

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNA META ALCANZABLE EN NUESTRA GENERACIÓN

FERNANDO DE PABLO (*)

Director General

MONTAÑA MERCHÁN

Directora de la División de Proyectos de
Administración Electrónica

JORGE BARALLAT

Coordinador General del Área de Informática

Dirección General para el Impulso
de la Administración Electrónica
Ministerio de la Presidencia

La economía sostenible puede definirse por un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita

satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades (1)

El presente artículo da una visión de la sostenibilidad y la Administración electrónica (AE) desde perspectivas y ámbitos muy diversos pero también complementarios. Partiendo de la situación general de la AE en la AGE se pasa revista al grado de adaptación alcanzado con respecto a las previsiones de la ley 11/2007, para a continuación examinar el impacto de las directrices europeas, en particular la Agenda Digital y el futuro Plan de Acción de la Unión Europea, cuyos ciudadanos están inmersos en un acelerado proceso de avance hacia la sociedad de la información y del conocimiento, reconociéndole nuevos derechos frente a una Administración virtualizada.

En el caso de España, la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo ha supuesto un antes y un después en

el propósito de avanzar progresivamente hacia una Administración electrónica, en la que el uso o necesidad de recursos físicos, espacios, edificios, energía, etc tiende a disminuir progresivamente.

Aunque en una primera fase hemos construido multitud de infraestructuras comunes básicas para hacer realidad la Administración electrónica, el paso siguiente será transformar las infraestructuras en servicios electrónicos. Hemos dado importantes pasos en este camino, como ejemplo podemos citar a la Ventanilla única de la Directiva de Servicios, o las estrategias multicanal para información, atención y gestión hacia el ciudadano, sin olvidar las estrategias de formación continua (*e-learning*) o de difusión y divulgación del servicio público.

El desarrollo de la Ley de acceso electrónico ha supuesto una introducción plena del canal electrónico en las relaciones entre Administraciones Públicas y la Sociedad. Queda sin embargo profundizar en los

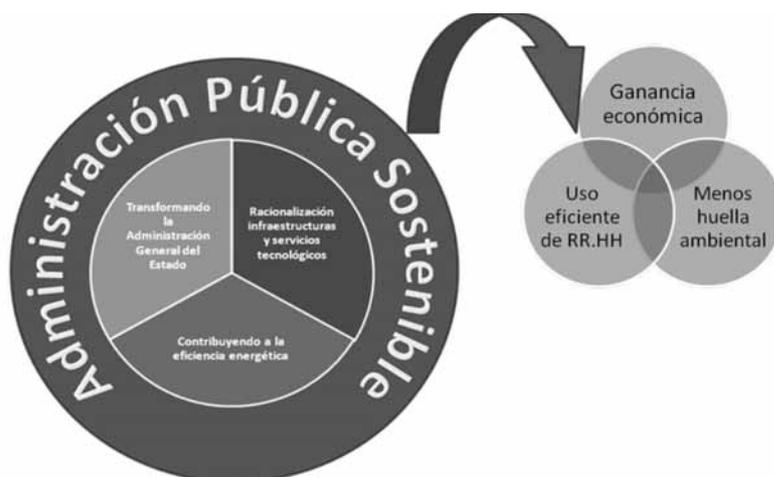


GRÁFICO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE Y SUS VENTAJAS

FUENTE:
Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica.

beneficios internos a las Administraciones Públicas que supone el uso en las mismas de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El uso de las TIC dentro de las Administraciones Públicas ha de traducirse en una ganancia económica, un uso más eficiente del capital humano y una reducción de su huella medioambiental, contribuyendo a crear una «Administración Pública Sostenible».

Las líneas de actuación para armonizar sostenibilidad y Administración Electrónica en los próximos años podrían ser las siguientes:

Racionalización de infraestructuras y servicios tecnológicos, realizando una consolidación de procesos y activos materiales y humanos que va más allá del ámbito tecnológico

Transformando la Administración General del Estado con la introducción de medidas organizativas y legales que faciliten desencadenar una Administración más eficiente desde el punto de vista humano. En un período en el que se espera una reducida ampliación del factor humano en las Administraciones Públicas, se hace necesario introducir medidas que faciliten incrementar las capacidades del existente mediante el uso de las TIC. La ejecución de procesos de evaluación de los efectos de la introducción de las TIC en la AGE de acuerdo a estándares internacionales formaría también parte de esta línea de acción.

Contribuyendo a la eficiencia energética a través del desarrollo de las capacidades de las TIC para reducir la huella medioambiental de la AGE (gráfico 1)

Este artículo, por tanto quiere dar una perspectiva multifacética de la sostenibilidad, pensada no sólo desde una concepción clásica de pensar que consiste en

ahorrar recursos materiales, disminuir el transporte o consumir menos energía, sino también como un concepción mucho más amplia y multidisciplinar que abarca la mejora general del servicio público, su eficacia, eficiencia y calidad, la simplificación administrativa, la consolidación y racionalización de estructuras, y la aparición de servicios nuevos y absolutamente electrónicos.

Una Administración Electrónica en definitiva facilita a los ciudadanos y empresarios el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Estado general de la Administración Electrónica en la AGE: adaptación de procedimientos[‡]

Desde hace varios años la AGE está haciendo un intenso esfuerzo para adaptar sus procedimientos a lo dispuesto en la Ley 11/2007, contribuyendo con ello de forma directa a la sostenibilidad económica y medioambiental. Este proceso ha requerido un trabajo importante de implantación. Un procedimiento adaptado es aquel en el que es posible el acceso a la relación electrónica y por tanto es posible ejercitar todos los derechos recogidos en el art 6 de la Ley, y entre ellos los de:

- ✓ Elegir el canal de relación.
- ✓ No aportar datos ya en poder de las AA.PP.
- ✓ A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos.
- ✓ A obtener copias electrónicas de documentos.
- ✓ A la conservación electrónica del documento.
- ✓ A obtener los medios de identificación electrónica necesarios.

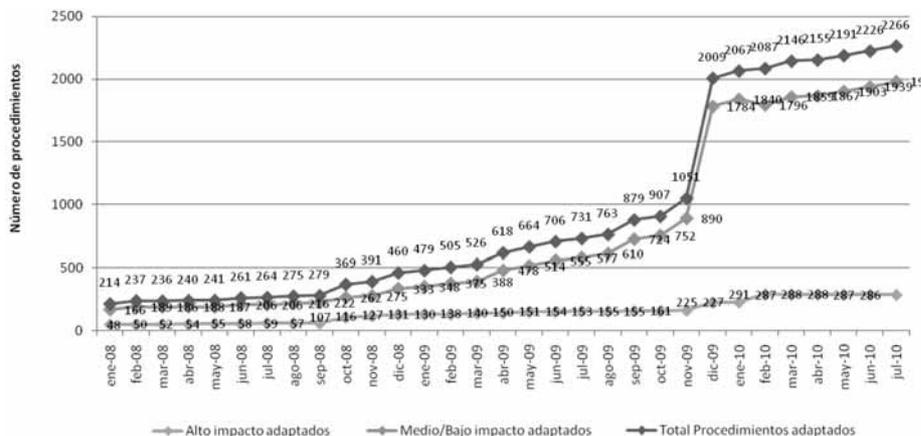


GRÁFICO 2
PROCEDIMIENTOS DE LA AGE ADAPTADOS A LA LEY EN NÚMERO PLAN DE ACTUACIÓN DE LA LEY 11/2007

FUENTE: Ministerio de la Presidencia.

- ✓ A la utilización de variados sistemas de firma electrónica.
- ✓ A la garantía de confidencialidad y seguridad de los datos.
- ✓ A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.
- ✓ A elegir las aplicaciones para relacionarse con las AA.PP

La implantación de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado implica contemplar dos lados inseparables como las caras de una moneda: el lado de la oferta y el de la demanda. ¿Qué dificultades tiene o podría tener esta implantación?

