

Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico



& Resumen/Abstract: *La administración electrónica es una realidad aunque —según los casos— con implantación irregular. En España la puesta en marcha del gobierno electrónico ha apostado por una importante institucionalización del fenómeno regulando y diseñando planes al efecto.*

La cuestión es que lo que en su día comenzó dentro de los parámetros del voluntarismo, actualmente adquiere una dimensión prescriptiva, obligatoria, necesaria, e incluso regulada por ley. En este contexto se sitúan una serie de normas que desde el Ministerio de Administraciones Públicas se están impulsando en los últimos tiempos. Entre ellas destaca la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas. Al comentario de esta norma van dedicadas en su mayor parte estas páginas, a las que acompaña también una sintética visión del estado de la cuestión en España. &

& Palabras clave: administración electrónica, gobierno electrónico, servicios públicos electrónicos, Administración pública

1. MÁS RÁPIDO, MEJOR, RENTABLE Y ACCESIBLE

En los últimos tiempos las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se han introducido en la mayor parte de las facetas de nuestra vida diaria de tal manera que su presencia es innegable y las circunstancias presentes invitan a pensar que aún vayan a tener mayores implicaciones en los próximos años. Como recoge Manuel Castells —una de las voces más acreditadas a nivel mundial en estos temas— en su obra *La Galaxia internet*: «Actualmente, las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales de todo el planeta se están estructurando por medio de internet. De hecho, quedar al margen de dichas redes es la forma de exclusión más grave que se puede sufrir en nuestra economía y nuestra cultura» (2001:17). Y con anterioridad a estas palabras ofrece datos sobre la expansión de internet en el mundo: «A principios del 2001, había más de 400 millones, las predicciones más fiables apuntan a 1.000 millones de usuarios para 2005 y es probable que, hacia el año 2010, rondemos la cifra de 2000 millones, incluso teniendo en cuenta la ralentización de la difusión de internet cuando entre el mundo de la pobreza y el retraso tecnológico» (Castells, 2001:17)¹.

A pesar de tratarse de un tema relativamente novedoso existe numerosa literatura al respecto. Se han tratado diferentes vertientes del tema y han abundado en gran número los estudios de tipo descriptivo, los centrados en las potencialidades de las TIC y lo que estas pueden aportar para mejorar el devenir cotidiano de la ciudadanía, así como abundantes informes acerca de las recomendaciones en torno al gobierno electrónico (Aibar y Urgell, 2007; Ramió, 2004)².

El hecho es que, poco a poco, en el entorno de las administraciones públicas españolas se han ido dando casos de buenas prácticas en gobierno electrónico. Estos, en muchas ocasiones, han estado promovidos por la voluntad político-técnica de las diferentes entidades y habitualmente impulsados por un determinado liderazgo: comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía, País Vasco y ayuntamientos como el de Barcelona, Jun, Gijón e Irún. Como queda reflejado en numerosos informes al respecto (Fundación Orange, 2007; MAP, 2007; Fundación Telefónica, 2007), la introducción de las TIC en la Administración pública española se va afianzando cada vez con mayor peso.

En la **e-administración** es donde el Gobierno refleja plenamente el rol de prestador de servicios. Debe adaptar sus estructuras para conseguir dicho cometido adaptándose a los nuevos cambios y necesidades (Pratchett, 1999: 736). Y los cambios no deben estar destinados únicamente al *front-office* sino que también debe ser reestructurado el *back-office*, buscando mecanismos que faciliten en trabajo de los empleados públicos y que todo ello repercuta en la prestación de servicios en general y estén dirigidos a conseguir una mayor calidad de vida de la ciudadanía (Criado, 2004: 13).

Los aspectos que más han avanzado en términos concretos de administración electrónica han sido la **información** y la **comunicación** y —solamente en algunos casos— la tramitación. Los servicios de información están orientados a ordenar, sistematizar y actualizar la información orientándola a las necesidades de los ciudadanos. Los servicios de comunicación canalizan las interacciones entre los individuos (privados o corporativos) mediante intercambio de correos electrónicos con la Administración o la participación en foros de discusión³. Finalmente, los servicios de tramitación implican transacción, consultas y visualización de los trámites administrativos que suponen envío de datos (censo, declaración de impuestos, vota-

ción electrónica, etc.). Todo ello debe realizarse en unas condiciones de transparencia de la información y de simplificación de trámites, no siempre asegurado⁴.

El informe publicado por la Fundación Telefónica en el 2007 recoge los datos presentados por una consultora a nivel europeo en la que se utiliza la expresión: «Modelo de sofisticación de los servicios de la e-administración» distinguiendo entre: 1) información, 2) interacción en un sentido, 3) interacción en dos sentidos, 4) transacción y 5) personalización (orientación al individuo, proactiva) (Fundación Telefónica, 2007: 198).

Según el referido informe (*The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services*), elaborado por la consultora Capgemini⁵, del 2006 al 2007 España ha experimentado un aumento en cuanto a los servicios públicos electrónicos después de un periodo de estancamiento; hecho atribuible a la política de mejora e inversión en estos servicios. El 70% de los servicios ha alcanzado un grado de «disponibilidad completa»; esto es, «...que alcanzan al menos el nivel tres de sofisticación» (Fundación Telefónica, 2007: 198).

A este respecto, los datos que proporciona la Fundación Orange en su estudio *eEspaña2007* revelan que la disponibilidad y uso de la e-administración para obtener información y para el envío de formularios ha alcanzado realmente un porcentaje importante en los asuntos dirigidos a las **empresas**, pero no así en los dirigidos a las **personas**. En dicho informe, uno de los factores que se mide es el porcentaje de servicios públicos básicos disponibles *online* en las CC. AA. (Fundación Orange: 2007: 237) y se ofrece como resultado que la media de disponibilidad de servicios de e-administración en las CC. AA. es del 54% (sobre 26 servicios). De ellas, destaca Asturias (81%) y, a distancia, Cataluña (69%) y Andalucía (66%) en los márgenes superiores. Si distinguimos entre servicios a ciudadanos (16 servicios) y a empresas (10 servicios). En servicios disponibles a ciudadanos destaca nuevamente Asturias (73%), le sigue Cataluña (72%) y empatan en el tercer puesto Galicia y País Vasco (66%). Sin embargo, teniendo en cuenta las empresas, Asturias mantiene el primer puesto en disponibilidad media de servicios a las empresas (83%) y ahora Andalucía pasa al segundo puesto (70%). Así, Andalucía, Asturias, Madrid y Navarra se han orientado más a empresas que a ciudadanos (Fundación Orange, 2007: 237). Este resultado dibuja un panorama más orientado al ámbito de la economía que al de las necesidades sociales prestacionales, lo que se corrobora también en el informe Capgemini donde se indica que el grado de sofisticación de los servicios básicos de la e-administración es superior en los servicios a las empresas (84%) que en los servicios a los ciudadanos (70%) (Fundación Telefónica: 2007:200).

En esta misma línea, hay que decir que el porcentaje de individuos que se han relacionado con la Administración a través de internet en los últimos años —aunque sigue una progresión ascendente— aún afecta a un porcentaje reducido de personas (del 15, 3% en el 2004 al 18,3% en el 2007) (Fundación Telefónica, 2007:202). Es interesante, asimismo, destacar cuáles son los servicios *online* más utilizados. Entre estos se encuentran: los impuestos (consultas, el 64,5%, y descarga de formularios, el 32,5%), becas y ayudas (44,7%) y empleo público (34,8%). La utilización del resto de los servicios es más marginal. En cualquier caso, el canal mayoritario de preferencia sigue siendo el presencial (alrededor del 70% en los diferentes tipos de servicios salvo para obtener información, que entonces baja al 46% y un 17% prefiere internet) (Fundación Telefónica, 2007:204).

