

# Reflexións en torno á administración electrónica en España e á aplicación da Lei de acceso electrónico



**&** **Resumo/Abstract:** *A administración electrónica é unha realidade aínda que —segundo os casos— con implantación irregular. En España, a posta en marcha do goberno electrónico apostou por unha importante institucionalización do fenómeno regulando e deseñando plans para o efecto.*

*A cuestión é que o que no seu día comezou dentro dos parámetros do voluntarismo, actualmente adquire unha dimensión **prescritiva**, obrigatoria, necesaria, e mesmo regulada por lei. Neste contexto sitúanse unha serie de normas que desde o Ministerio de Administracións Públicas se están a impulsar nos últimos tempos. Entre elas destaca a **Lei para o acceso electrónico dos cidadáns ás Administracións Públicas**. Ao comentario desta norma van dedicadas na súa maior parte estas páxinas ás que se acompaña tamén unha sintética visión do estado da cuestión en España. &*

**&Palabras clave:** administración electrónica, goberno electrónico, servizos públicos electrónicos, Administración pública



## 1. MÁIS RÁPIDO, MELLOR, RENDIBLE E ACCESIBLE

Nos últimos tempos as novas tecnoloxías da información e da comunicación (TIC) introducíronse na maior parte das facetas da nosa vida diaria de tal xeito que a súa presenza é innegable e as circunstancias presentes invitan a pensar que aínda vaian ter maiores implicacións nos vindeiros anos. Como recolle Manuel Castells —unha das voces máis acreditadas a escala mundial nestes temas— na súa obra *La Galaxia internet*: «Actualmente, as principais actividades económicas, sociais, políticas e culturais de todo o planeta están a se estruturar por medio da internet. De feito, quedar á marxe desas redes é a forma de exclusión máis grave que se pode sufrir na nosa economía e a nosa cultura» (2001:17). E con anterioridade a estas palabras ofrece datos sobre a expansión da internet no mundo: «A principios do 2001, había máis de 400 millóns, as predicións máis fiables apuntan a 1.000 millóns de usuarios para 2005 e é probable que, contra o ano 2010, andemos preto da cifra de 2000 millóns, mesmo tendo en conta a retardación da difusión da internet cando entre o mundo da pobreza e do atraso tecnolóxico» (Castells, 2001:17)<sup>1</sup>.

Malia ser un tema relativamente novo, existe numerosa literatura ao respecto. Trátáronse diferentes vertentes do tema e abundaron en gran número os estudos de tipo descritivo, os centrados nas potencialidades das TIC e o que estas poden achegar para mellorar o devir cotián da cidadanía, así como abundantes informes acerca das recomendacións en torno ao goberno electrónico (Aibar e Urgell, 2007; Ramió, 2004)<sup>2</sup>.

O feito é que, pouco a pouco, no ámbito das administracións públicas españolas se foron dando casos de boas prácticas en goberno electrónico. Estes, en moitas ocasións, estiveron promovidos pola vontade político-técnica das diferentes entidades e habitualmente impulsados por un determinado liderado: comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía, País Vasco e concellos como o de Barcelona, Jun, Xixón e Irún. Como queda reflectido en numerosos informes ao respecto (Fundación Orange, 2007; MAP, 2007; Fundación Telefónica, 2007), a introdución das TIC na Administración pública española vaise afianzando cada vez con maior peso.

Na **e-administración** é onde o Goberno reflicte plenamente o rol de prestador de servizos. Debe adaptar as súas estruturas para conseguir ese cometido adaptándose aos novos cambios e necesidades (Pratchett, 1999: 736). E os cambios non deben estar destinados unicamente ao *front-office* senón que tamén debe ser reestruturado o *back-office*, buscando mecanismos que faciliten o traballo dos empregados públicos e que todo iso repercuta na prestación de servizos en xeral e estean dirixidos a conseguir unha maior calidade de vida da cidadanía (Criado, 2004: 13).

Os aspectos que máis avanzaron en termos concretos de administración electrónica foron a **información** e a **comunicación** e —so nalgúns casos— a tramitación. Os servizos de información están orientados a ordenar, sistematizar e actualizar a información orientándoa ás necesidades dos cidadáns. Os servizos de comunicación canalizan as interaccións entre os individuos (privados ou corporativos) mediante intercambio de correos electrónicos coa Administración ou a participación en foros de discusión<sup>3</sup>. Finalmente, os servizos de tramitación implican a transacción, consultas e a visualización dos trámites administrativos que supoñen envío de datos (censo, declaración de impostos, votación electrónica, etc.). Todo iso débese realizar nunhas condicións de transparencia da información e de simplificación de trámites, non sempre asegurado<sup>4</sup>.

O informe publicado pola Fundación Telefónica no 2007 recolle os datos presentados por unha consultora no ámbito europeo no que se utiliza a expresión: «Modelo de sofisticación dos servizos da e-administración» distinguindo entre: 1) información, 2) interacción nun sentido, 3) interacción en dous sentidos, 4) transacción e 5) personalización (orientación ao individuo, proactiva) (Fundación Telefónica, 2007: 198).

Segundo o referido informe (*The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services*), elaborado pola consultora Capgemini<sup>5</sup>, do 2006 ao 2007 España experimentou un aumento no que atinxe aos servizos públicos electrónicos despois dun período de estancamento; feito atribuíble á política de mellora e investimento nestes servizos. O 70% dos servizos acadou un grao de «dispoñibilidade completa»; isto é, «... que acadan polo menos o nivel tres de sofisticación» (Fundación Telefónica, 2007: 198).

A este respecto, os datos que proporciona a Fundación Orange no seu estudo *eEspaña2007* revelan que a dispoñibilidade e uso da e-administración para obter información e para o envío de formularios alcanzou realmente unha porcentaxe importante nos asuntos dirixidos ás **empresas**, pero non así nos dirixidos ás **persoas**. Nese informe, un dos factores que se mide é a porcentaxe de servizos públicos básicos dispoñibles en liña nas comunidades autónomas (Fundación Orange: 2007: 237) e ofrécese como resultado que a media de dispoñibilidade de servizos de e-administración nas comunidades autónomas é do 54% (sobre 26 servizos). Delas, destaca Asturias (81%) e, a distancia, Cataluña (69%) e Andalucía (66%) nas marxes superiores. Se distinguimos entre servizos aos cidadáns (16 servizos) e a empresas (10 servizos). En servizos dispoñibles aos cidadáns destaca de novo Asturias (73%), séguela Cataluña (72%) e empatan no terceiro posto Galicia e País Vasco (66%). Non obstante, tendo en conta as empresas, Asturias mantén o primeiro posto en dispoñibilidade media de servizos ás empresas (83%) e agora Andalucía pasa ao segundo posto (70%). Así, Andalucía, Asturias, Madrid e Navarra orientáronse máis ás empresas que aos cidadáns (Fundación Orange, 2007: 237). Este resultado debuxa un panorama máis orientado ao ámbito da economía que ao das necesidades sociais prestacionais, o que se corrobora tamén no informe Capgemini onde se indica que o grao de sofisticación dos servizos básicos da e-administración é superior nos servizos ás empresas (84%) que nos servizos aos cidadáns (70%) (Fundación Telefónica: 2007:200).

Nesta mesma liña, cómpre dicir que a porcentaxe de individuos que se relacionaron coa Administración a través da internet nos últimos anos —malia seguir unha progresión ascendente— aínda afecta a unha porcentaxe reducida de persoas (do 15,3% no 2004 ao 18,3% no 2007) (Fundación Telefónica, 2007:202). É interesante, así mesmo, destacar cales son os servizos en liña máis utilizados. Entre estes atópanse: os impostos (consultas, o 64,5%, e descarga de formularios, o 32,5%), bolsas e axudas (44,7%) e emprego público (34,8%). A utilización do resto dos servizos é máis marxinal. En calquera caso, a canle maioritaria de preferencia segue sendo o presencial (arredor do 70% nos diferentes tipos de servizos agás para obter información, que daquela baixa ao 46% e un 17% prefire a internet) (Fundación Telefónica, 2007:204).