Del lado de la oferta las dificultades no son tanto técnicas –ya que el estado de avance tecnológico actual permite alcanzar la Administración electrónica–, tampoco son insalvables las dificultades económicas, aunque no cabe duda que las restricciones pueden impactar en cierta reducción del ritmo seguido hasta ahora, las dificultades por este lado pueden venir por la parte organizativa, al tener que repensar, en cierta forma «reingeniar,» la Administración Pública en función de las posibilidades tecnológicas si queremos aprovecharlas al máximo.

De lado de la demanda, el reto está en dar a conocer, en divulgar, en difundir el servicio público electrónico como canal preferente de relación con los ciudadanos, y sobre todo en potenciar la identidad electrónica –mediante el DNle u otros sistemas de firma electrónica– ya que abren el camino al trámite y al servicio completo y personalizado.

La tarea que tenemos por delante es grande, pero

la respuesta tanto interna como externa es excelente, lo que ha contribuido a que España esté muy bien valorada en todos los rankings internacionales de Administración Electrónica. ¿Cuál es la situación actual a junio de 2010?

Por un lado hemos creado en los últimos años las piezas básicas de la Administración Electrónica: Soporte legal, Identidad electrónica (en especial el DNle), Registros telemáticos, pasarela de pagos, plataforma de intermediación de certificados administrativos y notificaciones telemáticas seguras.

Estamos manteniendo el despliegue de la Administración electrónica, recurriendo a la priorización de inversiones y a la planificación temporal para poder por un lado cumplir con las previsiones y exigencias de la Ley 11/2007, pero también y por otro lado para poder contribuir a la política general de austeridad, disciplina y control del gasto público.

La fecha del 31/12/2009 ha marcado un final de ciclo en el desarrollo de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado. Los servicios públicos electrónicos están disponibles en más de un 90% de sus procedimientos y en más del 98 % de sus trámites anuales.

Todos los ministerios tienen prácticamente todos sus servicios accesibles y disponibles por Internet y este es el logro principal de este período, haber sido capaces de hacer efectivas las previsiones y directrices de la ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. El esfuerzo de adaptación ha sido grande y exitoso.

En los gráficos 2 así como en el 3, en página siguiente, se recoge la situación, a finales de junio de 2010,

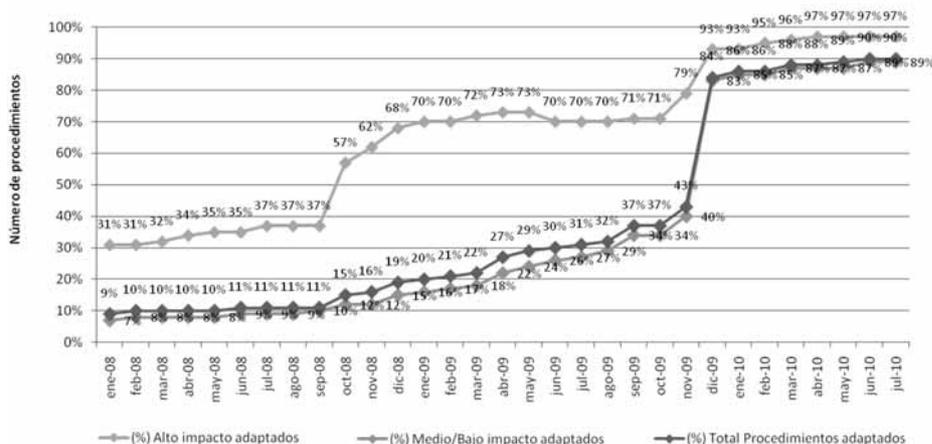


GRÁFICO 3
PROCEDIMIENTOS DE LA AGE ADAPTADOS A LA LEY EN PORCENTAJE PLAN DE ACTUACIÓN DE LA LEY 11/2007

FUENTE: Ministerio de la Presidencia.

de la adaptación de los procedimientos de la AGE en número y en porcentaje.

Si la adaptación la midiéramos no por el número de procedimientos, sino por el número de trámites adaptados, se puede decir que de los 515 millones de trámites que se hacen en la administración del Estado cada año, un total de 507.100.000 son plenamente conformes a la Ley, lo que nos da un porcentaje del 98,46 % de adaptación.

Un procedimiento adaptado es un procedimiento plenamente sostenible.

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EUROPA: MAYOR CONTRIBUCIÓN A LA SOSTENIBILIDAD ↓

La Ley de acceso electrónico española es una consecuencia del paradigma transaccional que ha regido el desarrollo de las políticas de Administración Electrónica continentales desde el Plan eEurope. La mayor madurez de las políticas de Administración Electrónica, los nuevos retos a los que se enfrenta Europa y sociedades más exigentes para con los poderes públicos, demanda un replanteamiento de los paradigmas. La sostenibilidad es el eje de esta reorientación de la Administración Electrónica en la UE, que tiene en la Declaración de Malmö (noviembre 2009) la definición de las nuevas prioridades (ver gráfico 4) y en la Agenda Digital (mayo 2010) y el Plan de Acción de Administración Electrónica de la UE (en desarrollo) la especificación de las acciones para alcanzarlas.

La Declaración Ministerial se estructura en torno a tres prioridades políticas verticales y una prioridad transversal habilitadora de las anteriores. Las priorida-

des políticas establecidas para la Administración Electrónica se apoyan en tres pilares:

Social: Contribuir a la capacitación de la ciudadanía por Gobiernos transparentes y colaborativos.

Económico: Apoyar la construcción y desarrollo del Mercado Único.

Organizativo: Facilitar el desarrollo de Administraciones Públicas más eficientes y eficaces.

Además de definir estos tres pilares, la Declaración cuenta con una introducción a modo de exposición de motivos de los mismos y concluye estableciendo el marco de gobernanza para su desarrollo a lo largo de los años en que se prevé su vigencia.

La base sobre la que se asientan los pilares de la Declaración de Malmö puede encontrarse en su primer párrafo, al resaltarse la situación socio-económica actual, marcada por la crisis económica y los retos medioambientales a los que se enfrenta Europa. Los ciudadanos demandan un papel activo por parte de las Administraciones Públicas, pero al mismo tiempo que esté sea desarrollado eficientemente y dentro de un marco de corresponsabilidad público-privado. La Declaración se marca como objetivo encauzar la Administración Electrónica hacia la satisfacción de estas expectativas mediante la creación de valor público, facilitando la transición hacia una sociedad del conocimiento basada en políticas de sostenibilidad.

No es de extrañar, dado el objetivo global de la Declaración arriba indicado, que su primer bloque programático se destine a satisfacer la prioridad social, a definir cómo la Administración Electrónica ha de contribuir a la capacitación de la ciudadanía por Gobiernos transparentes y colaborativos. Además de la habitual apuesta

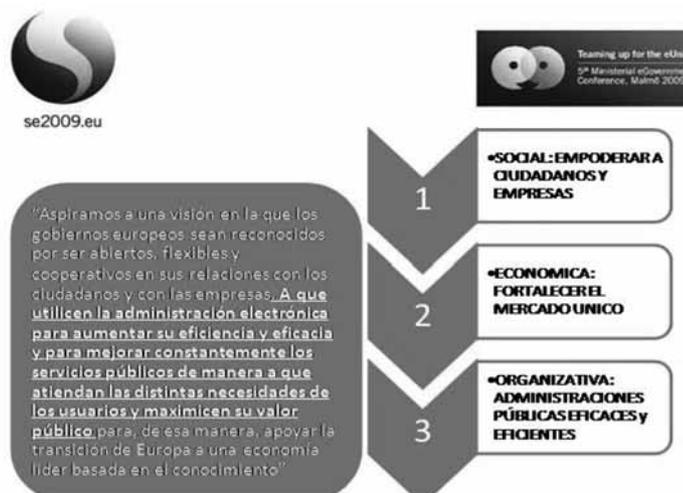


GRÁFICO 4
LA SOSTENIBILIDAD EN LA DECLARACIÓN DE MALMÖ

FUENTE:
Declaración Ministerial de Malmö . 2009.

por el desarrollo de estrategias multicanal, con el objetivo de hacer llegar a todos los beneficios de la Administración Electrónica, y la llamada al uso del canal electrónico como medio de participación ciudadana, ya introducido en la Declaración de Lisboa, da especial importancia a subrayar el papel de palanca de la transparencia gubernamental y de la creación de conocimiento que han de ejercer las Tecnologías de la Información en la actividad administrativa.