En el plano de la inversión económica, actualmente se están destinando importantes **recursos económicos** para la implantación de las TIC en las administraciones públicas y proyectos de administración electrónica en general. Según datos del Consejo Superior de

Administración Electrónica⁶, desde el año 2000 al 2003 las inversiones reales en TIC (capítulo 6) y los gastos de bienes corrientes y servicios (cap. 2) en la Administración General del Estado crecieron de forma sustancial, del 2003 al 2004 se estancaron (e incluso se redujeron) y a partir de entonces se han vuelto a retomar el sentido ascendente (un 9% del 2004 al 2005)⁷. En cambio, los presupuestos en personal (capítulo 1) se han estancado en los últimos años. En concreto, para el año 2007 el presupuesto TIC previsto es de 1 702 millones de euros⁸. Los datos parecen mostrar que tras los primeros años de inversión intensiva en TIC nos encontramos en una «desaceleración inversora» al mismo tiempo que van emergiendo los resultados, fruto de las iniciales y más voluminosas inversiones.

Respecto al gasto en TIC de los diferentes departamentos de la Administración central del Estado, son los ministerios de **Interior**, **Defensa**, **Seguridad Social** y **Economía y Hacienda**, con un 9,16% sobre sus presupuestos totales, los ministerios que mayor porcentaje de sus gastos destinan a TIC (año 2005)⁹. Estos datos, por tanto, confirman el dato de que es en los asuntos tributarios donde la administración electrónica se encuentra más avanzada. De hecho, la Agencia Estatal de Administración Tributaria es una de las instituciones españolas pioneras en la administración electrónica (Sancho, 2005: 16). Sin embargo, en datos del 2007, despuntan **Industria, Turismo y Comercio** (10% de presupuesto TIC sobre el total del departamento) y **Agricultura, Pesca y Alimentación** (9,7% sobre el total) como ámbitos con una fuerte inversión en TIC.

En el nivel de gobierno local, el tamaño del municipio marca decisivamente el gasto en TIC. Así, en las diputaciones, consejos y cabildos el gasto en TIC representa el 3,87% sobre el presupuesto total en el 2005, el porcentaje más elevado dentro de las entidades locales. En los ayuntamientos de más de 500 000 habitantes representa el 2,14%, en ayuntamientos de 100.000 a 500.000 habitantes, el 1,78%, y va descendiendo sucesivamente. Tomadas en su conjunto, en la totalidad de las entidades locales los gastos en TIC representan un **1,72%** del total de los presupuestos en el 2005, según datos del Informe IRIA (MAP)¹⁰.

Como indicábamos anteriormente, la introducción de las TIC en la Administración pública española ha contado con un gran impulso político-institucional desde el inicio de esta década y fundamentalmente desde la mitad de la misma. En todo este proceso el liderazgo político es fundamental. Como así ha ocurrido con Jordi Sevilla, ministro para las Administraciones Públicas del 2004 a junio del 2007. Durante el mandato de este ministro se apostó por una transformación de determinados ámbitos importantes de la Administración tradicionalmente olvidados como la administración local, los empleados públicos (Estatuto Básico del Empleado Público) y, por otro lado, la nueva dimensión de la administración electrónica. Algunas de estas líneas estratégicas han dado sus frutos a medida que han ido viéndose la luz diversas normas en cada uno de estos ámbitos tratando de adaptar las estructuras y funcionamiento de las administraciones públicas a los cambios actuales.

Todo ello se encuentra dentro de las iniciativas legislativas que prevé el **Plan Moderniza**, plan de medidas 2006-2008 para la mejora de la administración. De hecho, los ámbitos mencionados se encuentran entre la líneas básicas de dicho plan, el cual pretende dotar de mayor flexibilidad y eficacia a los servicios públicos. Otros proyectos, sin embargo, se han quedado paralizados y sin garantía de que se puedan abordar a la espera de una nueva legislatura, como es el caso del anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local y del real decreto por el que se regula el teletrabajo en la administración pública.

El Plan Moderniza da cobertura al desarrollo de la administración electrónica y ciertamente son dos conceptos que en los últimos tiempos suelen ir aparejados: modernización administrativa y administración electrónica. Esta asimilación nos debería hacer reflexionar al respecto ya que la modernización debería concebirse como algo de mayor alcance y no únicamente como administración electrónica¹¹.

En este sentido, no es extraño encontrarse con epítetos como el de este epígrafe al referirse a la introducción de las TIC en la gestión y administración pública: «**más rápido, mejor, rentable y accesible**»¹². En una investigación realizada en el 2004 referida a los 250 municipios de la comunidad autónoma vasca sobre el uso de las TIC, los responsables de ese área expresaron del siguiente modo su postura ante la implantación de las TIC en sus respectivas entidades: «Entre los **aspectos positivos** que supone para el ayuntamiento desarrollar servicios en internet destacan la *rapidez* de estos para el usuario (69,6%), la *eficacia de la organización* (60,9%), la *calidad del servicio* (43%), la *eficiencia* (34,8%), la *orientación de la organización a las necesidades de la ciudadanía* (26,1%) y en menor medida la *personalización de servicios* (11,6%) o la *reducción de costes en la organización* (10,1%). Entre los **aspectos negativos** se señalan el aumento de costes (personal, tecnología, diseños, etc) para llevar a cabo estos proyectos (49,2%), *pensar que la tecnología por sí sola soluciona los problemas organizativos* (41%), mucho esfuerzo para que la utilización de los servicios sea escasa (34,4%), costes para rediseñar los procedimientos (21,3%) o el lanzamiento de servicios sin reorganizar los procesos de trabajo (23%). Finalmente, se apuntan otros aspectos negativos como el hecho de lanzar servicios sin saber qué quiere la ciudadanía (14,8%) o la creación de una organización virtual paralela a la organización tradicional para la prestación de servicios (4,9%)»¹³.

La eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos electrónicos son criterios que aparecen bastante consolidados; no obstante, vemos que la repercusión en la ciudadanía es aún reducida tanto por lo que atañe a la cobertura de necesidades reales como a su utilización por parte de la propia ciudadanía. En tal sentido, algunos responsables de las TIC sostienen que su coste es muy elevado para su reducida utilización. Pero esta postura no puede llevar a ralentizar por tal motivo el desarrollo de la administración electrónica. Recordemos cómo por la propia definición de servicio público muchos de estos han sido deficitarios en un inicio y otros se mantienen por pura necesidad social sin llegar a ser rentables nunca.

De la pulsión de estas dos posturas surge la pregunta ¿se obtiene, por tanto, con las TIC más rapidez, mejores resultados, más rentabilidad y más accesibilidad, o se trata de la expresión políticamente correcta del momento?

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Una de las aportaciones más importantes de la Ciencia Política para entender el proceso de implantación de las TIC en las administraciones públicas es la que proporciona el **neoinstitucionalismo** y que consiste en observar dos vertientes principales. Por un lado, de qué manera las instituciones existentes actúan o no como barrera para al implantación del gobierno electrónico (y aquí el espectro es muy amplio: desde barreras sociales, organizacionales, de procedimientos administrativos, de interoperabilidad tecnológica entre las administraciones públicas y culturales por la desconfianza y miedo a perder la privacidad la confidencialidad de los datos, etc.). Por otro lado, el propio cambio institucional para facilitar la

implantación del gobierno electrónico. En esta segunda faceta deberán tenerse en cuenta factores como las dinámicas de aprendizaje (no se puede empezar de cero sino que hay que combinar nuevas ideas con valores y procesos existentes); los canales y dinámicas de difusión institucional deben ajustarse al funcionamiento real y efectivo de las instituciones; y un tercer elemento lo constituirían todos los agentes del cambio (Estado, CC. AA., EE. LL., sector privado, ciudadanía, tercer sector, etc.) (Ramilo y Criado: 2002)¹⁴.