No plano do investimento económico, actualmente estanse a destinar importantes **recursos económicos** para a implantación das TIC nas administracións públicas e para proxectos de administración electrónica en xeral. Segundo datos do Consello Superior de Administración Electrónica<sup>6</sup>, desde o ano 2000 ao 2003 os investimentos reais en TIC (capítulo 6) e os gastos de bens correntes e servizos (capítulo 2) na Administración Xeral do Estado

creceron de forma substancial, do 2003 ao 2004 estancáronse (e mesmo se reduciron) e a partir dese momento volveron retomar o sentido ascendente (un 9% do 2004 ao 2005)<sup>7</sup>. En cambio, os orzamentos en persoal (capítulo 1) estancáronse nos últimos anos. En concreto, para o ano 2007 o presuposto TIC previsto é de 1 702 millóns de euros<sup>8</sup>. Os datos parecen mostrar que, tras os primeiros anos de investimento intensivo en TIC, nos atopamos nunha «desaceleración investidora» ao mesmo tempo que van emerxendo os resultados, froito dos iniciais e máis voluminosos investimentos.

Respecto ao gasto en TIC dos diferentes departamentos da Administración central do Estado, son os ministerios de **Interior, Defensa, Seguridade Social e Economía e Facenda**, cun 9,16% sobre os seus orzamentos totais, os ministerios que maior porcentaxe dos seus gastos destinan a TIC (ano 2005)<sup>9</sup>. Estes datos, xa que logo, confirman o dato de que é nos asuntos tributarios onde a administración electrónica está máis avanzada. De feito, a Axencia Estatal de Administración Tributaria é unha das institucións españolas pioneiras na administración electrónica (Sancho, 2005: 16). Non obstante, en datos do 2007, desputan **Industria, Turismo e Comercio** (10% do orzamento TIC sobre o total do departamento) e **Agricultura, Pesca e Alimentación** (9,7% sobre o total) como ámbitos cun forte investimento en TIC.

**No ámbito do goberno local**, o tamaño do concello marca decisivamente o gasto en TIC. Así, nas deputacións, consellos e cabidos o gasto en TIC representa o 3,87% sobre o orzamento total no 2005, a porcentaxe máis elevada dentro das entidades locais. Nos concellos de máis de 500 000 habitantes representa o 2,14%, en concellos de 100 000 a 500 000 habitantes, o 1,78%, e vai descendendo sucesivamente. Tomadas no seu conxunto, na totalidade das entidades locais os gastos en TIC representan un **1,72%** do total dos orzamentos no 2005, segundo datos do Informe IRIA (MAP)<sup>10</sup>.

Como indicabamos anteriormente, a introdución das TIC na Administración pública española contou cun grande impulso político-institucional desde o inicio desta década e fundamentalmente desde a metade dela. En todo este proceso o liderado político é fundamental. Como así ocorreu con Jordi Sevilla, ministro para as Administracións Públicas do 2004 a xuño do 2007. Durante o mandato deste ministro apostouse por unha transformación de determinados ámbitos importantes da Administración, tradicionalmente esquecidos, como a Administración local ou os empregados públicos (Estatuto Básico do Empregado Público) e, por outro lado, a nova dimensión da administración electrónica. Algunhas destas liñas estratéxicas deron os seus froitos a medida que foron vendo a luz diversas normas en cada un destes ámbitos tentando adaptar as estruturas e funcionamento das administracións públicas aos cambios actuais.

Todo iso está dentro das iniciativas legislativas que prevé o **Plan Moderniza**, plan de medidas 2006-2008 para a mellora da Administración. De feito, os ámbitos mencionados atópanse entre a liñas básicas deste plan, o cal pretende dotar de maior flexibilidade e eficacia os servizos públicos. Outros proxectos, con todo, quedaron paralizados e sen garantía de que se poidan abordar á espera dun nova lexislatura, como é o caso do anteproxecto de lei básica do Goberno e da Administración local e do real decreto polo que se regula o teletraballo na Administración pública.

O Plan Moderniza dálle cobertura ao desenvolvemento da administración electrónica e certamente son dous conceptos que nos últimos tempos adoitan ir aparellados: modernización administrativa e administración electrónica. Esta asimilación deberíanos facer reflexionar

ao respecto xa que a modernización se debería concibir como algo de maior alcance e non unicamente como administración electrónica<sup>11</sup>.

Neste sentido, non é estraño atoparse con epítetos como o deste epígrafe ao referirse á introdución das TIC na xestión e administración pública: «**máis rápido, mellor, rendible e accesible**»<sup>12</sup>. Nunha investigación realizada no 2004 referida aos 250 concellos da comunidade autónoma vasca sobre o uso das TIC, os responsables desa área expresaron do seguinte modo a súa postura ante a implantación das TIC nas súas respectivas entidades: «Entre os **aspectos positivos** que supón para o concello desenvolver servizos na internet destacan a *rapidez* destes para o usuario (69,6%), a *eficacia da organización* (60,9%), a *calidade do servizo* (43%), a *eficiencia* (34,8%), a *orientación da organización ás necesidades da cidadanía* (26,1%) e, en menor medida, a *personalización de servizos* (11,6%) ou a *redución de custos na organización* (10,1%). Entre os **aspectos negativos** sinálanse o aumento de custos (persoal, tecnoloxía, deseños, etc.) para levar a cabo estes proxectos (49,2%), *pensar que a tecnoloxía por si soa soluciona os problemas organizativos* (41%), moito esforzo para que a utilización dos servizos sexa escasa (34,4%), custos para redeseñar os procedementos (21,3%) ou o lanzamento de servizos sen reorganizar os procesos de traballo (23%). Finalmente, apúntanse outros aspectos negativos como o feito de lanzar servizos sen saber que quere a cidadanía (14,8%) ou a creación dunha organización virtual paralela á organización tradicional para a prestación de servizos (4,9%)»<sup>13</sup>.

A eficacia, eficiencia e calidade dos servizos públicos electrónicos son criterios que aparecen bastante consolidados; non obstante, vemos que a repercusión na cidadanía é aínda reducida tanto polo que atinxe á cobertura de necesidades reais como á súa utilización por parte da propia cidadanía. En tal sentido, algúns responsables das TIC sosteñen que o seu custo é moi elevado para a súa reducida utilización. Pero esta postura non pode levar a frear por tal motivo o desenvolvemento da administración electrónica. Recordemos como pola propia definición de servizo público moitos destes foron deficitarios nun inicio e outros se manteñen por pura necesidade social sen chegar a ser rendibles nunca.

Da pulsión destas dúas posturas xorde a pregunta: obtense, xa que logo, coas TIC máis rapidez, mellores resultados, máis rendibilidade e máis accesibilidade, ou trátase da expresión politicamente correcta do momento?

## 2. ALGUNHAS NOTAS SOBRE A EVOLUCIÓN DA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Unha das achegas máis importantes da Ciencia Política para entender o proceso de implantación das TIC nas administracións públicas é a que proporciona o **neoinstitucionalismo** e que consiste en observar dúas vertentes principais. Por un lado, de que xeito as institucións existentes actúan ou non como barreira para a implantación do goberno electrónico (e aquí o espectro é moi amplo: desde barreiras sociais, de organización, de procedementos administrativos, de interoperabilidade tecnolóxica entre as administracións públicas, culturais pola desconfianza e medo a perder a privacidade, a confidencialidade dos datos, etc.). Por outro lado, o propio cambio institucional para facilitar a implantación do goberno electrónico. Nesta segunda faceta deberanse ter en conta factores como as dinámicas de aprendizaxe (non se pode empezar de cero senón que hai que combinar novas ideas con valores e procesos existentes); as canles e dinámicas de difusión institucional débense axustar ao funcionamento real e efectivo das institucións; e un terceiro elemento constituiríanos todos os

axentes do cambio (Estado, comunidades autónomas, entidades locais, sector privado, cidadanía, terceiro sector, etc.) (Ramilo e Criado: 2002)<sup>14</sup>.

Neste sentido, en pouco tempo introducíronse cambios substanciais na organización e funcionamento das administracións públicas como resultado da aplicación das TIC aos deseños organizativos e aos procesos que teñen lugar nas administracións públicas. Entre moitos exemplos, podemos citar, o DNI electrónico, a formulación dalgunhas solicitudes exclusivamente (ou case) por medios electrónicos, o teletraballo, servizos SMS para avisar do estado do tráfico e mesmo cámaras web que informan do estado das praias<sup>15</sup> (por exemplo, no concello de Sopelana, Biscaia).