La Administración Electrónica ha de estar al servicio de la sociedad, facilitando la demanda de responsabilidad política a los gobiernos y contribuyendo a su crecimiento y riqueza facilitando la reusabilidad de la información pública que genera. Todo el bloque de acciones destinado a satisfacer la prioridad social, es una llamada pues a los Estados Miembros a la creación de servicios de Administración Electrónica de tercera generación, superando el paradigma de los servicios diseñados para los ciudadanos (*citizen-centric*) para encaminarse hacia el de los servicios diseñados por los ciudadanos (*citizen-driven*).

El segundo bloque programático de la Declaración se centra en los aspectos económicos. El eje de los mismos es definir cómo la Administración Electrónica ha de contribuir al desarrollo del Mercado Único. Son pocas las palabras empleadas para ello en comparación con las empleadas para definir la prioridad social, todas ellas para impulsar los servicios de Administración Electrónica transfronterizos. El desarrollo de las cuatro libertades que definen la Unión Europea ha de apoyarse con servicios que faciliten la movilidad de los ciudadanos y el establecimiento de empresas en los Estados Miembros. Es, en definitiva, una llamada a seguir caminando por la senda abierta por la Directiva de Servicios o el Sistema del Mercado Interior como herramientas multiplicadoras del crecimiento y

la competitividad de la Unión Europea, y consecuentemente de sus Estados miembros.

A las Administraciones Públicas les es demandado ser cada vez más ágiles y efectivas en sus respuestas. Por ello que el tercer de los bloques programáticos hace hincapié en cómo la Administración Electrónica ha de contribuir a la sostenibilidad de las Administraciones Públicas. Merece la pena, en primer lugar, destacar la importancia que se da al factor humano, a incrementar las capacidades apoyándose en los empleados públicos y el intercambio de buenas prácticas a través de ellos. Existe también, como no podía ser de otro modo ante el cada vez más acuciante problema del cambio climático, el establecimiento de la voluntad de uso de las Tecnologías de la Información como medio de reducir el importante rastro contaminante de las Administraciones Públicas.

Un último aspecto resaltable, por su novedad en una Declaración Ministerial de la UE, es la llamada a la reducción de cargas administrativas limitando la obligación de los ciudadanos de aportar información que ya esté en mano de las Administraciones Públicas. Es, este punto, un reconocimiento del papel de vanguardia de España en la Administración Electrónica al tratarse de un derecho reconocido por nuestra legislación tal y como fue comentado al hablar de la contribución de la Ley 11/2007 al desarrollo sostenible.

LOS NUEVOS DERECHOS ELECTRÓNICOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE ↓

El 31 de diciembre de 2009 finalizó el plazo de adaptación de las Administraciones Públicas al marco de actuación configurado por la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley

11/2007). Ello implica el reconocimiento práctico a los ciudadanos de nuevos derechos, siendo el más importante la posibilidad de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, pero también la colocación de la primera piedra para en la construcción de una sociedad y un sector público más sostenibles.

La Ley 11/2007 recoge en su exposición de motivos el objetivo de romper con las barreras de espacio y tiempo que impiden la relación de los ciudadanos y empresas con la Administración. La ruptura de dichas barreras no sólo dan lugar a una Administración más accesible, sino que introduce nuevas eficiencias económicas y ganancias de productividad en la sociedad. La reducción de cargas y simplificación se convierte, en virtud del artículo 34 de la ley, en principio que ha de regir la introducción de las tecnologías de la información en los procesos administrativos. Suprimir o reducir la documentación que la Administración requiere de los ciudadanos y empresas y los tiempos de respuesta a estos, les permite disponer de más recursos que dedicar a la creación de actividad productiva.

La eficiencia económica de las Administraciones Públicas es una consecuencia de lo expuesto en el anterior párrafo. La simplificación administrativa que favorece la eficiencia económica de la sociedad gira alrededor del reconocimiento del derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas (Art. 6.2.b). Este reconocimiento, obliga a los poderes públicos a un intercambio electrónico de información que permite dedicar al personal a su servicio a actividades de mayor valor público. Facilita, en definitiva, realizar más con menos.

La ganancia de eficiencia económica en las Administraciones Públicas no se deriva tan sólo de la mera automatización cuantitativa de sus procesos, sino de los aspectos cualitativos de la misma. Una introducción de las tecnologías de la información basada en estándares abiertos o de uso generalizado, derivado del reconocimiento a los ciudadanos del derecho a usar los mismos (art. 6.2.k) conlleva ganancias de escala económica. Dicha eficiencia económica en la introducción de las tecnologías de la información en las Administraciones Públicas se ve reforzada por el compromiso de cooperación entre ellas para alcanzar este objetivo. Las previsiones del título cuarto de la ley a este respecto, que abarca desde compartir redes de comunicaciones (art. 43) o la reutilización de aplicaciones (art. 45).

La eficiencia económica que la Ley 11/2007 introduce en Sociedad y Administración no se realiza descuidando el pilar social del desarrollo sostenible. El

derecho a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios públicos (art. 6.2.c) y el principio de no discriminación de aquellos ciudadanos que opten o se vean obligados a la relación presencial con las Administraciones Públicas (art. 4.b), son los guardianes introducidos en la ley para ello.

La materialización de una Administración Electrónica Inclusiva propia de un desarrollo sostenible se ve reforzada a lo largo de la ley por la garantía de disposición de medios electrónicos de forma libre y gratuita en las oficinas de atención presencial que se determine (art. 8.2.c) o la regulación de la intermediación humana en el acceso electrónico a través de funcionarios (art. 22) o representantes legales del ciudadano (art. 23).

No menos importante en el ámbito de una garantía de equidad social en el uso de los medios electrónicos por parte de los ciudadanos son las garantías al respecto del uso de su propia lengua (Disposición adicional sexta), necesario en un país multilingüe como el nuestro.

La habilitación de Administraciones Públicas más sostenibles por parte de nuestro marco legal tampoco descuida los aspectos sociales. La habilitación para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado (Disposición Final sexta), no ejercida aún por distintas razones de oportunidad, complementará medidas de conciliación de la vida personal y profesional.

La promoción de medidas de formación en el ámbito de la Administración Electrónica (Disposición Adicional segunda) permitirá a los empleados públicos adquirir los conocimientos necesarios para un desarrollo de su actividad. Ambas previsiones legales, son garantía de una carrera profesional más equitativa en oportunidades para el personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Finalmente, los nuevos derechos reconocidos por la Ley 11/2007 se convierten también en instrumento para reducir la huella medioambiental de Sociedad y Administración, tercer pilar de un desarrollo sostenible. Han sido ya mencionados la eliminación de la necesidad de desplazamiento por parte de los ciudadanos a las oficinas administrativas o el teletrabajo de los empleados públicos ya mencionados, ambos reducirán el volcado de CO₂ en la atmósfera.

De igual modo, la reducción del uso de papel consecuencia del reconocimiento del derecho a la conservación en formato electrónico de los expedientes administrativos (art. 6.2.f) o la eliminación de la versión en papel de los boletines oficiales de las Administraciones Públicas (art. 11 y Disposición Final segunda), permitirán contribuir al mantenimiento de la

masa forestal clave en la lucha contra el cambio climático.

DESARROLLO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, constituye un hito trascendental en la construcción de la Administración pública de la Sociedad de la Información en España.

Como antecedente cabe citar los artículos 38, 45, 46 y 59, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPAC), que ofrecieron un marco jurídico general de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a las funciones administrativas, continuado por otras iniciativas entre las que cabe destacar las previsiones de la Ley 59/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Ley 11/2007 desborda el papel de solución de desarrollo o consolidación de la anterior por significar un verdadero replanteamiento de la relación entre la Administración y los ciudadanos tradicionalmente dominada por la idea de organización administrativa y sus necesidades.

La principal novedad de la Ley 11/2007 es impulsar una nueva concepción de esta relación a partir del reconocimiento como parte del estatuto jurídico de los ciudadanos, el derecho a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos e intereses.