En este sentido, en poco tiempo se han introducido cambios sustanciales en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas como resultado de la aplicación de las TIC a los diseños organizativos y a los procesos que tienen lugar en las administraciones públicas. Entre muchos ejemplos, podemos citar, el DNI electrónico, la formulación de algunas solicitudes exclusivamente (o casi) por medios electrónicos, el teletrabajo, servicios SMS para avisar del estado del tráfico e incluso webcams que informan del estado de las playas¹⁵ (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sopelana, Vizcaya).

Este marco teórico sirve para explicar el proceso de implantación y desarrollo de la administración electrónica en España. En este sentido, unos de los factores que hay que destacar es la **alta consideración institucional** que se le ha dado al desarrollo de las TIC en la Administración española. No forma parte del cometido presente extendernos con detalle acerca del proceso de implantación de la sociedad de la información en las estructuras del Estado. Sin embargo, sí podemos citar algunos de los hitos que han marcado su devenir. Uno de ellos lo constituyó la creación en 1983 del **Consejo Superior de Informática** que dio lugar a diferentes comisiones interministeriales que operarían dentro de este campo. Pero sin duda el punto de arranque fundamental lo dio la **Comisión Europea** con sus diferentes programas, eEurope2000 y eEurope2005, los cuales han guiado las políticas de sociedad de la información y de gobierno electrónico en España. A modo de referencia, algunos de los objetivos (resumidos) del plan **eEurope2005** («Una sociedad de la información para todos») contenía los siguientes extremos: unos servicios públicos en línea modernos; una administración electrónica; unos servicios electrónicos de aprendizaje; unos servicios electrónicos de salud; un entorno dinámico de negocios electrónicos. Y para hacer todo ello posible: un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos y una infraestructura de información segura.

Como se puede apreciar, se trata de una compilación de recomendaciones que indicarían «el buen camino» hacia una futura sociedad de la información a todos los estados miembros; pero sin exigencia de compromiso alguno. Más recientemente, se avanza un poco más en este sentido y en una **Directiva del 2006** del Parlamento y del Consejo Europeo se dice textualmente: «Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes»¹⁶.

En el texto de esta disposición se apuntan varias cuestiones importantes: la simplificación de los trámites; evitar desplazamientos y estar a total disposición de la ciudadanía a cualquier hora de forma telemática; servicios de tipo «ventanilla única» sin que el ciudadano/a tenga que «vagar» de un lado para otro; y la interoperabilidad, de modo que se traspase las fronteras de cada administración. Es decir, en esta ocasión se está poniendo el acento en la puesta en práctica de los servicios electrónicos como un avance hacia la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Con la expresión *harán lo necesario* se aprecia un avance en el nivel de

exigencia a los estados en cuanto a administración electrónica, y ya se dan algunas indicaciones sobre los resultados que se deben alcanzar.

En definitiva, las iniciativas europeas de comienzos del siglo XXI marcan la relevancia que va a ir adquiriendo este tema a lo largo de la nueva década. Muchas de ellas han ido encaminadas a buscar mecanismos de seguridad en las comunicaciones a través de las TIC. La preocupación por la seguridad tiene su justificación en la vulnerabilidad del tipo de información que manejan las administraciones públicas, las cuales deben salvaguardar la confidencialidad, el secreto y la seguridad de los datos. De hecho, podemos comprobar cómo desde el año 2000 se publica una extensa producción jurídica sobre el tema en las instituciones europeas (los sucesivos informes *eEurope* sobre actividades en línea, seguridad de las redes, protección de datos, etc.)¹⁷.

En consecuencia, la Unión Europea (UE) asume un papel de liderazgo en el desarrollo de la administración electrónica entre países miembros, tal y como queda reflejado en los diferentes programas *e-Europe* en sus diferentes versiones (*eEurope2000*, *eEurope2005*) (Sancho, 2005:3). Y, actualmente, el proyecto europeo *i2010*, cuyo lema hace referencia a la necesaria aceleración de la administración electrónica en los países de la UE y la extensión de la misma a toda la ciudadanía, poniendo especial énfasis en el crecimiento y en el empleo¹⁸.

El desarrollo del gobierno electrónico en España hay que situarlo, por tanto, dentro del marco de referencia europeo. Y los diferentes hitos del proceso avalan esta afirmación. La liberalización de las telecomunicaciones en España a finales de 1997 es un hecho que de alguna manera dio un pistoletazo de salida a todo el desarrollo posterior. Dos años más tarde de que se hubiese producido dicha circunstancia, el Gobierno presentó en 1999 el plan **Info XXI: sociedad de la información para todos** para el periodo **2000-2003** (Sancho, 2005: 4). Este plan no consistió sino en una traslación a las administraciones españolas del programa *eEurope* con objetivos en diferentes campos (educación, creación de empleo, innovación, promoción de la eficiencia, cohesión social, calidad de vida y cultura e imagen en el exterior) (Sancho, 2005:4-5). Este programa, sin embargo, solamente fue parcialmente ejecutado (menos del 50% de su presupuesto). Ello llevó a crear la **Comisión Soto** (compuesta por 10 expertos sobre la materia y que lleva el nombre de su presidente) para tratar de impulsar proyectos de sociedad de la información en las administraciones públicas. Las recomendaciones que elaboró dicha comisión iban dirigidas en primer lugar a crear un «plan de choque» que se denominó **España.es** y que consistía en una serie de medidas urgentes en sintonía con el plan *e-Europe-2005*: 1) facilitar el acceso público a los usuarios; 2) impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios; y 3) facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas.

Otro hito importante fue la transformación en el 2005 del antiguo Consejo Superior de Informática en el **Consejo Superior de Administración Electrónica**¹⁹ como órgano colegiado dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas y que se encarga de la elaboración y aplicación de la línea estratégica del Gobierno en materia de administración electrónica y centraliza, pues, estos asuntos²⁰.

Diferentes informes ofrecen algunas cifras que dan cuenta del avance de las TIC en la sociedad española. Por ejemplo, el número de hogares con ordenador sigue creciendo: del 54,9% en el 2005 al 57,2% en el 2006; internet es posible en el 40% de los hogares y el 29% tiene conexión de banda ancha. Por edades: el 82,8% de entre 16 a 24 años se ha conectado a internet en los últimos 3 meses, el 66,7% de los de entre 25 a 44 años, el 54,3% de los

de 35 a 44 años, el 39,6% de los de 45 a 54 años, el 17,9 % de los de 55 a 64 años y el 5% de los de 65 a 74 años²¹.

Estas cifras indican que la presencia de internet en los hogares españoles sigue una progresión ascendente y que, sin estar aún completamente extendido, abarca a un porcentaje de la población considerable. Si introducimos el factor edad, la conclusión es que en los jóvenes está prácticamente generalizado, en las edades intermedias se encuentra bastante extendido y en lo mayores de 65 años es más bien excepcional. Podemos pensar, por tanto, que la brecha digital provocada por el factor edad es una cuestión generacional y que, por lo tanto, tenderá a desaparecer en un periodo relativamente breve de tiempo.

En el informe *eEspaña 2007* de Orange se indica, además, que el 88% de los hogares cuenta con **teléfono móvil**. Este último tipo de tecnología vemos que ha alcanzado una espectacular presencia en todos los grupos sociales, lo cual representa unas enormes potencialidades de prestación de servicios independientemente de la extracción social o de la edad.

3. EL CONTEXTO NORMATIVO: LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El desarrollo institucional del gobierno electrónico en España se plasma en la aprobación de diversa normativa al respecto. **La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos** (BOE, n.º 150, 23 de junio del 2007) culmina una trayectoria por parte de las instancias gubernamentales del Estado por impulsar la administración electrónica, al menos en los aspectos regulativos²². Otros pasos significativos fueron la Ley 34/2002, de 11 de julio, de **Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico**, la ley de **firma electrónica** (Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y, dentro de esta, el DNI electrónico). Y a estas se suman a su vez numerosas regulaciones de orden menor que han ido sucediéndose a lo largo de estos años dentro del marco del plan modernizador de las administraciones españolas²³.