Este marco teórico serve para explicar o proceso de implantación e desenvolvemento da administración electrónica en España. Neste sentido, uns dos factores que hai que destacar é a **alta consideración institucional** que lle deron ao desenvolvemento das TIC na Administración española. Non forma parte do labor presente estendernos con detalle sobre o proceso de implantación da sociedade da información nas estruturas do Estado. Non obstante, si podemos citar algúns dos fitos que marcaron o seu devir. Un deles constituíuno a creación en 1983 do **Consello Superior de Informática** que deu lugar a diferentes comisións interministeriais que operarían dentro deste campo. Pero, sen dúbida, o punto de arranque fundamental deuno a **Comisión Europea** cos seus diferentes programas, eEurope2000 e eEurope2005, os cales guiaron as políticas de sociedade da información e de goberno electrónico en España. A modo de referencia, algúns dos obxectivos (resumidos) do plan **eEurope2005** («Unha sociedade da información para todos») contiña os seguintes extremos: uns servizos públicos en liña modernos; unha administración electrónica; uns servizos electrónicos de aprendizaxe; uns servizos electrónicos de saúde; un ámbito dinámico de negocios electrónicos. E para facer todo iso posible: un acceso de banda larga amplamente dispoñible e a prezos competitivos e unha infraestrutura de información segura.

Como se pode apreciar, consiste nunha compilación de recomendacións que indicarían «o bo camiño» cara a unha futura sociedade da información a todos os estados membros; pero sen esixencia de compromiso ningún. Máis recentemente, avánzase un pouco máis neste sentido e nunha **Directiva de 2006** do Parlamento e do Consello Europeo dise textualmente: «Os Estados membros farán o necesario para que todos os procedementos e trámites relativos ao acceso a unha actividade de servizos e ao seu exercicio se poidan realizar doadamente, a distancia e por vía electrónica, a través do portelo único de que se trate e ante as autoridades competentes»<sup>16</sup>.

No texto desta disposición apúntanse varias cuestións importantes: a simplificación dos trámites; evitar desprazamentos e estar a total disposición da cidadanía a calquera hora de forma telemática; servizos de tipo «portelo único» sen que o/a cidadán/á teña que «vagar» dun lado para outro; e a interoperabilidade, de modo que se traspase as fronteiras de cada administración. É dicir, nesta ocasión estase a poñer o acento na posta en práctica dos servizos electrónicos como un avance cara á mellora da calidade de vida de la cidadanía. Coa expresión *farán o necesario* apréciase un avance no nivel de esixencia aos estados en canto á administración electrónica, e xa se dan algunhas indicacións sobre os resultados que se deben acadar.

En definitiva, as iniciativas europeas de comezos do século XXI marcan a relevancia que vai ir adquirindo este tema ao longo da nova década. Moitas delas foron encamiñadas a buscar mecanismos de seguridade nas comunicacións a través de as TIC. A preocupación pola seguridade ten a súa xustificación na vulnerabilidade do tipo de información que manexan

as administracións públicas, as cales deben salvagardar a confidencialidade, o segredo e a seguridade dos datos. De feito, podemos comprobar como desde o ano 2000 se publica unha extensa produción xurídica sobre o tema nas institucións europeas (os sucesivos informes *eEurope* sobre actividades en liña, seguridade das redes, protección de datos, etc.)<sup>17</sup>.

En consecuencia, a Unión Europea (UE) asume un papel de liderado no desenvolvemento da administración electrónica entre países membros, tal e como queda reflectido nos diferentes programas *eEurope* nas súas diferentes versións (*eEurope2000*, *eEurope2005*) (Sancho, 2005:3). E, actualmente, o proxecto europeo *i2010*, o lema do cal fai referencia á necesaria aceleración da administración electrónica nos países da UE e a extensión desta a toda a cidadanía, poñendo especial énfase no crecemento e no emprego<sup>18</sup>.



No informe *eEspaña2007* de Orange indícase, ademais, que o 88% dos fogares conta con **teléfono móbil**. Este último tipo de tecnoloxía vemos que acadou unha espectacular presenza en todos os grupos sociais, o cal representa unhas enormes potencialidades de prestación de servizos independentemente da extracción social ou da idade.

### **3. O CONTEXTO NORMATIVO: A LEI DE ACCESO ELECTRÓNICO DOS CIDADÁNS AOS SERVIZOS PÚBLICOS**

O desenvolvemento institucional do goberno electrónico en España plásmase na aprobación de diversa normativa ao respecto. A **Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos** (BOE, n.º 150, 23 de xuño do 2007) culmina unha traxectoria por parte das instancias gobernamentais do Estado por impulsar a administración electrónica, polo menos nos aspectos reguladores<sup>22</sup>. Outros pasos significativos foron a Lei 34/2002, do 11 de xullo, de **servizos da sociedade da información e de comercio electrónico**, a lei da **sinatura electrónica** (Lei 59/2003, do 19 de decembro, de Sinatura Electrónica e, dentro desta, o DNI electrónico). E a estas súmanse, á súa vez, numerosas regulacións de orde menor que foron sucedéndose ao longo destes anos dentro do marco do plan modernizador das administracións españolas<sup>23</sup>.

Debemos engadir, así mesmo, o proxecto de **real decreto polo que se regula o teletraballo** na Administración Xeral do Estado, froito do Plan Concilia para a mellora da conciliación da vida familiar e laboral dos funcionarios públicos. A este respecto, cómpre indicar que xa se están a dar experiencias de teletraballo no Ministerio de Administracións Públicas con bos resultados. O teletraballo na Administración Xeral do Estado poderá afectar a un 10% dos empregados públicos (unhas 200 000 persoas) pertencentes a diferentes ministerios e organismos, agás ás forzas e corpos de seguridade do Estado. O sistema do teletraballo mellora a produtividade e, desde o punto de vista dos empregados públicos, significa unha mellora na calidade de vida, ao facilitar a conciliación da vida laboral e familiar.<sup>24</sup>

A esta tendencia reguladora hai que sumar o **Proxecto de lei de medidas de impulso á sociedade da información (LISI)**, que está a xerar certo debate e desconformidade por parte da asociación de internautas españois ante os supostos nos que unha páxina web pode ser ou non clausurada e a forma de proceder a esta clausura, isto é, con ou sen orde xudicial. Aquí interveñen elementos de dereitos fundamentais como é a liberdade de expresión, entre outras cuestións<sup>25</sup>.

De toda a normativa citada ímonos centrar no contido da Lei de acceso electrónico e nas súas implicacións máis inmediatas. A **Lei de acceso electrónico** parte do recoñecemento da igualdade de todos os cidadáns ante a lei e a non discriminación dos individuos que non se relacionen mediante medios electrónicos coa Administración. É dicir, equipáranse o medios electrónicos aos convencionais e asegúrase idéntico trato, independentemente do medio que se utilice (convencional ou electrónico). Hai que recordar que esta norma se aprobou en xuño do 2007, case ao final da lexislatura e que se enmarca dentro do Plan Avanza, enfocado á modernización da administración. A norma estrutúrase nos seguintes apartados:

- 1-O título primeiro recolle o dereito da cidadanía a se relacionar coa Administración a través de medios electrónicos. É dicir, faise fincapé na ampliación de dereitos á cidadanía.
- 2-O título segundo dedícase á «sede electrónica» e regúlanse as sinaturas de identificación e autenticación. Iso implica a extensión do Documento Nacional de Identidade electrónico e do resto de certificados electrónicos recollidos na Lei de sinatura electró-

nica. Así, téntase achegar seguridade respecto ao órgano na xestión dos servizos públicos electrónicos.

3-No título terceiro trátase a xestión electrónica dos procedementos administrativos e da obriga das administracións públicas de poñer a disposición dos usuarios información por medios electrónicos acerca do estado de tramitación dos seus asuntos ou expedientes. Aquí súbñase o aspecto de obrigatoriedade das administracións públicas no cumprimento dos servizos públicos electrónicos. Este é un paso importante posto que, unha vez establecida a obrigatoriedade no lado da Administración, esta ha ter que responder por iso cando lla requiran.