Aunque el carácter transversal de la materia exigían una regulación general y común, la Ley 11/2007 no podía agotar dicha regulación dado los limitados títulos de competencia que la Constitución reservó al Estado en la materia: por un lado, las bases de un régimen jurídico que garantice un tratamiento igual de los ciudadanos ante las Administraciones públicas y por otro lado el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la organización de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18 CE).

En consecuencia la Ley no podía agotar la materia, evitando toda incidencia injustificada en las competencias de autoorganización que corresponde al resto de las Administraciones públicas en virtud de su autonomía y de conformidad con la propia Ley 11/2007 (Disposición final octava).

Su aplicación reclamaba, pues, una labor complementaria para adaptar las previsiones a las peculia-

ridades organizativas y de funcionamiento de las distintas Administraciones públicas y sus organismos dependientes.

Este desarrollo presenta una peculiaridad adicional: la necesidad de contemplar la naturaleza de las tecnologías que lo soportan, que presentan un alto grado de sofisticación científica y técnica y un ritmo de obsolescencia difícilmente compatible con la estabilidad deseable en las normas jurídicas. La resolución de esta necesidad solo puede lograrse mediante la previsión de un sistema de regulación caracterizado por la concurrencia de diferentes niveles normativos y la colaboración de estos niveles con normas técnicas que permitan aunar la existencia de un marco general, objetivo, estable y predecible –realizado en los niveles superiores de regulación– con la adaptación funcional y al estado del desarrollo tecnológico en esta materia.

A tal efecto, en el ámbito de la Administración General del Estado se aprobó el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 y cuyos objetivos fundamentales son: en primer lugar, procurar la más plena realización de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007 facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros. En segundo lugar, establecer un marco lo más flexible posible en la implantación de los medios de comunicación, sin descuidar los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses.

Debe destacarse que esta flexibilidad tiene por objeto evitar que la nueva regulación imponga una renovación tal en las soluciones de comunicación con los ciudadanos que impida la pervivencia de técnicas existentes y de gran implantación; asimismo, pretende facilitar la actividad de implantación y adaptación a las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los que es de aplicación esta norma reglamentaria y, por último, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas soluciones y servicios.

Como aspectos destacados del Real Decreto, cabe señalar, en síntesis los siguientes: Incorpora una regulación específica destinada a hacer efectivo el derecho a no aportar los datos y documentos que se encuentren en poder de las Administraciones públicas, estableciendo los procedimientos necesarios para solicitar la cesión de la información a otro órgano u organismo público, los plazos obligatorios para atender los requerimientos, y el deber de informar al interesado sobre la demora en su cumplimiento para que aquél pueda

suplir la falta de actividad del órgano o entidad requerida, sin perjuicio de exigir las responsabilidades que, en su caso, procedan.

Se regula un elemento clave en la comunicación jurídica con los ciudadanos en soporte electrónico. La sede electrónica La aparición en los últimos años de las denominadas «oficinas virtuales» como auténticas gestoras para la relación entre la Administración y los ciudadanos ha venido a superar la idea tradicional de la «oficina pública», de forma que mientras que el establecimiento de éstas ha estado tradicionalmente sujeto a algún requisito formal, normalmente ligado a las normas de organización administrativa, las «oficinas virtuales» han surgido sin contar con este apoyo formal, tan necesario para su ordenación. La «sede electrónica» cubre este vacío y se convierte así en una pieza clave para poder normalizar las relaciones electrónicas con los ciudadanos.

Se establecen, asimismo, los elementos mínimos imprescindibles, en materia de identificación y autenticación, para afianzar el criterio de flexibilización impulsado en la Ley 11/2007, en la que, junto a la admisión como medio universal de los dispositivos de identificación y firma electrónica asociados al Documento Nacional de Identidad, se admite la utilización de otros medios de autenticación, que cumplan con las condiciones de seguridad y certeza necesarias para el normal desarrollo de la función administrativa.

El Real Decreto regula un régimen específico de facilitación de la actuación en nombre de terceros a través de distintos mecanismos: por un lado, la figura de las habilitaciones para la presentación de documentos electrónicos en representación de los interesados, por otro un registro voluntario de apoderamiento, que no tiene la condición de registro público de uso general, para actuar electrónicamente ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes. Por último, desarrolla las previsiones contenidas en la Ley, en cuanto a la posibilidad de que los funcionarios públicos habilitados al efecto puedan llevar a cabo la identificación y autenticación de los ciudadanos en los servicios y procedimientos para los que así se establezca.

Es asimismo importante destacar la regulación en materia de registros electrónicos: Para garantizar la seguridad jurídica, sólo tendrán validez la presentación electrónica de escritos y documentos a través de los cauces formales previstos al efecto, excluyéndose las comunicaciones realizadas por otros cauces como son los buzones de correo electrónico corporativo asignado a los empleados públicos.

El Real Decreto establece de forma tasada los posibles supuestos de no admisión de documentos

electrónicos. El rechazo de los documentos dirigidos a órganos u organismos fuera del ámbito material del registro no vulnera derecho alguno de los ciudadanos, excepto en el caso de que se establezca, para determinados colectivos, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración. El Real Decreto 1671/2009 completa, en interés de los ciudadanos, la previsión legal de que los mismos sean provistos del recibo que se menciona en el art. 25 de la Ley 11/, precisando los instrumentos técnicos para la plena garantía de los principios de integridad y no repudio, con el efecto final de que los ciudadanos podrán siempre probar por sí, de forma indubitada, tanto el hecho de la presentación como el contenido exacto de todo lo presentado por medios electrónicos.

Por último, se introduce la importante novedad de la creación de un registro electrónico común que podrá informar y redirigir a los registros competentes para la recepción de aquellos documentos que dispongan de aplicaciones específicas para su tratamiento.

Sistematiza el Real Decreto los distintos medios electrónicos de notificación admisibles conforme a nuestro ordenamiento jurídico: los dos expresamente regulados en la Ley 11/2007, es decir, la denominada dirección electrónica habilitada y la comparecencia electrónica; y los que encuentran su fundamento en la regla general establecida en la Ley 30/1992 conforme a la cual las notificaciones podrán practicarse por cualquier medio que deje constancia de su recepción por el interesado. El reglamento no cierra la puerta a otros medios de notificación electrónica que puedan establecerse, siempre que quede constancia de la recepción por el interesado. Será el estado de la técnica en cada momento el que irá ofreciendo estos nuevos medios.

Por último, el Real Decreto regula los aspectos relacionados con los documentos electrónicos: características, validez, copias electrónicas, agrupación en expedientes, archivo, conservación y destrucción de documentos. El Real Decreto refleja la importancia de integrar, en forma de metadatos, desde la misma incorporación de los documentos, aquella información que permita su gestión, archivo y recuperación, para lo que regula el uso de esta información. Esta medida deberá ser desarrollada en el marco del Esquema Nacional de Interoperabilidad, por cuanto es una condición indispensable tanto para posibilitar el intercambio de documentos entre los diversos órganos y organismos como para la futura construcción de los archivos electrónicos. Debe destacarse, asimismo, por su trascendencia práctica, la regulación de las copias auténticas cuando se cambia de soporte, con el fin de facilitar la elección, por el órgano encargado de su tramitación,

del soporte tipo en el que deberá tramitarse el procedimiento.

El artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, referido al Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, establece, en su punto 3, lo siguiente: «Ambos Esquemas se elaborarán con la participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, debiendo mantenerse actualizados de manera permanente».

De este modo, aunque ambos Esquemas Nacionales han sido aprobados por Real Decreto, su contenido es de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

La Ley 11/2007 reconoce el protagonismo de la interoperabilidad y se refiere a ella como uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, por tanto, abordado por la regulación del Estado. En este contexto se entiende por interoperabilidad la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

La interoperabilidad se recoge dentro del principio de cooperación en el artículo 4 y tiene un protagonismo singular en el Título Cuarto de la Ley 11/2007, dedicado a la Cooperación entre Administraciones para el impulso de la administración electrónica. En dicho Título el aseguramiento de la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas figura entre las funciones del órgano de cooperación en esta materia, el Comité Sectorial de Administración Electrónica. Asimismo, establece la aplicación por parte de las Administraciones Públicas de las medidas informáticas, tecnológicas y organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad, entre éstas y con los ciudadanos.