Debemos añadir, asimismo, el proyecto de **real decreto por el que se regula el teletrabajo** en la Administración General del Estado, fruto del Plan Concilia para la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral de los funcionarios públicos. A este respecto, debe citarse que ya se están dando experiencias de teletrabajo en el Ministerio de Administraciones públicas con buenos resultados. El teletrabajo en la Administración General del Estado podrá afectar a un 10% de los empleados públicos (unas 200 000 personas) pertenecientes a diferentes ministerios y organismos, salvo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. El sistema del teletrabajo mejora la productividad y, desde el punto de vista de los empleados públicos, significa una mejora en la calidad de vida al facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.²⁴

A esta tendencia reguladora hay que sumar el **Proyecto de Ley de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información (LISI)**, que está generando un cierto debate y disconformidad por parte de la asociación de internautas españoles ante los supuestos en los que una página web puede ser o no clausurada y la forma de proceder a dicha clausura, esto es, con o sin orden judicial. Aquí intervienen elementos de derechos fundamentales como es la libertad de expresión, entre otras cuestiones²⁵.

De toda la normativa citada nos vamos a centrar en el contenido de la Ley de acceso electrónico y en sus implicaciones más inmediatas. **La Ley de acceso electrónico** parte del reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la no discriminación de los individuos que no se relacionen mediante medios electrónicos con la Administración. Es decir,

se equiparan lo medios electrónicos a los convencionales y se asegura idéntico trato, independientemente del medio que se utilice (convencional o electrónico). Hay que recordar que esta norma se aprobó en junio del 2007, casi al final de la legislatura y que se enmarca dentro del Plan Avanza, enfocado a la modernización de la administración. La norma se estructura en los siguientes apartados:

1. El título primero recoge el derecho de la ciudadanía a relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. Es decir, se hace hincapié en la ampliación de derechos a la ciudadanía.
2. El título segundo se dedica a la «sede electrónica» y se regulan las firmas de identificación y autenticación. Ello implica la extensión del Documento Nacional de identidad electrónico y del resto de certificados electrónicos recogidos en la Ley de firma electrónica. Así, se trata de aportar seguridad respecto al órgano en la gestión de servicios públicos electrónicos.
3. En el título tercero se trata la gestión electrónica de los procedimientos administrativos y de la obligación de las administraciones públicas de poner a disposición de los usuarios información por medios electrónicos acerca del estado de tramitación de sus asuntos o expedientes. Aquí se subraya el aspecto de obligatoriedad de las administraciones públicas en el cumplimiento de los servicios públicos electrónicos. Este es un paso importante puesto que, una vez establecida la obligatoriedad en el lado de la Administración, esta tendrá que responder por ello cuando se le requiera.
4. Otro apartado importante de esta ley es el establecimiento de órganos de cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica. Y ello no solamente para garantizar la interoperabilidad entre administraciones públicas, sino también para facilitar la transferencia de tecnologías entre administraciones. En este apartado queda reflejado uno de los obstáculos para el desarrollo de la administración electrónica como son las fronteras entre administraciones públicas. A través de avances en la interoperabilidad y en las relaciones en red (gobernanza) se trata de solventar estas barreras y que la administración electrónica pueda ser una realidad que se extienda al mayor número posible de servicios públicos.

4. HITOS DE LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y VALORACIÓN DE LOS MISMOS

La Ley de acceso electrónico es una norma pionera, ya que solamente otros cinco países tienen una norma con un contenido tan avanzado (Estados Unidos, Italia, Finlandia, Francia y Austria). Entronca perfectamente con el horizonte europeo de llegar al acceso electrónico de todos los servicios públicos para el 2010 (plan *i2010* europeo). Además, el ministerio promotor (el MAP) destaca la característica de ser una ley de consenso en la que han participado todas las administraciones, los ciudadanos, partidos, empresas y asociaciones en su proceso de elaboración y, por lo tanto, viene avalada por ser el resultado de un proceso participativo.

La propia página web del Ministerio de Administraciones Públicas presentó la Ley de acceso electrónico como un gran logro de cara a las relaciones entre la Administración y la ciudadanía de tal modo que se podían señalar los siguientes hitos:

1. Reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas.

2. Se crea la figura del Defensor del Usuario.
3. Las administraciones tienen la obligación de hacer estos derechos efectivos a partir del 2009.
4. La posibilidad de realizar trámites y gestiones desde cualquier lugar y en cualquier momento.
5. La administración, en general, será más fácil, más ágil y más eficaz.
6. Los ciudadanos pasan a tomar el mando en sus relaciones con la Administración.

Estos hitos entroncan con las propias finalidades de la norma destinadas a facilitar el acceso a las administraciones públicas por medios electrónicos. Para ello se deben crear condiciones de confianza, proximidad y transparencia a través —entre otras cuestiones— de la mejora del funcionamiento interno, de la simplificación de los procedimientos y de la puesta en práctica de procesos de participación²⁶. El proceso, sin embargo, presenta luces y sombras.

4.1. Reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas

Con esta frase se subraya la percepción del gobierno electrónico como un avance y en general como un instrumento que contribuye a mejorar la vida de las personas. En referencia a internet, Castells llega a equiparar la trascendencia histórica de este nuevo medio a lo que supuso la electricidad para la humanidad (Castells, 2001).

Análiticamente, quiere esto decir que la tecnología se ha desarrollado exponencialmente en los últimos años, ha atraído a muchos inversores (recordemos los picos en bolsa de casos como Terra, etc.), se ha elevado el desarrollo tecnológico en un periodo de tiempo muy reducido y se han visto las potencialidades de las TIC en numerosos campos (e-educación, e-salud, e-administración de Justicia, e-compras, etc.)²⁷. Dentro de este contexto, las administraciones públicas han comenzado a proporcionar servicios de forma telemática y la ciudadanía accede en mayor o menor medida a ellos. Con esta ley se produce una transformación decisiva: lo que hasta un cierto momento era una ampliación del abanico de servicios del Estado pasa a ser un derecho de la ciudadanía y, por tanto, exigible. O dicho de otra manera, en una obligación para las administraciones públicas proporcionar servicios vía telemática. Ello significa que las administraciones públicas van a tener que rendir cuentas a la ciudadanía a este respecto desde la fecha preceptiva (2009). Deben cumplir, por tanto, con dicha obligatoriedad. Caben muchas preguntas al respecto, entre ellas, ¿cómo se va a ejercer la *accountability* de la Administración a este respecto? ¿Qué medios va a poner la Administración a disposición de la ciudadanía para que pueda ejercer dicho derecho? ¿Qué ocurrirá cuando la Administración no pueda asegurar el ejercicio de tal derecho? Alrededor de estos interrogantes se sitúan una serie de factores que es preciso tener en cuenta.

- I) En cuanto al acceso de la ciudadanía a los servicios públicos electrónicos deben ponerse los medios para que esta pueda acceder a internet a través de puntos de acceso electrónico y centros de formación en TIC. En la CAPV, por ejemplo, se ha desarrollado un programa de difusión de las TIC que se denominó *konekta zaitex* (conéctate) y que consistió básicamente en ayudas a la compra de ordenadores si ello llevaba aparejada la conexión a internet²⁸. Este programa ha facilitado que en pocos años (del 2002 al 2007) dos de cada tres hogares vascos cuenten con equipamiento informático (objetivo cumplido) y más del 52% tiene conexión a internet (las expectativas del Plan Euskadi en la

Sociedad de la Información era de un 60% para el 2005) y de ellos, un tercio de los internautas vascos ha realizado alguna compra en la red²⁹.

Siguiendo con el ejemplo de la CAPV, otro factor que ha contribuido a la expansión de las TIC en la CAPV son los centros *kzgunea*, instalados en los diferentes municipios (actualmente solamente el municipio guipuzcoano de Pasaia no cuenta con un centro Kz), donde la ciudadanía puede obtener gratuitamente cursos de acceso a internet y el acceso mismo de forma gratuita.