4-Outro apartado importante desta lei é o establecemento de órganos de cooperación entre administracións para o impulso da administración electrónica. E iso non só para garantir a interoperabilidade entre administracións públicas, senón tamén para facilitar a transferencia de tecnoloxías entre administracións. Neste apartado queda reflectido un dos obstáculos para o desenvolvemento da administración electrónica como son as fronteiras entre administracións públicas. A través de avances na interoperabilidade e nas relacións en rede (gobernanza) téntanse solucionar estas barreiras e que a administración electrónica poida ser unha realidade que se estenda ao maior número posible de servizos públicos.

#### **4. FITOS DA LEI DE ACCESO ELECTRÓNICO AOS SERVIZOS PÚBLICOS E A SÚA VALORACIÓN**

A Lei de acceso electrónico é unha norma pioneira, xa que só outros cinco países teñen unha norma cun contido tan avanzado (Estados Unidos, Italia, Finlandia, Francia e Austria). Entronca perfectamente co horizonte europeo de chegar ao acceso electrónico de todos os servizos públicos para o 2010 (plan *i2010* europeo). Ademais, o ministerio promotor (o MAP) destaca a característica de ser unha lei de consenso na que participaron todas as administracións, os cidadáns, partidos, empresas e asociacións no seu proceso de elaboración e, polo tanto, vén avalada por ser o resultado dun proceso participativo.

A propia páxina web do Ministerio de Administracións Públicas presentou a Lei de acceso electrónico como un gran logro de cara ás relacións entre a Administración e a cidadanía, de tal modo que se podían sinalar os seguintes fitos:

- 1-Recoñecemento de novos dereitos á cidadanía nas súas relacións coas administracións públicas
- 2-Créase a figura do Valedor do Usuario
- 3-As administracións teñen a obriga de facer estes dereitos efectivos a partir do 2009
- 4-A posibilidade de realizar trámites e xestións desde calquera lugar e en calquera momento.
- 5-A administración, en xeral, será máis doada, máis áxil e máis eficaz
- 6-Os cidadáns pasan a tomar o mando nas súas relacións coa Administración.

Estes fitos entroncan coas propias finalidades da norma destinadas a facilitar o acceso ás administracións públicas por medios electrónicos. Para iso débense crear condicións de confianza, proximidade e transparencia a través —entre outras cuestións— da mellora do funcionamento interno, da simplificación dos procedementos e da posta en práctica de procesos de participación<sup>26</sup>. O proceso, non obstante, presenta «lucos» e «sombras».

#### 4.1. Recoñecemento de novos dereitos á cidadanía nas súas relacións coas administracións públicas

Con esta frase subliñase a percepción do goberno electrónico como un avance e, en xeral, como un instrumento que contribúe a mellorar a vida das persoas. En referencia á internet, Castells chega a equiparar a transcendencia histórica deste novo medio ao que supuxo a electricidade para a humanidade (Castells, 2001).

Analicamente, quere isto dicir que a tecnoloxía se desenvolveu exponencialmente nos últimos anos, atraeu moitos investidores (lembramos os picos na bolsa de casos como Terra, etc.), elevouse o desenvolvemento tecnolóxico nun período de tempo moi reducido e víronse as potencialidades das TIC en numerosos campos (e-educación, e-sanidade, e-administración de xustiza, e-compras, etc.)<sup>27</sup>. Dentro deste contexto, as administracións públicas comezaron a proporcionar servizos de forma telemática e a cidadanía accede en maior ou menor medida a eles. Con esta lei prodúcese unha transformación decisiva: o que ata certo momento era unha ampliación do abano de servizos do Estado pasa a ser un dereito da cidadanía e, xa que logo, esixible. Ou, dito doutro xeito, nunha obriga para as administracións públicas proporcionarlles servizos vía telemática. Iso significa que as administracións públicas van ter que render contas á cidadanía a este respecto desde a data preceptiva (2009). Deben cumprir, polo tanto, con esa obrigatoriedade. Caben moitas preguntas ao respecto, entre elas: como se vai exercer a responsabilidade da Administración a este respecto? Que medios vai poñer a Administración a disposición da cidadanía para que poida exercer ese dereito? Que acontecerá cando a Administración non poida asegurar o exercicio deste dereito? Arredor destes interrogantes, sitúanse unha serie de factores que cómpre ter en conta.

I En canto ao acceso da cidadanía aos servizos públicos electrónicos débense poñer os medios para que esta poida acceder á internet a través de puntos de acceso electrónico e centros de formación en TIC. Na CAPV, por exemplo, desenvolveuse un programa de difusión das TIC que se denominou *konekta zaitex* (conéctate) e que consistiu basicamente en axudas para a compra de ordenadores se iso levaba aparellada a conexión á internet<sup>28</sup>. Este programa facilitou que en poucos anos (do 2002 ao 2007) dous de cada tres fogares vascos conten con equipamento informático (obxectivo cumprido) e máis do 52% ten conexión á internet (as expectativas do Plan Euskadi na Sociedade da Información era dun 60% para o 2005) e deles, un terzo dos internautas vascos realizou algunha compra na rede<sup>29</sup>.

Seguindo co exemplo da CAPV, outro factor que contribuíu á expansión das TIC na CAPV son os centros *kzgunea*, instalados nos diferentes concellos (actualmente só o concello guipuscoano de Pasaia non conta cun centro Kz), onde a cidadanía pode obter gratuitamente cursos de acceso á internet e o acceso mesmo de balde.

II Hoxe por hoxe a accesibilidade web non está garantida ao cen por cento para as persoas minusválidas. Este colectivo solicita que se cumpran os estándares WAI de W3C. Recentemente lanzouse a certificación de Accesibilidade Web de AENOR co que iso significa que un terceiro neutral certifique o cumprimento do estándar tecnolóxico. Algunhas comunidades autónomas, como por exemplo Asturias, Valencia e a propia Administración do Estado a través de *Inteco* crearon observatorios de accesibilidade. Polo tanto, é de supoñer que todos os organismos que xestionen fondos públicos estean obrigados ao cumprimento da lei de accesibilidade. E iso débese estender ao mundo da empresa a través da responsabilidade social corporativa.

III O 28 de decembro preséntase un acordo do Consello de Ministros no que se aproba o plan de desenvolvemento da Lei para o acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos (LAECSP)<sup>30</sup>, e, en canto aos dereitos da cidadanía, recórdase que se debe garantir unha serie de extremos: o acceso á Administración a través de calquera canle (presencial, telefónico, internet, etc.); que os cidadáns e cidadás non teñan que achegar datos que xa estean en poder das administracións públicas; o seu dereito a coñecer o estado de tramitación de calquera asunto; e apúntase, tamén, cara a unha dimensión dinámica da norma a través da cal a Administración adquire o compromiso da proactividade de modo que sexan as administracións públicas as encargadas de avisar os cidadáns acerca da necesidade ou posibilidade de realizar determinados trámites. Isto último sitúanos xa noutra dimensión na prestación de servizos públicos, máis amable e en sintonía cunha sociedade máis avanzada.

#### 4.2. Créase a figura do Valedor do Usuario

Unha das barreiras coas que se atopa a administración electrónica para o seu desenvolvemento é coa inseguridade e desconfianza que pode xerar en moitos usuarios a utilización das TIC, sobre todo se circunstancialmente se tivo algunha mala experiencia ao respecto. Coa Lei de acceso electrónico inténtase atallar ese obstáculo mediante a creación da figura do Valedor do Usuario.

O Valedor do Usuario «... atenderá as queixas e realizará as suxestións e propostas pertinentes para mellorar as relacións de cidadáns no seu trato coas Administracións públicas por medios electrónicos»<sup>31</sup>. Este cargo estará desempeñado por unha persoa de recoñecido prestixio que será nomeada polo Consello de Ministros, por proposta do/a ministro/a de Administracións Públicas. O Valedor do Usuario elaborará un informe anual no que dará conta das suxestións e queixas recibidas e unha serie de propostas de actuación. Esta figura precisará dun estatuto que se deberá elaborar como desenvolvemento da devandita norma. Outra característica importante do Valedor do Usuario (das TIC) é que a súa existencia reforza os labores de control interno (inspección) e iso é beneficioso de cara á transparencia e á eficacia e eficiencia en xeral.