El Real Decreto 4/2010 establece los criterios y recomendaciones, junto con los principios específicos necesarios, que permitan y favorezcan el desarrollo

de la interoperabilidad en las Administraciones Públicas desde una perspectiva global y no fragmentaria, de acuerdo con el interés general, naturaleza y complejidad de la materia regulada, en el ámbito de la Ley 11/2007.

Con ello, se logra un común denominador normativo, contribuyendo al desarrollo de un instrumento efectivo que permite garantizar los derechos ciudadanos en la Administración electrónica, cuya regulación no agota todas las posibilidades de desarrollo normativo, y permite ser completada, mediante la regulación de los objetivos, materialmente no básicos, que podrán ser decididos por políticas legislativas territoriales.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad tiene como objetivos, en primer lugar, la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia y se evita la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

En segundo lugar, establecer los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad, entre éstas y con los ciudadanos.

En cuanto al Esquema Nacional de Seguridad en materia de administración electrónica, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que se entiende por seguridad la capacidad de las redes o de los sistemas de información para resistir, con un determinado nivel de confianza, los accidentes, acciones ilícitas o malintencionadas, que comprometan la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y trazabilidad de los datos almacenados o transmitidos y de los servicios que dichas redes y sistemas ofrecen, o a través de los que se realiza el acceso.

Por tanto, en el Real Decreto 3/2010 se establecen los principios básicos y requisitos mínimos que, de acuerdo con el interés general, naturaleza y complejidad de la materia regulada, permiten una protección adecuada de la información y los servicios, lo que exige incluir el alcance y procedimiento para gestionar la seguridad electrónica de los sistemas que tratan información de las Administraciones Públicas en el ámbito de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

El Esquema Nacional de Seguridad persigue fundamentar la confianza en que los sistemas de información prestarán sus servicios y custodiarán la información de acuerdo con sus especificaciones funcionales, sin interrupciones o modificaciones fuera de control, y sin que la información pueda llegar al conocimiento de personas no autorizadas. Se desarrollará y perfeccionará en paralelo a la evolución de los servicios y a medida que vayan consolidándose los requisitos de los mismos y de las infraestructuras que lo apoyan.

Por último, conviene destacar que, en desarrollo del Real Decreto 1671/2009, se ha aprobado, por Orden del Ministerio de la Presidencia 3523/2009, de 29 de diciembre, la regulación del Registro Electrónico Común de la AGE que, de conformidad con lo previsto en el artículo 31.3 del citado Real Decreto, posibilitará la presentación de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y a sus Organismos públicos y está habilitado para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, presentados al amparo del artículo 24.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio y que, en el futuro podrá ser habilitado para la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otras Administraciones Públicas, en la forma que se determine en los correspondientes Convenios.

INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS COMUNES ↓

Según la Unión Europea, los equipos y servicios electrónicos suponen el 8% de la energía eléctrica consumida en la Unión y el 2% de las emisiones de gases con efecto invernadero. La comunicación de la Comisión Europea titulada «Abordar el reto de la eficiencia energética mediante las tecnologías de la información y la comunicación» reconoce el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones para incrementar la eficiencia energética en ámbitos tales como la edificación, el transporte y la logística, lo que supone reducir en un 15% las emisiones de gases de carbono totales para 2020.

También las TIC consumen energía. Así la consultora Gartner estima que el conjunto total de servidores ha pasado, en los últimos diez años, de seis millones a los 24 millones actuales. Lo que supone un incremento considerable del consumo eléctrico y, como consecuencia, el precio de la energía es cada vez mayor. Por tanto se puede racionalizar el consumo de energía reduciendo en consumo de las TIC o utilizando las TIC para reducir el consumo. Relacionar sostenibilidad con infraestructuras y servicios comunes de Administración Electrónica no es, en principio, una tarea excesivamente complicada.

Hay varias estrategias para ahorrar energía: compartir infraestructuras y compartir aplicaciones. En los últimos años la AGE ha diseñado y puesto en servicio una línea estratégica de infraestructuras y servicios que constituyen el «núcleo duro» de la Administración Electrónica. La idea conceptual inicial es muy simple, crear elementos aprovechables por todos los Ministerios y Organismos, evitando de este modo la multiplicidad de sistemas para lograr el mismo objetivo y el gasto consiguiente. Se trata de buscar la eficiencia técnica y el rendimiento económico.

Históricamente, una de las principales infraestructuras es la Red Sara que constituye la «columna vertebral de comunicaciones de la AGE». Es una red interadministrativa que conecta todos los departamentos entre sí e integra en ella todas las Comunidades Autónomas y 1890 municipios que representan un porcentaje de población cubierta del 66%.

El diseño y tecnología de la red SARA ofrece una disponibilidad del 99,9%, que se complementa por un soporte 24x7 y una capacidad de 1Gbps con posibilidad de transmisión de datos, voz, vídeo, y que pronto se aumentará a 10 Gbps en el troncal permitiendo adaptarse al crecimiento y evolución futura de la Administración. La confidencialidad está garantizada por el cifrado del tráfico y la fiabilidad por un diseño punto-multipunto en el que se eliminan puntos únicos de fallo.

A través de SARA se puede obtener el máximo provecho a los servicios comunes conectados a la red y sacar su máximo rendimiento. SARA ha supuesto un ahorro en comunicaciones en la AGE y en especial aquellos organismos que han sustituido varias líneas de comunicaciones por una sola conexión a SARA.

Otra de las estrategias que la DGIAE ha abordado en los dos últimos años, en la línea de las «tecnologías verdes», es la consolidación de los servidores (o lo que es lo mismo, la concentración del equipamiento y las bases de datos en un número reducido de servidores altamente fiables y eficaces). Acompañado de la consolidación se han virtualizado los servidores. Sin olvidar la mejora del flujo de aire en el CPD y la eficiencia en las fuentes de alimentación y ambas estrategias se han revelado correctas.

Los servicios comunes y compartidos ↓

En los últimos años, como un modelo de simplificar procesos y crear valor se han generado una serie de servicios comunes en los procedimientos de la administración electrónica y compartidos por todas las Administraciones Públicas que permite a éstas centrarse en servicios al ciudadano particulares.

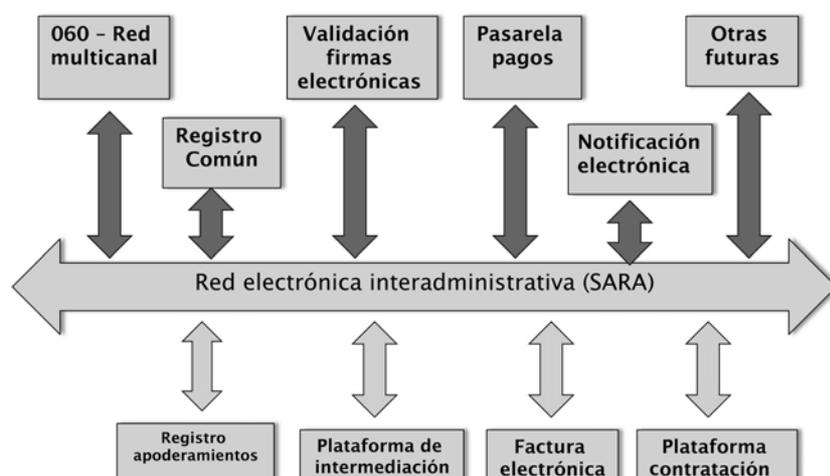


GRÁFICO 5

ALGUNAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS COMUNES EN LA AGE

FUENTE:
Dirección General para el impulso de la Administración Electrónica.