- II) Hoy por hoy la accesibilidad web no está garantizada al cien por cien para las personas discapacitadas. Este colectivo solicita que se cumplan los estándares WAI de W3C. Recientemente se ha lanzado la certificación de Accesibilidad Web de AENOR con lo que ello significa que un tercero neutral certifique el cumplimiento del estándar tecnológico. Algunas comunidades autónomas, como por ejemplo Asturias, Valencia y la propia Administración del Estado a través de *Inteco* han creado observatorios de accesibilidad. Por tanto, es de suponer que todos los organismos que gestionen fondos públicos estén obligados al cumplimiento de la ley de accesibilidad. Y ello debe extenderse al mundo de la empresa a través de la responsabilidad social corporativa.
- III) El 28 de diciembre se presenta un Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se aprueba el plan de desarrollo de la Ley para el Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)³⁰, y en cuanto a los derechos de la ciudadanía se recuerda que debe garantizarse una serie de extremos: el acceso a la Administración a través de cualquier canal (presencial, telefónico, internet, etc.); que los ciudadanos y ciudadanas no tengan que aportar datos que ya estén en poder de las administraciones públicas; su derecho a conocer el estado de tramitación de cualquier asunto; y se apunta también hacia una dimensión dinámica de la norma a través de la cual la Administración adquiere el compromiso de la proactividad de modo que sean las administraciones públicas las encargadas de avisar a los ciudadanos acerca de la necesidad o posibilidad de realizar determinados trámites. Esto último nos sitúa ya en otra dimensión en la prestación de servicios públicos, más amable y en sintonía con una sociedad más avanzada.

4.2. Se crea la figura del Defensor del Usuario

Una de las barreras con las que se encuentra la administración electrónica para su desarrollo es con la inseguridad y desconfianza que puede generar en muchos usuarios la utilización de las TIC, principalmente si circunstancialmente se ha tenido alguna mala experiencia al respecto. Con la Ley de acceso electrónico se intenta atajar dicho obstáculo mediante la creación de la figura del Defensor del Usuario.

El Defensor del Usuario «...atenderá las quejas y realizará las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de ciudadanos en su trato con las Administraciones públicas por medios electrónicos»³¹. Este cargo lo desempeñará una persona de reconocido prestigio que será nombrada por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro/a de Administraciones Públicas. El Defensor del Usuario elaborará un informe anual en el que dará cuenta de las sugerencias y quejas recibidas y una serie de propuestas de actuación. Dicha figura precisará de un estatuto que deberá elaborarse como desarrollo de dicha norma. Otra característica importante del Defensor del Usuario (de las TIC) es que su existencia refuerza

las labores de control interno (inspección) y ello es beneficioso de cara a la transparencia y a la eficacia y eficiencia en general.

En cualquier caso, se presenta como una figura que actúa *ex post*, no como alguien que «impulse» a utilizar esos canales con la Administración. Solamente las personas más motivadas y más fácilmente adaptables a los cambios se sentirán incentivadas a utilizar los servicios públicos electrónicos, a pesar de que puedan presentar sus quejas a una figura mediadora.

Esta figura, en resumen, debe proporcionar a la ciudadanía seguridad en la utilización de estos nuevos canales de comunicación con la Administración. Los usuarios y usuarias de la administración electrónica deben poder confiar en las nuevas herramientas, de lo contrario no las utilizarán o las utilizarán poco o para cuestiones poco relevantes (obtención de certificados de empadronamiento y similares).

En el *Tecnimap* celebrado en Gijón los días 27-30 de noviembre del 2007 se presentó una comunicación («El Defensor del usuario de la administración electrónica. Un enfoque en la administración local») que vertía algunas críticas hacia esta figura en el sentido de que se decantaba por la propuesta de una de las enmiendas a la ley en el Senado. Esta enmienda situaba al futuro Defensor del Usuario como una figura nombrada por el Consejo de Ministros pero a propuesta del Defensor del Pueblo y situándose a la postre como un adjunto del mismo. Se defendía esta enmienda bajo el argumento de que de esa manera se reforzarían las funciones del Defensor del Pueblo y a la vez se establecería una ubicación más «neutral» para dicha figura y no adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas. Toda vez, además, que la Administración está obligada a transformarse en administración electrónica y regida por el principio de eficacia del art.103 de la Constitución.

Para la adaptación de esta figura en el ámbito local se propone en dicha comunicación aprovechar la figura ya existente en muchos casos del **Defensor del Ciudadano** reforzado con los técnicos que se estime conveniente. Este será el encargado de llevar a cabo toda la transformación de la administración y dirigirla hacia la administración electrónica. De esta manera al Defensor del Usuario se le daría esa dimensión de dinamizador e impulsor de los servicios públicos electrónicos de la cual hemos afirmado que carece.

4.3. Las administraciones tienen la obligación de hacer estos derechos efectivos a partir del 2009

La obligatoriedad para todas las administraciones públicas de poner en marcha servicios electrónicos en las relaciones con la ciudadanía para el año 2009 parece, a priori, un horizonte demasiado cercano para que se pueda cumplir y con aseguramiento de eficacia y eficiencia en el servicio. Sin embargo, como sabemos, la gran mayoría de las administraciones públicas —incluso entidades locales de reducido tamaño— han puesto en marcha una página web propia y ya informan sobre la mayor parte de sus servicios e incluso muchas proporcionan la posibilidad de realizar trámites y gestiones *online* en todos los municipios de más de 10 000 habitantes (Criado y Ramilo, 2001; Criado, 2004; Salvador, et al, 2000 y 2003; Mesa, 2007; Ramilo, 2003, Casillas, Mesa y Ramilo, 2005, etc.). Los análisis de las diferentes web municipales en los ámbitos estudiados por las fuentes anteriormente citadas (Cataluña, País Vasco y Madrid) muestran que la presencia de los municipios en internet es muy irregular, pero se puede establecer una relación directa entre tamaño del municipio y el hecho de contar o no con página web y que esta no sea estática sino que se actualice constantemente y que proporcione realmente servicio público.

En el Informe IRIA del 2006 se señala que a esa fecha prácticamente el 100 por 100 de los municipios de gran tamaño ya tenían presencia en internet; de los municipios de 1 000 a 10 000 habitantes, el 72% (muchas veces gracias al apoyo de las respectivas diputaciones provinciales), y el 48% de los más pequeños. Por lo tanto, al menos la presencia en internet parece estar extendida a la mayor parte de los municipios. La batalla se sitúa en estos momentos —y de cara al futuro próximo— en conseguir la transacción en todos los servicios públicos electrónicos; esto es, un alto nivel de «sostitución», según la terminología de los informes europeos al respecto.

Pues bien, esto que hasta el momento ha sido **voluntarista** se va a convertir en **obligatorio** a partir de diciembre del 2009. ¿No parece que aún queda mucho camino por recorrer? Esto es, la presencia en internet de muchos municipios y de muchas administraciones públicas en general aún es una mera operación de escaparate sin contenido real —o muy escaso— que refleja más intenciones y aspiraciones que logros. ¿No debería el Estado indicar qué medios se van a proporcionar a las distintas administraciones públicas para que dicho horizonte marcado por la Ley 11/2007 sea alcanzado? Y no nos referimos solamente a financiación sino también a volumen de personal y su formación. Este extremo se contempla en la disposición adicional segunda de la Ley, en la cual se contempla la necesidad de formación pero únicamente referido a los empleados de la AGE, y nada se dice del resto. Desde la Ciencia Política y a este respecto, Carles Ramió propone al menos dos figuras nuevas en las AA. PP. españolas: los gestores de redes tecnológicas (ingenieros y tecnólogos especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC) y los gestores de redes (dedicados a labores de planificación, coordinación, control y evaluación) (Ramió, 2004: 330). Es decir, nace un nuevo perfil de profesionales dentro de las administraciones públicas en consonancia con las transformaciones internas de la propia Administración y del nuevo marco de relaciones con la ciudadanía.