En calquera caso, preséntase como unha figura que actúa *ex post*, non como alguén que «impulse» a utilizar esas canles coa Administración. Só as persoas máis motivadas e máis facilmente adaptables aos cambios se sentirán incentivadas a utilizar os servizos públicos electrónicos, malia poderen presentar as súas queixas a unha figura mediadora.

Esta figura, en resumo, débelle proporcionar á cidadanía seguridade na utilización destas novas canles de comunicación coa Administración. Os usuarios e usuarias da administración electrónica deben poder confiar nas novas ferramentas; senón, non as utilizarán, ou utilizaranas pouco ou para cuestións pouco relevantes (obtención de certificados de empadroamento e similares).

No *Tecnimap* celebrado en Xixón os días 27-30 de novembro do 2007 presentouse unha comunicación («El Defensor del usuario de la administración electrónica. Un enfoque en la administración local») que vertía algunhas críticas contra esta figura no sentido de que se decantaba pola proposta dunha das emendas á lei no Senado. Esta emenda situaba o futuro Valedor do Usuario como unha figura nomeada polo Consello de Ministros pero por proposta do Valedor do Pobo e situándose á fin e ao cabo como un adxunto deste. Defendíase esta emenda baixo o argumento de que, dese xeito, se habían reforzar as funcións do Valedor do

Pobo e, ao mesmo tempo, se había establecer unha situación máis «neutral» para esa figura e non adscrito ao Ministerio de Administracións Públicas. Toda vez, ademais, que a Administración está obrigada a se transformar en administración electrónica e rexida polo principio de eficacia do artigo 103 da Constitución.

Para a adaptación desta figura no ámbito local propónse nesa comunicación aproveitar a figura xa existente en moitos casos do **Valedor do Cidadán** reforzado cos técnicos que se estime convenientes. Este será o encargado de levar a cabo toda a transformación da administración e dirixila cara á administración electrónica. Deste xeito ao Valedor do Usuario daríasele esa dimensión de dinamizador e impulsor dos servizos públicos electrónicos da cal afirmamos que carece.

### **4.3. As administracións teñen a obriga de facer estes dereitos efectivos a partir do 2009**

A obrigatoriedade para todas as administracións públicas de poñer en marcha servizos electrónicos nas relacións coa cidadanía para o ano 2009 parece, a priori, un horizonte demasiado próximo para que se poida cumprir e con aseguramento de eficacia e eficiencia no servizo. Non obstante, como sabemos, a gran maioría das administracións públicas —mesmo entidades locais de reducido tamaño— puxeron en marcha unha páxina web propia e xa informan sobre a maior parte dos seus servizos e mesmo moitas proporcionan a posibilidade de realizar trámites e xestións en liña en todos os concellos de máis de 10 000 habitantes (Criado e Ramilo, 2001; Criado, 2004; Salvador, et al, 2000 e 2003; Mesa, 2007; Ramilo, 2003, Casas, Mesa e Ramilo, 2005, etc.). As análises das diferentes páxinas web municipais nos ámbitos estudados polas fontes anteriormente citadas (Cataluña, País Vasco e Madrid) mostran que a presenza dos concellos na internet é moi irregular, pero que se pode establecer unha relación directa entre o tamaño do concello e o feito de contar ou non con páxina web e de que esta non sexa estática senón que se actualice constantemente e que proporcione realmente servizo público.

No Informe IRIA do 2006 sinálase que a esa data practicamente o 100 por 100 dos concellos de gran tamaño xa tiñan presenza na internet; dos concellos de 1 000 a 10 000 habitantes, o 72% (moitas veces grazas ao apoio das respectivas deputacións provinciais), e o 48% dos máis pequenos. Despois, polo menos a presenza na internet parece estar estendida á maior parte dos concellos. A batalla sitúase nestes momentos —e de cara ao futuro próximo— en conseguir a transacción en todos os servizos públicos electrónicos; isto é, un alto nivel de «s sofisticación», segundo a terminoloxía dos informes europeos ao respecto.

Pois ben, isto, que ata o momento foi **voluntarista**, vaise converter en **obrigatorio** a partir de decembro do 2009. Non parece que aínda queda moito camiño por percorrer? Isto é, a presenza na internet de moitos concellos e de moitas administracións públicas en xeral aínda é unha simple operación de escaparate sen contido real —ou moi escaso— que reflicte máis intencións e aspiracións que logros. Non debería o Estado indicar qué medios lles van proporcionar ás distintas administracións públicas para que ese horizonte marcado pola Lei 11/2007 sexa acadado? E non nos referimos só ao financiamento senón tamén ao volume de persoal e á súa formación. Este extremo contéplase na disposición adicional segunda da lei, na cal se contempla a necesidade de formación, pero unicamente referíndose aos empregados da AXE, e nada se di do resto. Desde a Ciencia Política, e a este respecto, Carles Ramíó propón polo menos dúas figuras novas nas administracións públicas españolas: os xestores

de redes tecnolóxicas (enxeñeiros e tecnólogos especializados en deseñar e xestionar directamente as TIC) e os xestores de redes (dedicados a labores de planificación, coordinación, control e avaliación) (Ramíó, 2004: 330). É dicir, nace un novo perfil de profesionais dentro das administracións públicas en consonancia coas transformacións internas da propia Administración e do novo marco de relacións coa cidadanía.

Malia todas as dúbidas expresadas, o Goberno mostrouse decidido a poñer en práctica o contido da norma (LAECSP). O acordo do Consello de Ministros do 28 de decembro do 2007 avala esta afirmación, ao presentar un plan estratéxico e un plan de actuación da propia lei<sup>32</sup>.

Neste plan quedan reflectidos os compromisos de adaptación dos procedementos da AXE baseándose nuns requirimentos básicos: información, iniciación electrónica, pagamento electrónico, notificacións e consultas de estado de tramitación. De forma global indícase que 155 procedementos concentran un 75% do volume total de tramitación da AXE. E deles, o 45% están totalmente adaptados á LAECSP. Os procedementos non adaptados (107) distribúense principalmente entre os departamentos de **Interior, Traballo e Asuntos Sociais, Industria, Turismo e Comercio e Fomento**. Todos estes concentran o 63% dos procedementos non adaptados<sup>33</sup>. É oportuno recoller a valoración que, a este respecto, se contén no propio plan de actuación: «... un número limitado de procedementos concentra un elevado nivel de impacto e incidencia social» atendendo tanto ao colectivo e ao número de cidadáns afectados coma aos volumes de esforzo burocrático interno (número e frecuencia das tramitacións), presentando ademais valores moi elevados de adaptación á LAECSP; o que se revela como referente positivo para abordar a implantación con garantía dunha máxima optimización dos esforzos de adaptación en relación cos resultados que se deben alcanzar<sup>34</sup>.

Esta valoración despegaría en parte os prognósticos pesimistas vertidos anteriormente. Para máis detalle, observemos o estado da cuestión por departamentos<sup>35</sup>:

Táboa 1: Número de procedementos por adaptar en cada un dá os ministerios á LAECSP

| MINISTERIO        | PROCEDEMENTOS QUE DEBE ADAPTAR (dec. 09) |
|-------------------|--|
| A. EXT. E COOP    | 14                                       |
| XUSTIZA           | 160                                      |
| DEFENSA           | 99                                       |
| E. E FACENDA      | 283                                      |
| INTERIOR          | 198                                      |
| FOMENTO           | 116                                      |
| E. E CIENCIA      | 192                                      |
| T. E A. SOC.      | 368                                      |
| IN. COM. E TUR.   | 351                                      |
| AGR., PES. E ALI. | 109                                      |
| GOB. E PRESI.     | 2  |
| MAP               | 108                                      |
| CULTURA           | 83                                       |
| SANIDADE E CON.   | 159                                      |
| M. AMBIENTE       | 61                                       |
| VIVENDA           | 17                                       |
| <b>TOTAL</b>      | <b>2 320</b>                             |

Fonte: elaboración propia a partir do Plan de Actuación da LAECSP

Esta táboa mostra diferenzas significativas entre uns ministerios e outros en canto aos procedementos que han de adaptar para cumprir a LAECSP<sup>36</sup>. Estes datos reflicten, á súa vez, diferentes ritmos de adaptación duns ministerios a outros. Por outro lado, os informes europeos ao respecto indican que en España o nivel de dispoñibilidade dos servizos públicos en liña se situou nun 70% no 2007 (15 puntos máis que no 2006), en claro síntoma de progresión ascendente cara á plena dispoñibilidade electrónica dos servizos. E o 80% nun alto grao de sofisticación.<sup>37</sup>

Despois, a pesar das consideracións pesimistas que vertiamos ao inicio deste apartado, os datos parecen indicar que se vai polo bo camiño.