En este conjunto de servicios comunes (gráfico 5) destacan:

- ✓ La plataforma @firma para validar identidades digitales de cualquier certificado (DNle, FNMT, Comunidades, Colegios, Cámaras, etc) y permitir la firma electrónica. Lo complementa el servicio VALIDE destinado a que el ciudadano pueda firmar cualquier documento electrónico o verificar la firma de un documento entregado por la administración.
- ✓ La TS@ de sellado de tiempo.
- ✓ La plataforma de intermediación de datos, construida para evitar que el ciudadano tenga que presentar datos, en forma de certificado, que la administración posee. Entre otros permite eliminar la fotocopia de DNI, el volante de empadronamiento, los datos de desempleo, del Catastro, los de Seguridad Social, etc.
- ✓ El registro electrónico común (REC), que permite a un ciudadano presentar conectar con cualquier registro telemático de la AGE o presentar, a través de él, documentos o escritos electrónicos si desconoce cuál es el correcto.
- ✓ El Servicio de Notificaciones Telemáticas, que permite al ciudadano olvidarse de la tradicional notificación en papel y recibirla electrónicamente en un buzón seguro que la administración le otorga.
- ✓ La comunicación de cambio de domicilio, cuyo uso facilita al ciudadano comunicar su nuevo domicilio a varios organismos en un solo acceso y sin necesidad de presentar el volante de empadronamiento.

✓ El Centro de Transferencia de Tecnología, sitio web de intercambio de experiencias y soluciones, sobre proyectos y servicios electrónicos.

✓ Otros servicios como inscripción en pruebas selectivas o el Portal del Empleado público o la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios

¿Cuáles son las ventajas que suponen para la sostenibilidad la compartición de infraestructuras y servicios? Los servicios compartidos, en general, reducen los costes ya que evitan desarrollar la solución para cada organismo, se gestiona con menos recursos y se obtiene una simplificación operativa. Hay, además, una estandarización de la tecnológica, de procesos y servicios que permiten centrarse en lo específico de otros servicios.

¿Qué tendencias de futuro tendremos en los próximos años? Un aspecto clave del futuro es la mejora de la eficiencia y calidad a través de la optimización de los procesos críticos. Tres son las tendencias de futuro que podemos apuntar y valorar en la administración: la compartición de infraestructuras y consolidación de los Data Center; los centros de recursos compartidos, y el *community cloud*.

En la primera se trata de potenciar la Red SARA como red de comunicaciones y concentrar los pequeños data center para conseguir mayor eficiencia dando servicios a organismos con necesidades limitadas y recursos escasos. De esta manera el mantenimiento individual es innecesario y se consumen los recursos que se necesitan.

Un informe de 2008, de Hamilton, calcula que la rentabilidad de los pequeños DataCenter es bastan-

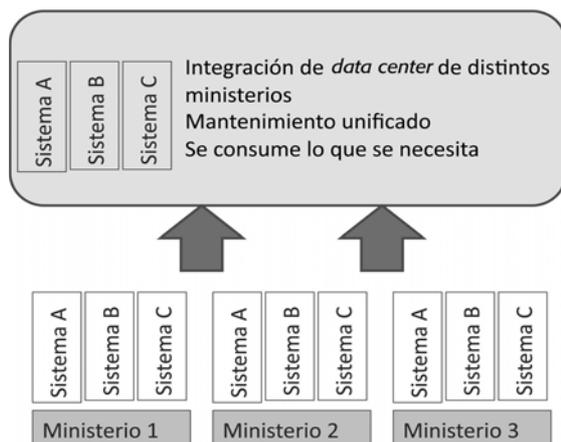


GRÁFICO 6
EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS
COMPARTIDOS DE CENTROS
DE DATOS

FUENTE:
 Dirección General para el impulso de la Administración Electrónica.

te peor que la de los grandes en tres aspectos: coste de electrónica de red (95\$Mbps frente a 13\$ Mbps), coste de almacenamiento (26 GB/año vs 4,6 \$ GB/año) y operación (140 servidores/administración frente a 1000 servidores /administración).

En el segundo caso, los servicios compartidos capturan lo mejor de los modelos centralizados y descentralizados. En un centro de servicios compartidos se especializa en brindar un servicio repetitivo a distintos organismos eliminando procesos y soluciones redundantes. Los servicios que habitualmente se integran en un centro de este tipo son, en general, aquellos que todos los organismos deben implantar, que pudiéndose prestar a distancia, permitan obtener beneficios en su centralización (procesamiento de la nómina, la gestión de RRHH, la gestión de compras, el soporte a usuarios, plataforma de factura electrónica, una plataforma de federación de identidades para toda la AGE, etc). En el gráfico 6 se visualiza la eficiencia de los servicios compartidos de datos.

También se pueden incluir en este grupo la gestión de los web y los servicios básicos de administración electrónica. Los beneficios son claros ya que las unidades pueden centrarse en servicios específicos, elimina actividades duplicadas, disponer de procesos estandarizados y servicios bajo demanda. Los costes de operación suelen ser menores en el servicio centralizado.

En el tercero de los casos es el concepto de «*cloud computing*» privado. Un modelo en el que la administración puede proporcionar aplicaciones como servicios (SaaS o Paas) con un mayor nivel de privacidad, seguridad y / o cumplimiento de políticas.

La ventaja de avanzar hacia un modelo de nube privada radica en que se aprovechan las ventajas del *cloud computing* pero se evitan sus desventajas,

entre ellas el problema de la soberanía de los datos (los servidores deben residir en territorio nacional y aplicar la normativa del país).

Algunos países, como EEUU o Japón, están considerando este tipo de soluciones para, por ejemplo el servicio de correo electrónico.

Todas tienen en común que permiten optimizar los recursos y el gasto, incluyendo el energético. Para lograrlo, es necesario que la organización esté preparada para el cambio, lo que requiere que la dirección esté comprometida con el proyecto y que apoye su liderazgo. Este liderazgo en ocasiones se ha concretado en la creación de la figura del CIO (*Chief Information Officer*), que debe liderar el cambio y, probablemente, la reordenación de algunas áreas.

VENTANILLA ÚNICA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: PARADIGMA DE SOSTENIBILIDAD ↓

La Directiva de Servicios 2006/123/CE estableció un conjunto de obligaciones que son imprescindibles para que los Estados miembros avancen en el logro de un mercado único en la Unión Europea.

Una pieza fundamental para ese logro, junto con la simplificación administrativa y la cooperación entre las administraciones de los países, era la puesta en marcha antes del 28 de diciembre de 2009 de un portal en Internet o Punto de Contacto Único (Point of Single Contact - PSC), a través del cual los prestadores de servicios accedieran a la información de trámites y requisitos necesarios para su proyecto empresarial, y al inicio de la tramitación de dichos trámites por medios electrónicos y a distancia.

En el caso español, la distribución de los trámites en los



GRÁFICO 7
VENTANILLA ÚNICA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

FUENTE:
Portal www.eugo.es.

tres niveles administrativos (AGE, CCAA, EELL) añadida, dificultad a la hora de la construcción del PSC.

A su vez, el requisito expresado en la DS de mantener la competencia en la Autoridad responsable del trámite (de su información y su realización), se convertía en una oportunidad para construir un portal que aprovechara y mejorara los servicios electrónicos ofrecidos por las Administraciones participantes y por los Colegios Profesionales, con responsabilidad en trámites y procedimientos.

Partiendo de los requisitos de la DS y considerando el contexto español, el Ministerio de la Presidencia puso en marcha el pasado 23 de diciembre de 2009 el portal www.eugo.es que es la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (PSC español) gráfico 7, empleando un enfoque sistémico para su puesta en marcha. Con ese enfoque, en el que «la naturaleza del todo es mayor que la suma de las partes, pero es la relación entre las partes la que crea algo cualitativamente diferente al nivel del todo» se ha conseguido una nueva forma de entender y hacer realidad los servicios interadministrativos

En el portal www.eugo.es, el modelo de relación entre las partes que permite crear una plataforma cualitativamente diferente se basa en la cooperación y la corresponsable para la provisión y mantenimiento de la información. Requisitos para el PSC (*Point of Single Contact*)

✓ Un Punto de Acceso Único desde el punto de vista del Prestador y del Destinatario de los servicios.

✓ Un punto de acceso a la Información de trámites y de asistencia, en caso de reclamación, y al inicio de la Tramitación.

✓ Donde poder obtener todas las licencias y autorizaciones para el Acceso y Ejercicio de la actividad de servicios.

✓ Todos los trámites y procedimientos se han de poder realizar de forma electrónica y a distancia.