A pesar de todas las dudas expresadas, el Gobierno se ha mostrado decidido a poner en práctica el contenido de la norma (LAECSP). El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre del 2007 avala esta afirmación al presentar un plan estratégico y un plan de actuación de la propia Ley³².

En dicho plan quedan reflejadas los compromisos de adaptación de los procedimientos de la AGE en base a unos requerimientos básicos: información, iniciación electrónica, pago electrónico, notificaciones y consultas de estado de tramitación. De forma global se indica que 155 procedimientos concentran un 75% del volumen total de tramitación de la AGE. Y de ellos, el 45% se encuentran totalmente adaptados a la LAECSP. Los procedimientos no adaptados (107) se distribuyen principalmente entre los departamentos de **Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio y Fomento**. Todos estos concentran el 63% de los procedimientos no adaptados³³. Es oportuno recoger la valoración que a este respecto se contiene en el propio plan de actuación: «...un número limitado de procedimientos concentra un elevado nivel de impacto e incidencia social» atendiendo tanto al colectivo y al número de ciudadanos afectados como a los volúmenes de esfuerzo burocrático interno (número y frecuencia de las tramitaciones), presentando además valores muy elevados de adaptación a la LAECSP; lo que se revela como referente positivo para abordar la implantación con garantía de una máxima optimización de los esfuerzos de adaptación en relación con los resultados que se deben alcanzar³⁴.

Esta valoración despejaría en parte los pronósticos pesimistas vertidos anteriormente. Para más detalle, observemos el estado de la cuestión por departamentos³⁵:

Tabla 1: Número de procedimientos por adaptar en cada uno de los ministerios a la LAECSP

MINISTERIO	PROCEDIMIENTOS QUE DEBE ADAPTAR (dic. 09)
AAEXT Y COOP	14
JUSTICIA	160
DEFENSA	99
E. Y HACIENDA	283
INTERIOR	198
FOMENTO	116
E. Y CIENCIA	192
T. Y AA. SS.	368
IN, COM, Y TUR	351
AGR, PES Y ALI	109
GOB Y PRESI.	2
MAP	108
CULTURA	83
SANIDAD Y CON	159
M. AMBIENTE	61
VIVIENDA	17
TOTAL	2 320

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Actuación de la LAECSP

Esta tabla muestra significativas diferencias entre unos ministerios y otros en cuanto a los procedimientos que han de adaptar para cumplir la LAECSP³⁶. Estos datos reflejan a su vez diferentes ritmos de adaptación de unos ministerios a otros. Por otro lado, los informes europeos al respecto indican que en España el nivel de disponibilidad de los servicios públicos *online* se situó en un 70% en el 2007 (15 puntos más que en el 2006), en claro síntoma de progresión ascendente hacia la plena disponibilidad electrónica de los servicios. Y el 80% en un alto grado de sofisticación.³⁷

Luego, a pesar de las consideraciones pesimistas que vertíamos al inicio de este apartado, los datos parecen indicar que se va por el buen camino.

4.4. Posibilidad de realizar trámites y gestiones desde cualquier lugar y en cualquier momento

Esta frase se oye con frecuencia y aparece casi a modo de eslogan cuando se habla de internet y de las posibilidades para la prestación de servicios a través de ese medio. Sin embargo, para que esta máxima sea real y efectiva la ciudadanía ha de tener posibilidades materiales de utilizar dicho medio. Y con ello nos referimos a diferentes cuestiones que ocupan un lugar muy importante en el debate actual de las TIC. Una de ellas es, evidentemente, la «brecha digital»³⁸. Esta cuestión preocupa a nivel mundial en el sentido de que si no se corrige puede marcar nuevas fronteras entre unos países y otros y entre una zonas del plane-

ta y otras³⁹. Esto es, países desarrollados tecnológicamente y países de población con muy escasas posibilidades de acceder a un ordenador y, aún más, a una conexión a internet. Por otro lado, internet no es gratis. Es cierto que reduce enormemente los costes de comunicación y podemos conversar con cualquier persona que se encuentre geográficamente en nuestras antípodas por un coste muy inferior a las comunicaciones telefónicas convencionales.

Sin embargo, a medida que avanzan las TIC en nuestra sociedad van emergiendo una serie de factores que influyen en el establecimiento de la denominada «brecha digital»: los medios económicos, la educación, la raza, el sexo, la edad, la ubicación geográfica, la identidad ciudadana, etc. Respecto a esta última, el contar o no con un determinado grado de conciencia ciudadana ubica a las personas respecto a las instituciones que le rodean. Es muy importante plantearse cómo son las relaciones entre los individuos y las instituciones ya que en muchas ocasiones la ciudadanía puede percibir que «...los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero luego son constreñidos por ellas» (Peters, 2003: 92). Obviamente, estas limitaciones se hacen más patentes aún en sociedades donde no existe libertad política y/o se dan situaciones de discriminación por razones religiosas, de sexo, etc.

La expresión «desde cualquier lugar» implica libertad de movimientos, elimina las colas y los minutos de espera para ser atendido, que no es poco. Por otro lado, libera ese tiempo para otras cuestiones (ocio, familia, trabajo, descanso, etc.), lo cual ya en sí mismo supone un avance en el bienestar de las personas. Como se expresa en el propio plan estratégico de la LAECSP, se evitan desplazamientos, tiempos de espera en las colas y facilita un mayor y mejor acceso a la información pública⁴⁰. En este sentido, en el plan de acción de la LAECSP la primera medida va dirigida a conseguir una atención integral al ciudadano (red 060) caracterizada por la «"multi-administración" (atención sobre materias relativas a diferentes departamentos y administraciones) y la "multi-canalidad" (oferta de servicios a través de diferentes canales permitiendo la elección de los ciudadanos)»⁴¹.

Todo ello siempre que se tenga un fácil acceso a un ordenador, bien en el propio domicilio (para ello habrá que desarrollar ayudas para la adquisición de ordenadores personales)⁴² o en centros públicos con fácil accesibilidad y amplio horario al público (PAPI).

La expresión «y en cualquier momento» quiere decir que el usuario elige el momento que más le conviene, el que cada uno elige libremente. En este sentido, la introducción de las TIC en la prestación de servicios públicos tiene un gran componente de respeto a la libertad de las personas. Bajo este eslogan se han desarrollado proyectos como el conocido 24 horas x7 días x365 días al año⁴³. De este modo se rompen las barreras temporales para acceder a la información y efectuar transacciones con las administraciones públicas

4.5. Una Administración más fácil, más ágil, más eficaz y con la ciudadanía al mando

Efectivamente, la tecnificación de los procesos está redundando en una mayor eficacia en la tramitación y resolución de los asuntos. Estos elementos, sin embargo, no resultan siempre tan evidentes y por ello debemos plantearlos en términos de interrogación: ¿más fácil?, ¿más ágil? ¿más eficaz?

Ocurre con relativa frecuencia que nos encontramos con situaciones en las cuales la Administración obliga a diversos usuarios (docentes, investigadores, empresas, etc.) a gestionar determinados asuntos exclusivamente a través de aplicaciones online, sin que se puedan utilizar otros canales para la gestión. Con ello, en primer lugar, la Administración da por

supuesto que dichos colectivos están capacitados para manejar dichas herramientas, sin cuestionarse acerca de cómo han adquirido dichas destrezas. Y por tanto, supuesta la capacitación, les exigen que se utilicen canales electrónicos en sus comunicaciones. En segundo lugar, la Administración facilita herramientas de apoyo a dichas gestiones la mayoría de las veces apoyadas, a su vez, en las TIC (correo electrónico) y eventualmente en los canales convencionales (telefónica). Si a ello añadimos el propio diseño de las aplicaciones que en muchos casos deben rellenarse *online*, con restricciones al tipo de respuesta, validaciones no admitidas que dan al traste con toda la información introducida (experiencia muy frustrante) e imposibilidad de poder guardar por parte del usuario una copia completa del documento que de fe de la operación (lo que produce una enorme inseguridad en el usuario), nos encontramos con que en algún caso se podría afirmar que se «roza» la constitucionalidad por cuanto que los derechos individuales de las personas se ven amenazados. Con el resultado de que este panorama resulte muy poco atractivo para los usuarios.