#### **4.4. Posibilidade de realizar trámites e xestións desde calquera lugar e en calquera momento**

Esta frase óese con frecuencia e aparece case a xeito de slogan cando se fala da internet e das posibilidades para a prestación de servizos a través dese medio. Non obstante, para que esta máxima sexa real e efectiva a cidadanía ha de ter posibilidades materiais de utilizar ese medio. E con iso referímonos a diferentes cuestións que ocupan un lugar moi importante no debate actual das TIC. Unha delas, é, evidentemente a «fenda dixital»<sup>38</sup>. Esta cuestión preocupa a escala mundial no sentido de que, se non se corrixe, pode marcar novas fronteiras entre uns países e outros e entre unha zonas do planeta e outras<sup>39</sup>. Isto é, países desenvolvidos tecnoloxicamente e países de poboación con moi escasas posibilidades de acceder a un computador e, aínda máis, a unha conexión á internet. Por outra parte, a internet non é gratis. É certo que reduce enormemente os custos de comunicación e podemos conversar con calquera persoa que se atope xeograficamente nas nosas antípodas por un custo moi inferior ás comunicacións telefónicas convencionais.

Non obstante, a medida que avanza as TIC na nosa sociedade van emerxendo unha serie de factores que inflúen no establecemento da denominada «fenda dixital»: os medios económicos, a educación, a raza, o sexo, a idade, a situación xeográfica, a identidade cidadá, etc. Respecto a esta última, contar ou non cun determinado grao de conciencia cidadá sitúa as persoas respecto das institucións que as rodean. É moi importante formularse como son as relacións entre os individuos e as institucións xa que, en moitas ocasións, a cidadanía pode percibir que «...os seres humanos deseñan e crean as institucións, pero despois son constrinxidos por elas» (Peters, 2003: 92). Obviamente, estas limitacións fanse máis patentes aínda en sociedades onde non existe liberdade política e/ou se dan situacións de discriminación por razóns relixiosas, de sexo, etc.

A expresión «desde calquera lugar» implica liberdade de movementos, elimina as colas e os minutos de espera para ser atendido, que non é pouco. Por outro lado, libera ese tempo para outras cuestións (ocio, familia, traballo, descanso, etc.), o cal xa en si mesmo supón un avance no benestar das persoas. Como se expresa no propio plan estratéxico da LAECSP, evítanse desprazamentos, tempos de espera nas colas e facilita un maior e mellor acceso á información pública<sup>40</sup>. Neste sentido, no plan de acción da LAECSP a primeira medida vai dirixida a conseguir unha atención integral ao cidadán (rede 060) caracterizada pola «multi-administración" (atención sobre materias relativas a diferentes departamentos e administracións) e a "multi-canalización" (oferta de servizos a través de diferentes canles permitindo a elección dos cidadáns)»<sup>41</sup>.

Todo iso sempre que se teña un fácil acceso a un computador, ben no propio domicilio (para iso haberá que desenvolver axudas para a adquisición de computadores persoais)<sup>42</sup> ou en centros públicos con fácil accesibilidade e amplo horario ao público (PAPI).

A expresión «e en calquera momento» quere dicir que o usuario elixe o momento que máis lle convén, o que cada un elixe libremente. Neste sentido, a introdución das TIC na prestación de servizos públicos ten un gran compoñente de respecto á liberdade das persoas. Baixo este slogan desenvolvéronse proxectos como o coñecido 24 horas x7 días x365 días ao ano<sup>43</sup>. Deste modo rompen as barreiras temporais para acceder á información e efectuar transaccións coas administracións públicas.

#### **4.5. Unha Administración máis doada, máis áxil, máis eficaz e coa cidadanía ao mando**

Efectivamente, a tecnificación dos procesos está a redundar nunha maior eficacia na tramitación e resolución dos asuntos. Estes elementos, non obstante, non resultan sempre tan evidentes e por iso debemos formulalos en termos de interrogación: máis doado?, máis áxil?, máis eficaz?.

Acontece con relativa frecuencia que nos atopamos con situacións nas cales a Administración obriga diversos usuarios (docentes, investigadores, empresas, etc.) a xestionar determinados asuntos exclusivamente a través de aplicacións en liña, sen que se poidan utilizar outras canles para a xestión. Con iso, en primeiro lugar, a Administración dá por suposto que eses colectivos están capacitados para manexar estas ferramentas, sen se cuestionar acerca de como adquiriron as devanditas destrezas. E xa que logo, suposta a capacitación, esíxennles que se utilicen canles electrónicas nas súas comunicacións. En segundo lugar, a Administración facilita ferramentas de apoio para esas xestións, a maioría das veces apoiadas, á súa vez, nas TIC (correo electrónico) e eventualmente nas canles convencionais (telefónica). Se a iso lle engadimos o propio deseño das aplicacións que en moitos casos se deben cubrir en liña, con restricións ao tipo de resposta, validacións non admitidas que botan abaixo toda a información introducida (experiencia moi frustrante) e imposibilidade de poder gardar por parte do usuario unha copia completa do documento que dea fe da operación (o que produce unha enorme inseguridade no usuario), atopámonos con que nalgún caso se podería afirmar que se «roza» a constitucionalidade por canto que os dereitos individuais das persoas se ven ameazados. Co resultado de que este panorama resulte moi pouco atractivo para os usuarios.

Os servizos públicos electrónicos deberán ser, polo tanto, o máis sinxelos posibles para que a cidadanía se sinta cómoda utilizándoos e vexa claramente as vantaxes de facelo. Na medida en que se teñan en conta estas e outras cuestións de semellante natureza si estaremos realmente na liña dunha administración máis «doada» e, en consecuencia, máis áxil e máis eficaz.

A cidadanía, a través dos servizos públicos electrónicos, relaciónase en primeira persoa coa Administración. Non precisa de intermediarios. Para iso suponse un gran desenvolvemento da identidade cidadá, unha conciencia de que a Administración está ao servizo da cidadanía e de que nos debe facilitar o acceso aos diferentes servizos públicos. E non esquezamos que a conciencia cidadá dun país marca decisivamente como se deseñen os servizos públicos (exemplos non faltan desde a perspectiva comparada).



Existen aínda cuestións cruciais para o avance do goberno electrónico e que deben situar o centro do interese na cidadanía. A este respecto, todo o relacionado coa privacidade das comunicacións e a veracidade das informacións debe estar asegurado. Para iso ten que se estender o DNI electrónico e as tarxetas de identificación electrónica emitidas para diversos usos<sup>44</sup>. O emprego destas tarxetas debe ser visto como algo accesible e vantaxoso pola cidadanía. Pero, malia desenvolver estes mecanismos electrónicos tan avanzados, débense manter as canles convencionais de acceso á administración, precisamente para respectar o dereito de acceso por parte de todos os individuos.

Débesse resolver a cuestión do arquivo e custodia dos documentos electrónicos. Esta cuestión fórmulase no plan de actuación do acordo do Consello de Ministros de decembro do 2007 (medida 15). Respecto ás cuestións que teñen que ver coa interconectividade das aplicacións parece que se está a avanzar coa rede SARA Comunicaciones, que permite transferencias seguras entre todas as administracións, actualmente entre os ministerios e entre estes e as comunidades autónomas, e agora preténdese estender ao ámbito local. Á súa vez, a interconexión cos membros da UE é a través da rede europea de administración electrónica TESTA<sup>45</sup>.

Non podemos finalizar sen traer a colación que nada diso será posible se non se forma, motiva, incentiva e implica os empregados públicos nesta transformación que, de se realizar á marxe deles, conduciría a un fracaso ou, polo menos, a unha mala materialización do proxecto. E que se poñan os medios para conseguilo e non sexa unha simple expresión de vontades.