✓ La creación de ventanillas únicas no supone interferencias en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes.

✓ El Punto de Acceso Único debe Integrar las iniciativas de las Administraciones Públicas evitando la duplicación de esfuerzos

✓ Apoyarse en el Sistema CIRCE de la DGPYME para la constitución telemática de Sociedades de Responsabilidad Limitada y de Empresarios Individuales

El portal www.eugo.es: PSC español. El portal está construido sobre la base de un sistema de información normalizado que intercambia información con todas las AACC y que actúa como referencia y punto de partida para obtener la secuencia de trámites necesaria para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios.

En sólo tres pasos en los que el usuario selecciona su Actividad, Forma Jurídica y Localización, el portal proporciona el listado y secuencia gráfica de trámites que debe realizar para el acceso y puesta en marcha de la actividad empresarial que desee.

Además de la generación ordenada de la secuencia o mapa de trámites, el portal proporciona información sobre la normativa que aplica a la actividad, las vías de reclamación, y otra información

complementaria que el usuario puede consultar en el portal o descargar en forma de guía sencilla pero completa para la actividad y forma de prestación de servicios que haya seleccionado

Ayuda a la tramitación. El portal www.eugo.es ayuda y guía al usuario (empresador o gestor representante) del portal en la ejecución de la secuencia de trámites a realizar para la prestación de una actividad.

El sistema de ayuda a la tramitación hace de distribuidor e intermediario entre las distintas autoridades competentes responsables de cada trámite. Cualquier prestador de servicios que haya iniciado la tramitación a través del portal www.eugo.es, tiene la posibilidad de consultar el estado de avance en la realización y de conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de los órganos que realizan la tramitación, si éstos lo permiten.

Modelo de gobierno. En el complejo ecosistema español, el modelo de sistema de gestión definido y aprobado por las AACC para la VUDS es un Modelo Federado. De esta manera se garantizan las obligaciones impuestas en la ley 11/2007 (artículos 6 y 40), modificados por la ley Omnibus (Ley 25/2009), en los que se establece que el prestador de servicios obtendrá la información clara, actualizada, e inequívoca, para lo que se asegurará la cooperación entre administraciones públicas

Ese modelo federado define unos roles de gestión que facilitan el que cada Autoridad Competente aporte y comparta sus responsabilidades con el resto de AACC, integrándose e involucrándose en la consecución de los objetivos y obligaciones especificados en la DS. De esta manera se conjuga la gran dispersión de competencias, con la necesidad de que cada Autoridad se responsabilice de su información.

Soporte a la gobernanza de la VUDS. Los interlocutores y recursos de las AACC designados para la gestión del portal disponen de un área privada accesible desde www.eugo.es para facilitar y automatizar la gestión y seguimiento de la información en la que son competentes.

La Ventanilla Única de la Directiva de Servicios, en todas sus facetas, pretende ser un ejemplo de un nuevo paradigma de diseño y realización para los servicios de administración electrónica donde múltiples actores se interrelacionan. La Prestadores, Destinatarios de servicios y AACC.

El portal www.eugo.es ofrece un escenario organizativo y técnico que se aleja de los antiguos diseños centralizados con relaciones jerárquicas entre sistemas y se acerca a otras más nuevas basadas en

relaciones no jerárquicas, sino horizontales, que aprovechan las acciones de distintos actores para lograr un objetivo común.

Es en esta forma de entender la relación entre las partes para sumar en la que reside la esencia del proyecto VUDS como paradigma de la sostenibilidad en la eAdministración. Las AACC colaboran gracias a la colaboración y cooperación que permite el portal www.eugo.es para mejorar y completar los servicios ofrecidos a empresas, emprendedores y consumidores.

LA SOSTENIBILIDAD EN LAS ESTRATEGIAS MULTICANAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO ▼

La atención al ciudadano es una actividad que exige esfuerzo y dedicación a las Administraciones Públicas, y a pesar de que la interacción con el ciudadano es absolutamente irrenunciable, muchas veces se hace difícil conciliar el esfuerzo que supone la atención al ciudadano con la tentación permanente de destinar estos recursos para cubrir necesidades internas.

Pocas actividades generan posiciones tan encontradas entre los propios funcionarios: los hay absolutamente volcados y entregados en sus tareas de atención al ciudadano, mientras que otros recuerdan amargamente el tiempo que han pasado destinados en ventanillas y mostradores.

La mayor o menor vocación de atención al ciudadano de los funcionarios no es, sin embargo, un factor decisivo a la hora de decidir los recursos que se dedicarán a la atención al ciudadano. Las decisiones estratégicas encaminadas a establecer una política de atención al ciudadano serán las que determinen los recursos a emplear, los factores que se contemplan, y en definitiva, si la atención al ciudadano será una actividad de éxito o no.

Diversos factores presentes en la atención al ciudadano tienen su correspondiente repercusión en la sostenibilidad de este tipo de actividad: la multicanalidad; el modelo de atención; la prestación de servicios combinados de información y tramitación, y, la coordinación y la articulación de servicios de atención.

Los requisitos de multicanalidad respecto a las Administraciones Públicas nacen de la aplicación de la Ley 11/2007, de Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que presupone a las mismas la capacidad para atender al ciudadano por el medio que éste elija, y abandonando así la posibilidad de exigir al ciudadano el uso de «canales obligatorios» (salvo a determinados colectivos).



GRÁFICO 8
LA RED 060, UN EJEMPLO DE MULTICANALIDAD

FUENTE:
Subdirección General para el Impulso de la Administración Electrónica.

La ampliación de los canales no debe ser interpretada como una obligación de crecimiento extensivo de los recursos dedicados a la atención al ciudadano, sino como una exigencia de transformación y adecuación a los canales de relación. Mientras que el ciudadano transformará el canal de relación con la Administración guiado por sus propios criterios, la Administración deberá promover la satisfacción de la demanda de cada canal, aunque la apertura de varios canales no necesariamente debe significar una mayor demanda de contactos, tan sólo un cambio en el canal empleado.

Por ello, y en aras de la sostenibilidad del servicio y de la satisfacción de la demanda, las organizaciones deben estar preparadas para adaptarse rápidamente a las variaciones de demanda que se presentan en los canales ofrecidos al ciudadano para solicitar atención, analizando los cambios a partir de la medición y de la satisfacción alcanzada por el ciudadano. Por supuesto, es potestad de la Administración promover la utilización de determinados canales que son más convenientes para ciudadano y Administración, bien porque son más ubicuos, o porque demanden menos tiempo, o porque sean más colaborativos, o incluso porque permiten que el ciudadano aprenda y que ello redunde en menores esfuerzos de atención futuros (por ejemplo al emplear los distintos mecanismos de autoservicio que se le ofrecen con cada vez mayor solvencia y seguridad).

La administración electrónica es un claro ejemplo de utilización de la multi-canalidad (ejemplo la red 060, gráfico 8) la hora de prestar un soporte técnico al usuario: el correo electrónico, los foros, el chat o los asistentes virtuales, además del teléfono, permiten al

ciudadano relacionarse con la Administración desde su hogar o su puesto de trabajo, evitando los desplazamientos y el consumo de otros recursos. Una experiencia positiva en la atención del ciudadano que decide usar estos medios le hace fiel y evita que huya, no sólo para la información, sino también para la tramitación, a canales más costosos (léase menos sostenibles) y menos convenientes para el ciudadano y la propia Administración.

También en aras de asegurar la sostenibilidad se hace necesario revisar el modelo de atención adoptado mediante el análisis de los planteamientos iniciales. Es especialmente aplicable al teléfono, el canal que seguramente es el más utilizado actualmente por las Administraciones Públicas debido a que se ha identificado la universalidad de este canal (hay más de 20 millones de teléfonos fijos y 54 millones de líneas de móvil) y la posibilidad de prestar servicios de información y de transacciones de alcance limitado a la práctica totalidad de los ciudadanos, en todo el territorio y con horarios amplios.