Los servicios públicos electrónicos deberán ser, por tanto, lo más sencillos posibles para que la ciudadanía se sienta cómoda utilizándolos y vea claramente las ventajas de hacerlo. En la medida en que se tengan en cuenta estas y otras cuestiones de semejante naturaleza, sí estaremos realmente en la línea de una administración más «fácil» y, en consecuencia, más ágil y más eficaz.

La ciudadanía, a través de los servicios públicos electrónicos, se relaciona en primera persona con la Administración. No precisa de intermediarios. Para ello se supone un gran desarrollo de la identidad ciudadana, una conciencia de que la Administración está al servicio de la ciudadanía y de que debe facilitarnos el acceso a los diferentes servicios públicos. Y no olvidemos que la conciencia ciudadana de un país marca decisivamente cómo se diseñen los servicios públicos (ejemplos no faltan desde la perspectiva comparada).

Existen aún cuestiones cruciales para el avance del gobierno electrónico y que deben situar el centro del interés en la ciudadanía. A este respecto, todo lo relacionado con la privacidad de las comunicaciones y la veracidad de las informaciones debe estar asegurado. Para ello tiene que extenderse el DNI electrónico y las tarjetas de identificación electrónica emitidas para diversos usos⁴⁴. El empleo de estas tarjetas debe ser visto como algo accesible y ventajoso por la ciudadanía. Pero, a pesar de desarrollar estos mecanismos electrónicos tan avanzados, deben mantenerse los canales convencionales de acceso a la administración, precisamente para respetar el derecho de acceso por parte de todos los individuos.

Debe resolverse la cuestión del archivo y custodia de los documentos electrónicos. Esta cuestión se plantea en el plan de actuación del Acuerdo del Consejo de Ministros de diciembre del 2007 (medida 15). Respecto a las cuestiones que tienen que ver con la interconectividad de las aplicaciones parece que se está avanzando con la red SARA Comunicaciones, que permite transferencias seguras entre todas las administraciones, actualmente entre los ministerios y entre estos y las CC. AA., y ahora se pretende extender al ámbito local. A su vez, la interconexión con los miembros de la UE es a través de la red europea de administración electrónica TESTA⁴⁵.

No podemos finalizar sin traer a colación que nada de eso será posible si no se forma, motiva, incentiva e implica a los empleados públicos en esta transformación, que de realizarse al margen de estos conduciría a un fracaso o, al menos, a una mala materialización del proyecto. Y que se pongan los medios para conseguirlo y no sea una mera expresión de voluntades.

5. REFLEXIONES FINALES

La Ley de acceso electrónico (Ley 11/2007) apuesta por un desarrollo pleno de los servicios públicos electrónicos. No obstante, hoy en día podemos observar cómo en muchos casos se produce un desfase entre la amplitud de oferta de servicios *online* y su utilización por parte de la ciudadanía⁴⁶. Ello quiere decir que, de momento, estos mecanismos están infrautilizados. Mientras tanto, habrá que analizar por qué se produce dicho desfase y cómo se puede remediar. La difusión de la red 060 tanto a través de la web como de forma presencial o telefónica pretende facilitar el acercamiento de los ciudadanos a la Administración, que funciona a modo de ventanilla única de tal manera que el ciudadano/a no tiene por qué saber a qué administración ni a qué organismo en concreto se tiene que dirigir.

Aún son muchas las asignaturas pendientes en cuanto al desarrollo de la sociedad de la información en España. En el informe de la Fundación Orange del año 2007 se menciona que España pasa del decimotercero al vigésimo puesto en términos de desarrollo de la sociedad de la información en la UE (por detrás de República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania o Letonia)⁴⁷. Veremos si las recientes regulaciones al respecto dinamizan o no dicho desarrollo.

Otra dimensión importante que aportan las TIC es la potenciación de la **participación de la ciudadanía** en foros, en votaciones electrónicas, etc. Es otra vía (ágil y rápida) a través de la cual los ciudadanos pueden expresar a los responsables públicos su opinión sobre las políticas públicas o cualquier otro extremo de interés público. Aunque en la generalidad de los casos no se haya establecido un protocolo para el tratamiento de las aportaciones, sugerencias y críticas que vierten los ciudadanos en foros, correo electrónico, etc., sí parece que los políticos muestran cada vez más interés en este tipo de canales de comunicación con la ciudadanía. Incluso a veces trascienden a los medios comentarios al respecto⁴⁸.

Finalmente, la introducción de las TIC supone la mayor transformación en la organización y funcionamiento interno de las administraciones públicas de la historia. No se trata de «hacer lo mismo» mediante métodos y herramientas más modernas sino de transformar la propia filosofía de servicio público que de una imagen estática pasa a estar en continua transformación gracias a las posibilidades de interacción que se establecen con la ciudadanía (en términos de mayor democratización). Quizás, en un principio, con una parte limitada de esta pero que con el tiempo y la disminución de la brecha digital se irá generalizando a la gran mayoría de la población. Ya se han institucionalizado las herramientas; ahora debe institucionalizarse su uso en el sentido más amplio de la expresión.