## 5. REFLEXIÓNS FINAIS

A Lei de acceso electrónico (Lei 11/2007) aposta por un desenvolvemento pleno dos servizos públicos electrónicos. Non obstante, hoxe en día podemos observar como en moitos casos se produce un desfase entre a amplitude de oferta de servizos en liña e a súa utilización por parte da cidadanía<sup>46</sup>. Iso quere dicir que, de momento, estes mecanismos están infrautilizados. Mentres tanto, haberá que analizar por que se produce tal desfase e como se pode remediar. A difusión da rede 060 tanto a través da web coma de forma presencial ou telefónica pretende facilitar o achegamento dos cidadáns á Administración, que funciona a modo de portelo único de tal xeito que o/a cidadán/á non ten por que saber a qué administración nin a qué organismo en concreto se ten que dirixir.

Aínda son moitas as materias pendentes no que atinxe ao desenvolvemento da sociedade da información en España. No informe da Fundación Orange do ano 2007 menciónase que España pasa do décimo ao vixésimo posto en termos de desenvolvemento da sociedade da información na UE (por detrás de República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania ou Letonia)<sup>47</sup>. Veremos se as recentes regulacións ao respecto dinamizan ou non este desenvolvemento.

Outra dimensión importante que achegan as TIC é a potenciación da **participación da cidadanía** en foros, en votacións electrónicas, etc. É outra vía (áxil e rápida) a través da cal os cidadáns poden expresarlles aos responsables públicos a súa opinión sobre as políticas públicas ou calquera outro extremo de interese público. Aínda que na xeneralidade dos casos non se establecera un protocolo para o tratamento das achegas, suxestións e críticas que verter os cidadáns en foros, correos electrónicos, etc., si parece que os políticos mostran cada vez máis interese neste tipo de canles de comunicación coa cidadanía. Mesmo, ás veces, transcenden aos medios comentarios ao respecto<sup>48</sup>.

Finalmente, a introdución das TIC supón a maior transformación na organización e funcionamento interno das administracións públicas da historia. Non consiste en «facer o

mesmo» mediante métodos e ferramentas máis modernas, senón de transformar a propia filosofía de servizo público que, dunha imaxe estática, pasa a estar en continua transformación grazas ás posibilidades de interacción que se establecen coa cidadanía (en termos de maior democratización). Quizais nun principio, cunha parte limitada desta pero que, co tempo e a coa diminución da fenda dixital, se irá xeneralizando á gran maioría da poboación. Xa se institucionalizaron as ferramentas; agora débese institucionalizar o seu uso, no sentido máis amplo da expresión.

## Notas

- <sup>1</sup> Neste sentido, adoita aparecer na prensa información acerca do avance da internet nos fogares españois. Citemos, por exemplo, como o diario *El Mundo* informaba de que nun ano (do 2006 ao 2007) aumentara nun millón o número de fogares españois con conexión á internet. E deles, a gran maioría (case un 90%) ten conexión por banda ancha (*El Mundo*, 4/10/2007).
- <sup>2</sup> Ramió apoia os seus argumentos en exemplos como o que recollía o Harvard Group no ano 2000 en referencia a unha serie de recomendacións para as Administracións públicas para se situaren na vangarda da sociedade do coñecemento.
- <sup>3</sup> *Sociedade da Información*, febreiro do 2004.
- <sup>4</sup> Nunha investigación realizada sobre as páxinas web dos concellos da CAPV (2004) resultou que o 71% dos concellos que contaban con páxina web contiña unicamente información na súa páxina web, o 36% ofrecía comunicación-interacción e só un 15% no nivel de transacción (inicio de procedementos en liña pero só serían un 1,9% se o servizo se pode completar vía internet). Investigadoras do proxecto: Ruth Aguilar, Itziar Casillas, Adela Mesa (investigadora principal) e M.<sup>a</sup> Carmen Ramilo. Pódese consultar en: [http://www.edonostia.net/@mentxu/2005\\_eGobierno\\_Euskadi\\_Informefinal\\_UPV-EHU.PDF](http://www.edonostia.net/@mentxu/2005_eGobierno_Euskadi_Informefinal_UPV-EHU.PDF), [22-02-2007, p. 36].
- <sup>5</sup> Trátase do informe *The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services*, elaborado pola consultora Capgemini para a Dirección Xeral da Sociedade da Información e Medios de Comunicación e Dispoñibilidade en liña de Servizos Públicos da Comisión Europea. (UE), setembro do 2007.
- <sup>6</sup> <http://www.map.es/ministerio/organos/csae.html>, última consulta realizada: 28/11/2007.
- <sup>7</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg02.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007
- <sup>8</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg01.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007. Véxase tamén Informe IRIA, 2006, p. 25.
- <sup>9</sup> Informe IRIA. 2006, pp. 26-27 e eEspaña2007 da Fundación Orange, pp. 231-232
- <sup>10</sup> Informe IRIA. 2006. «As tecnoloxías da Información e as Comunicacións nas administracións públicas». Madrid: MAP, pp. 109-110
- <sup>11</sup> É cada vez máis frecuente atoparse con que ás TIC atribúenlles o papel de «eixe vertebrador» da modernización administrativa (Aibar e Urgell, 2007: 34).
- <sup>12</sup> Esta expresión aparece recollida nunha publicación electrónica na que lle realizan unha entrevista á directora de Sector Público e Educación de Microsoft Ibérica, Aurora García Bardón: «A administración electrónica en España», en <http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf> (última data de consulta: 14/09/07), p.71.
- <sup>13</sup> RAMILO, M. e o equipo de investigación formado por Aguilar, Casillas e Mesa. 2005. «El desarrollo del Gobierno electrónico en los ayuntamientos vascos», baseado en 112 cuestionarios obtidos dos 250 concellos vascos (case o 45%), p. 35.
- <sup>14</sup> «A necesidade de Teoría(s) sobre Goberno Electrónico. Unha proposta Integradora», Congreso do CLAD, 2002.
- <sup>15</sup> Podemos citar o exemplo das praias de Sopelana (Biscaia).
- <sup>16</sup> Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro do 2006, relativa aos servizos no mercado interior, art. 8, páx. 54 (27-12-2006).
- <sup>17</sup> Pode verse documentación ao respecto en:<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s21012.htm> (última consulta: 10-09-2007).
- <sup>18</sup> [http://www.csi.map.es/csi/pdf/com\\_2006\\_0173\\_f\\_es\\_acte.pdf](http://www.csi.map.es/csi/pdf/com_2006_0173_f_es_acte.pdf) (última consulta: 26-02-2008).
- <sup>19</sup> Creado polo Real decreto 589/2005, do 20 de maio, é o órgano encargado da preparación, elaboración, desenvolvemento e da aplicación da política e estratexia do Goberno en materia de tecnoloxías da información, así como do impulso e implantación da administración electrónica na Administración Xeral do Estado
- <sup>20</sup> Respecto á creación de diferentes comisións ao abeiro do CSI, pódese consultar: Casarrubios, E. e Criado, J. I. 2005: 8.
- <sup>21</sup> Véxase *eEspaña2007*, informe elaborado pola Fundación Orange, pp.147
- <sup>22</sup> Hai que indicar que non é unha norma pioneira no Estado xa que existen precedentes no ámbito local como a do Concello de Barcelona en marzo do 2006 (Ordenanza reguladora da administración electrónica) e a Deputación Foral de Guipúscoa en maio do 2004 (Decreto foral 41/2004, do 11 de maio, polo que se regulan as relacións entre os cidadáns e a Deputación Foral de Guipúscoa a través da internet).
- <sup>23</sup> Véxase unha importante recompilación realizada por Elena Casarrubios e J. Ignacio Criado en «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», relatorio presentado ao VII Congreso da AECPA en Madrid no 2005. Véxase bibliografía.
- <sup>24</sup> Datos recollidos en [www.economista.es](http://www.economista.es) o 31 de agosto do 2007 (<http://www.economista.es/economia/noticias/180354/01/70/sevilla-asegura-que-tele>).
- <sup>25</sup> [http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre\\_200709280259.html](http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre_200709280259.html) (última consulta: 28-09-2007).
- <sup>26</sup> Todo iso está contido no título preliminar da norma (LAECSP)
- <sup>27</sup> Neste sentido, hai que destacar o labor da revista *Socinfo*, que lidera a organización de diferentes seminarios que teñen como referentes as TIC e a súa penetración nos diferentes sectores da Administración pública e da modernización administrativa en xeral.
- <sup>28</sup> Iso enmárcase dentro do Plan Euskadi na Sociedade da Información, 2002.
- <sup>29</sup> Diario Deia, 18-10-2007.
- <sup>30</sup> Consultar portal 060 ([www.060.es](http://www.060.es)).

