitar trámites, cómo se comparten estructuras, plataformas y servicios para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios que se ponen a disposición de ciudadanos, empresas y de las propias Administraciones Públicas.

Ahora mismo, según el Índice de Economía y Sociedad Digital DESI 2017, España se ubica en sexto lugar de la Unión Europea en materia de servicios públicos digitales.

La meta es llegar al año 2020 con una Administración absolutamente digital, pero se puede decir que ya disponemos de una Administración más sencilla y más eficiente, soportada en gran medida en las TIC, que va respondiendo a las nuevas demandas de la sociedad proporcionando información y servicios digitales en cualquier momento y lugar y por diferentes canales.