Notas

- ¹ En este sentido, frecuentemente aparece en la prensa información acerca del avance de internet en los hogares españoles. Citemos, por ejemplo, cómo el diario *El Mundo* informaba de que en un año (del 2006 al 2007) había aumentado en un millón el número de hogares españoles con conexión a internet. Y de ellos, la gran mayoría (casi un 90%) tiene conexión por banda ancha (*El Mundo*, 4/10/2007).
- ² Ramió apoya sus argumentos en ejemplos como el que recogía el Harvard Group en el año 2000 en referencia a una serie de recomendaciones a las administraciones públicas para situarse en la vanguardia de la sociedad del conocimiento.
- ³ *Sociedad de la Información*, febrero del 2004.
- ⁴ En una investigación realizada sobre las páginas web de los ayuntamientos de la CAPV (2004) resultó que el 71% de los ayuntamientos que contaban con página web contenía únicamente información en su página web, el 36% ofrecía comunicación-interacción y solamente un 15% en el nivel de transacción (inicio de procedimientos en línea pero solamente serían un 1,9% si el servicio se puede completar vía internet). Investigadoras del proyecto: Ruth Aguilar, Itziar Casillas, Adela Mesa (investigadora principal) y M.^a Carmen Ramilo. Puede consultarse en: http://www.edonostia.net/@mentxu/2005_e-gobierno_Euskadi_Informefinal_UPV-EHU.PDF, [22-02-2007, p. 36].
- ⁵ Se trata del informe *The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services*, elaborado por la consultora Capgemini para la European Commission Directorate General for information Society and Media Online Availability of Public Services (UE), septiembre del 2007.
- ⁶ <http://www.map.es/ministerio/organos/csae.html>, última consulta realizada: 28/11/2007.
- ⁷ <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg02.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007
- ⁸ <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg01.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007. Véase también Informe IRIA, 2006, p. 25.
- ⁹ Informe IRIA, 2006, pp. 26-27 y eEspaña2007 de la Fundación Orange, pp. 231-232.
- ¹⁰ Informe IRIA, 2006. «Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las administraciones públicas». Madrid: MAP, pp. 109-110.
- ¹¹ Es cada vez más frecuente encontrarse con que a las TIC se les atribuye el papel de «eje vertebrador» de la modernización administrativa (Aibar y Urgell, 2007: 34).
- ¹² Esta expresión aparece recogida en una publicación electrónica en la que se realiza una entrevista a la directora de Sector Público y Educación de Microsoft Iberica, Aurora García Bardón: «La administración electrónica en España», en <http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf> (última fecha de consulta: 14/09/07), p.71.
- ¹³ RAMILO, M. y el equipo de investigación formado por Aguilar, Casillas y Mesa. 2005. «El desarrollo del Gobierno electrónico en los ayuntamientos vascos», basado en 112 cuestionarios obtenidos de los 250 municipios vascos (casi el 45%), p. 35.
- ¹⁴ «La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta Integradora», Congreso del CLAD, 2002.
- ¹⁵ Podemos citar el ejemplo de las playas de Sopelana (Vizcaya).
- ¹⁶ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, art. 8, pág. 54 (27-12-2006).
- ¹⁷ Puede verse documentación al respecto en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s21012.htm> (última consulta: 10-09-2007).
- ¹⁸ http://www.csi.map.es/csi/pdf/com_2006_0173_f_es_acte.pdf (última consulta: 26-02-2008).
- ¹⁹ Creado por Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, es el órgano encargado de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la información, así como del impulso e implantación de la administración electrónica en la Administración General del Estado
- ²⁰ Respecto a la creación de diferentes comisiones al amparo del CSI, puede consultarse: Casarrubios, E. y Criado, J. I. 2005: 8.
- ²¹ Véase *eEspaña2007*, informe elaborado por la Fundación Orange, pp.147.
- ²² Hay que indicar que no es una norma pionera en el Estado ya que existen precedentes el en ámbito local como la del Ayuntamiento de Barcelona en marzo del 2006 (Ordenanza reguladora de la administración electrónica) y la diputación Foral de Gipuzkoa en mayo del 2004 (Decreto Foral 41/2004, de 11 de mayo, por el que se regulan las relaciones entre los ciudadanos y la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de Internet).
- ²³ Véase una importante recopilación realizada por Elena Casarrubios y J. Ignacio Criado en «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», ponencia presentada al VII Congreso de la AECPA en Madrid en el 2005. Véase bibliografía.
- ²⁴ Datos recogidos en www.eleconomista.es el 31 de agosto del 2007 (<http://eleconomista.es/economia/noticias/180354/01/70/sevilla-asegura-que-tele>).
- ²⁵ http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre_200709280259.html (última consulta: 28-09-2007).
- ²⁶ Todo ello se contiene en el título preliminar de la norma (LAECSP).
- ²⁷ En este sentido, hay que destacar la labor de la revista *Socinfo*, que lidera la organización de diferentes seminarios que tienen como referentes las TIC y su penetración en los diferentes sectores de la administración pública y de la modernización administrativa en general.
- ²⁸ Ello se enmarca dentro del Plan Euskadi en la Sociedad de la Información, 2002.
- ²⁹ Diario Deia, 18-10-2007.

- ³⁰ Consultar portal 060 (www.060.es).
- ³¹ Según el apartado V de la exposición de motivos de la ley (Ley 11/2007).
- ³² Tal y como se contemplaba en el apdo. 2 de la disposición final tercera de la Ley de acceso electrónico (LAECSP)
- ³³ Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Plan de actuación. Diciembre del 2007.
- ³⁴ Plan de actuación de la LAECSP, p. 17.
- ³⁵ Plan de Actuación de la LAECSP, p. 17-23.
- ³⁶ Para una detallada visión de cada uno de los procedimientos que quedan por adaptar por departamentos se puede consultar el portal www.060.es en el apartado de aplicación de la LAECSP.
- ³⁷ Véase, de nuevo, el informe Caggemini para la Comisión Europea (p. 81) y el infome de la Fundación Telefónica: *Sociedad de la Información en España 2007*, Ariel, pp.196 y ss.
- ³⁸ La «brecha digital» está en constante evolución (Jan van Dijk, 2006).
- ³⁹ Hay que citar aquí el **Congreso Internacional IT4ALL** que tuvo lugar en Bilbao en febrero del 2003 organizado por la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco. El objetivo principal de este congreso fue intercambiar conocimientos y experiencias con todas las regiones del mundo. Uno de los elementos de análisis en este congreso fue el crecimiento de la denominada «brecha tecnológica» entre países, regiones y ciudadanos de todo el mundo.
- ⁴⁰ Véase dicho plan en el portal www.060.
- ⁴¹ *Plan de acción de la LAECSP*, diciembre del 2007, p. 9.
- ⁴² Por ejemplo como el programa *konekta zaitez* del Gobierno vasco. Este programa subvencionaba la compra de ordenadores personales siempre y cuando ello fuera aparejado de una conexión a internet.
- ⁴³ Aquí, la Generalitat de Catalunya fue pionera y hoy en día también hay que citar aquí la red 060 en el ámbito de la administración del Estado y que empezó a desarrollarse inicialmente en Sevilla (Tecnimap, 2006).
- ⁴⁴ Por ejemplo, a la tarjeta de identificación sanitaria en la CAPV se le ha incorporado firma e identificación digital: Tarjeta Sanitaria Electrónica con usos ciudadanos (ONA, en su expresión en euskera). Esta tarjeta puede utilizarse para diversos fines: como tarjeta sanitaria (cita médica a través de internet, cambio de médico, etc), pliegos de contratación para empresas, registro y clasificación de empresas, tramitación del IRPF, consultas fiscales, acceso a polideportivos, préstamos de libros en las bibliotecas municipales, obtención de certificado de empadronamiento, consulta de los puntos del carnet de conducir, etc.
- ⁴⁵ Plan de Actuación de la LAECSP, p. 30.
- ⁴⁶ Expresado por Juan Miguel Márquez, director general de Modernización del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Vid. CincoDías.com en http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/enganchar/ciudadano/cdsc-di/20060616cdscdiemp_24/Tes/
- ⁴⁷ Fundación Orange (2007): Informe eEspaña 2006.
- ⁴⁸ Por ejemplo, aparece en la prensa cómo el alcalde de Bilbao reconoce públicamente que han tenido en cuenta este tipo de comunicaciones. En referencia a un puente que unirá dos zonas de Bilbao (Zorrozaurre y Sarriko) la noticia de prensa recoge: «La solución llegó un buen día través de un correo electrónico. El alcalde no desveló ayer el nombre del remitente, pero sí reconoció que le arrojó “luz” sobre la singular ocurrencia» (*El Correo Español*, jueves 27 de septiembre del 2007). Esto no es más que un mero caso particular pero sí indica que este tipo de prácticas se dan cada vez más y que los políticos, a su vez, las valoran y las tienen en cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

- CASARRUBIOS, E. y Criado, J. I. 2005. «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», ponencia presentada al VII Congreso de la AECPA. Madrid.
- CASILLAS DE LEÓN, I., Mesa del Olmo, A. y Ramilo Araujo, M.^a C. 2005: «El desarrollo del gobierno electrónico en los municipios del País Vasco/e-Government development un the municipalities of the Basque Country». MEDIATIKA, n.º 11, Cuaderno de la Sección de Medios de Comunicación de Eusko Ikaskuntza. Monográfico, formato electrónico.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia internet*. Barcelona: Areté, Plaza y Janés.
- CRiado GRANDE, J. I. y Ramilo Araujo, M.^a 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.
- CRiado, 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 fecha 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 (febrero 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, enero-abril del 2007. Oñati (Gipuzkoa): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints», *Public Administration*, vol. 77, n.º 4.
- PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa editorial.
- 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», ponencia presentada dentro del grupo 7: Sociedad de la Información y Administración Pública, en el VII Congreso de la AECPA *Democracia y buen gobierno*, Madrid, 21-23 de septiembre.
- SOCIOINFO: «Un retrato de la administración electrónica en España».
(<http://socinfo.info/contenidos/pdf1/telefonica.PDF>) (última fecha de consulta: 14-09-07).

REFERENCIAS LEGALES

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE, n.º 150, 23 de junio del 2007.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre del 2003, (jefatura del Estado), de Firma Electrónica. BOE n.º 304.

Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.