- <sup>31</sup> Segundo o apartado V da exposición de motivos da lei (Lei 11/2007).
- <sup>32</sup> Tal e como se contemplaba no apartado 2 da disposición final terceira da Lei de acceso electrónico (LAEESP)
- <sup>33</sup> Lei de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos. Plan de actuación. Decembro do 2007.
- <sup>34</sup> Plan de actuación da LAEESP, p. 17.
- <sup>35</sup> Plan de actuación da LAEESP, p. 17-23
- <sup>36</sup> Para unha detallada visión de cada un dos procedementos que quedan por adaptar por departamentos pódese consultar o portal [www.060.es](http://www.060.es) no apartado de aplicación da LAEESP
- <sup>37</sup> Véxase, de novo, o informe Capgemini para a Comisión Europea (p. 81) e o informe da Fundación Telefónica: *Sociedad de la Información en España 2007*, Ariel, pp.196 e ss.
- <sup>38</sup> A «fenda dixital» está en constante evolución (Jan van Dijk, 2006).
- <sup>39</sup> Hai que citar aquí o **Congreso Internacional IT4ALL** que tivo lugar en Bilbao en febreiro do 2003 organizado pola Deputación Foral de Biscaia e o Goberno Vasco. O obxectivo principal deste congreso foi intercambiar coñecementos e experiencias con todas as rexións do mundo. Un dos elementos de análise neste congreso foi o crecemento da denominada «fenda tecnolóxica» entre países, rexións e cidadáns de todo o mundo.
- <sup>40</sup> Véxase ese plan no portal [www.060](http://www.060).
- <sup>41</sup> *Plan de acción de la LAEESP*, decembro do 2007, p. 9.
- <sup>42</sup> Por exemplo como o programa *konekta zaitez* do Goberno vasco. Este programa subvencionaba a compra de computadores persoais sempre e cando fose aparelado a dunha conexión á internet.
- <sup>43</sup> Aquí, a Generalitat de Catalunya foi pioneira e hoxe en día tamén hai que citar aquí a rede 060 no ámbito da administración do Estado e que empezou a desenvolverse inicialmente en Sevilla (Tecnimap, 2006).
- <sup>44</sup> Por exemplo, á tarxeta de identificación sanitaria na CAPV incorporáronlle sinatura e identificación dixitais: Tarxeta Sanitaria Electrónica con usos cidadáns (ONA, na súa expresión en éuscaro). Esta tarxeta pode utilizarse para diversos fins: como tarxeta sanitaria (cita médica a través de internet, cambio de médico, etc), pregos de contratación para empresas, rexistro e clasificación de empresas, tramitación do IRPF, consultas fiscais, acceso a polideportivos, préstamos de libros nas bibliotecas municipais, obtención de certificado de empadronamento, consulta dos puntos do carné de conducir, etc.
- <sup>45</sup> Plan de Actuación da LAEESP, p. 30.
- <sup>46</sup> Expresado por Juan Miguel Márquez, director xeral de Modernización do Ministerio de Administracións Públicas (MAP), Vid. CincoDías.com en [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/enganchar/ciudadano/cdscdi/20060616cdscdiemp\\_24/Tes/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/enganchar/ciudadano/cdscdi/20060616cdscdiemp_24/Tes/)
- <sup>47</sup> Fundación Orange (2007): Informe eEspaña 2006.
- <sup>48</sup> Por exemplo, aparece na prensa como o alcalde de Bilbao recoñece publicamente que tiveron en conta este tipo de comunicacións. En referencia a unha ponte que unirá dúas zonas de Bilbao (Zorrozaurre e Sarriko) a noticia de prensa recolle: «A solución chegou un bo día través dun correo electrónico. O alcalde non desvelou onte o nome do remitente, pero si recoñeceu que lle botou luz sobre a singular ocorrencia» (*El Correo Español*, xoves 27 de setembro do 2007). Isto non é máis que un simple caso particular, pero si indica que este tipo de prácticas se dan cada vez máis e que os políticos, á súa vez, as valoran e as teñen en conta.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASARRUBIOS, E. e Criado, J. I. 2005. «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», relatorio presentado ao VII Congreso de la AECPA. Madrid.
- CASILLAS DE LEÓN, I., Mesa del Olmo, A. e Ramilo Araujo, M.<sup>a</sup> C. 2005: «El desarrollo del gobierno electrónico en los municipios del País Vasco/e-Government development in the municipalities of the Basque Country». *MEDIATIKA*, n.º 11, Caderno da Sección de Medios de Comunicación de Eusko Ikaskuntza. Monográfico, formato electrónico.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia internet*. Barcelona: Areté, Plaza y Janés.
- CRÍADO GRANDE, J. I. e Ramilo Araujo, M.<sup>a</sup> C. 2001. «Definiendo la e-administración: las páginas web de las Administraciones públicas», en *Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 22. MAP.
- CRÍADO, J. I. 2004. *Construyendo la e-Administración local. Las tecnologías de la Información y de la Comunicación e internet en los ayuntamientos de Madrid*. Madrid: Eurogestión Pública.
- DIJK, Jan A. G. M. van. 2006. «Digital divide research, achievements and shortcomings», en *Poetics*, 34, 221-235.
- FUNDACIÓN ORANGE. 2007. *eEspaña 2007. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Madrid.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. 2007. *La sociedad de la información en España*. Madrid: Ariel.
- HOLMES, Douglas. 2003. *Estrategias para el uso eficiente de internet en el Gobierno*. México: Editorial McGraw-Hill interamericana de México.
- JORDANA, Jacint. 1999. «Las Administraciones Públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención», en *Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 16. *La Administración electrónica en España*. 2007. (<http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf>) (última data de consulta: 14-09-07).
- LÓPEZ CAMPS, J. e I. Leal Fernández. 2003. *e-Gobierno gobernar en la sociedad del conocimiento*. Vitoria-Gazteiz: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- MAP. 2007. *Informe IRIA. Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas*, Madrid.
- MAP. Plan de desarrollo de la Ley 11/2007. [http://www.060.es/guia\\_del\\_estado/programas\\_de\\_la\\_administracion/administracion\\_electronica/LAECSP\\_11\\_2007/nota\\_prensa-ides-idweb.html](http://www.060.es/guia_del_estado/programas_de_la_administracion/administracion_electronica/LAECSP_11_2007/nota_prensa-ides-idweb.html) (febreiro del 2008).
- MESA DEL OLMO, A. 2007. «La Administración electrónica en el ámbito local del País Vasco: el desarrollo de las páginas web municipales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 77, xaneiro-abril do 2007. Oñati (Guipúscoa): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa editorial.
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints», *Public Administration*, vol. 77, n.º 4.
- RAMILO, M. C. 2003. «Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la CAPV», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 67. Oñati: IVAP.
- RAMIÓ MATAS, Carles. 2004. «E-Administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70, sept-dic.
- SALVADOR, M. 2000. *Els Ajuntaments de Catalunya a internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SALVADOR, M. 2003. *Els ajuntaments de Catalunya a internet: un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SANCHO, David. 2005. «El desarrollo de la administración electrónica en España», relatorio presentado dentro do grupo 7: Sociedade da Información e Administración Pública, no VII Congreso de la AECPA *Democracia y buen gobierno*, Madrid, 21-23 de setembro.
- SOCIOINFO: «Un retrato de la administración electrónica en España». (<http://socinfo.info/contenidos/pdf1/telefonica.PDF>) (última data de consulta: 14-09-07).

## REFERENCIAS LEGAIS

Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos. BOE, n.º 150, 23 de xuño do 2007.

Lei 59/2003, do 19 de decembro do 2003, (Xefatura do Estado), de sinatura electrónica. BOE n.º 304.

Lei 34/2002, do 11 de xullo, de servizos da sociedade da información e de comercio electrónico.