Es habitual que la presupuestación y diseño del servicio se haga a partir de datos como un importe disponible, o de un número estimado de llamadas, o bien de jornadas de teleoperador, o incluso de un número máximo de posiciones (por ejemplo, cuando el servicio se presta sobre capacidad propia). Todos estos parámetros actúan como restricciones para la demanda ciudadana, que a partir de determinado umbral queda insatisfecha. Y cuando a estos parámetros se les aplica un escenario de recorte presupuestario, se recorta la forma de prestar los servicios así concebidos, puesto que necesariamente se traslada a recortes en los parámetros que definen la atención prestada.

Es por ello necesaria la transformación del modelo para que se pueda conjugar la sostenibilidad del gasto sin renunciar a una atención de calidad y en la cantidad que demande el ciudadano. Y para ello es necesario modelizar la demanda que presenta la ciudadanía respecto a los servicios demandados, y transformar el modelo para que la variable a sufragar sea el contacto realizado, premiando así la organización flexible que permita asumir la demanda ciudadana cuándo y dónde sea solicitada, abandonando todos los parámetros que actúan como freno de la oferta de atención.

También en aras de una mejora de la calidad del servicio, así como una alineación con las buenas prácticas que se detectan en otras Administraciones Públicas y en el sector privado, un factor de mejora de la atención al ciudadano y que mejora su sostenibilidad es la integración de la función de información con la de tramitación.

Nuevamente el ejemplo es el canal telefónico, donde es posible, además de la tradicional información, implantar la tramitación gracias al uso de claves concertadas, es decir, información que sólo conoce el ciudadano (por ejemplo, una referencia o un número de expediente) y que sólo el ciudadano al que va destinado el servicio puede vincular a un dato por él conocido (por ejemplo, su DNI, o su fecha de nacimiento, o la fecha de expedición de un documento, etc.). Así se garantiza una adecuada identificación del ciudadano, se realiza la tramitación, y se guarda, como prueba de la tramitación, una grabación de la conversación que será custodiada bajo los mismos principios que otros medios de prueba documentales.

En el ámbito de la administración electrónica, las Administraciones Públicas tienen en la figura de habilitación de empleado público definido en la Ley 11/2007 un poderoso instrumento para permitir que un funcionario pueda identificar y autenticar a un ciudadano para hacer uso de un servicio electrónico. Esta figura puede simplificar enormemente la vida al ciudadano cuando se proporcionen servicios por funcionarios que le realizan al ciudadano todos los trámites asociados con un determinado hecho vital, como puede ser un nacimiento, una matriculación en un centro educativo, un cambio de domicilio, o incluso una defunción.

En el canal presencial, la implantación del Sistema de Interconexión de Registros hará que el ciudadano vea transformada su solicitud, escrito o comunicación en un documento electrónico que llegará al Organismo de destino de forma inmediata. Si a la tradicional función de registro, se añade la posibilidad de que el funcionario pueda dar información, podrá auxiliar al ciudadano en la cumplimentación

de su solicitud, escrito o comunicación, para darle registro de entrada. Desde 2006, en los Convenios de Oficinas Integradas que suscriben el Ministerio de la Presidencia y las diferentes Comunidades Autónomas se recoge la posibilidad de asumir este tipo de prestaciones.

También en estos Convenios de Oficinas Integradas se recoge la posibilidad de que la información se preste sobre trámites de otras Administraciones, dando paso así a la coordinación y la articulación de servicios de atención, que puede ser en presencial (Oficinas Integradas), pero que puede trasladarse fácilmente al canal telefónico, como es el caso del potencial que ofrece el teléfono 060.

El teléfono 060 es un número corto de información asociado a la Administración General del Estado. Mediante la adecuada articulación del mismo, se podría emplear este número para integrar todos los servicios de atención telefónica de la Administración General del Estado, una tarea ingente, pero que puede ser asumible bajo el cumplimiento de premisas orientadas a garantizar la sostenibilidad del mismo. Entre otras, una tarificación adecuada y que permita la transferencia a numerosos destinos sin implicar consumo de recursos propios, y un adecuado modelo de gobernanza que permita la actualización permanente de los servicios y de la forma que se les da reflejo en las locuciones y en la atención por parte de los agentes telefónicos. Sólo con estas premisas puede ser sostenible una figura de atención telefónica global que permita la distribución de llamadas entre los organismos de la Administración General del Estado sin obligar al ciudadano a memorizar diferentes números, que siempre quedarán a su disposición para acceder de forma rápida y específica a un determinado servicio.

Como conclusión, las Administraciones Públicas pueden y deben abordar estrategias de atención multi-canal de forma sostenible y poder comprometerse así a ofrecer un servicio al ciudadano de calidad durante el tiempo que sea preciso.

FORMACIÓN PERMANENTE Y E-LEARNING

La importancia de una formación de calidad, con contenidos adecuados a los cambiantes requerimientos que se exigen a los empleados públicos, y como factor de motivación en su desempeño diario, es una premisa que caracteriza los programas y actividades formativas que desarrolla el Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante, INAP).

Los programas de formación continua, que se dirigen a todos los empleados públicos, se diseñan atendien-



GRÁFICO 9

PORTAL E-LEARNING DEL INAP

FUENTE:
INAP

do a toda una serie de factores entre los que se encuentran las novedades legislativas y procedimentales que determinan, en gran modo, la actividad pública. Obviamente, el trascendental cambio que ha supuesto la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo, ha exigido la programación y el diseño de toda una serie de actividades formativas novedosas, tal y como se señalará más adelante.

En esta permanente adecuación de la formación a la cambiante realidad administrativa, la modalidad formativa on-line, también conocida como *e-learning*, (gráfico 9) está adquiriendo un notable protagonismo.

Y es que el INAP ha apostado claramente por la modalidad de formación on-line, sin que ello haya supuesto descuidar las actividades presenciales que siguen demandando los empleados públicos, y que son necesarias para cumplir otro tipo de objetivos formativos.

Sin embargo, la formación on-line abre el acceso a la formación a un mayor número de alumnos; es claro el caso de los empleados públicos de la denominada Administración Periférica del Estado. Es, por otra parte, un tipo de formación más flexible y utiliza más eficazmente los recursos tecnológicos que tenemos a nuestra disposición.

Estos factores, entre otros, son los que motivaron que el INAP, en 2009, desarrollara una plataforma de formación on-line, construida a partir del sistema de gestión de cursos de distribución libre, Moodle. La plata-

forma ha demostrado, en su ya más de un año de funcionamiento, garantizar una gran facilidad de uso e interactividad entre los usuarios, que en 2009 han sido más de 4.000 (la formación *on-line* en idiomas se alojó en las plataformas de las respectivas empresas adjudicatarias) distribuidos 90 actividades formativas, con un grado de satisfacción muy elevado.

En este ejercicio de 2010, los alumnos previstos en las actividades on-line del INAP superarán los 7.000, con 136 ediciones on-line. Se trata de actividades formativas de todos los programas del INAP: formación de directivos; formación en administración electrónica; formación local; y formación general. La formación on-line en idiomas añadirá otros 1.520 alumnos a los 7.000 del resto de programas formativos.

Como se señalaba anteriormente, se ha puesto en marcha un ambicioso Plan de Formación en Administración Electrónica, que constituye una de las prioridades formativas del INAP.

Los destinatarios del nuevo Plan, frente a lo que sucedía en los tradicionales «planes TIC de formación» ya no son exclusivamente empleados públicos de perfiles informáticos. Por el contrario, el Plan de Formación en Administración Electrónica tiene toda una variedad de destinatarios y materias, con especial atención para aquellos empleados encargados de la atención al público o de la gestión directa de procedimientos, por señalar alguno de los más destacados. Es este tipo de empleado público el que, con su desempeño diario, puede extender mejor el conocimiento y potencialidades de la Administra-

ción Electrónica; y por lo tanto, ha de contar con las herramientas formativas que le faciliten esta labor.

Entre las materias que lo conforman se encuentran las relativas al DNIe y la firma electrónica; los registros telemáticos; la sede electrónica; la atención al ciudadano; la interoperabilidad entre Administraciones; los documentos electrónicos; la seguridad (en colaboración con el Centro Criptológico Nacional), o las notificaciones telemáticas, entre otras.

La metodología del Plan combina los cursos presenciales con los realizados en la modalidad *e-learning*. Serán más de 8.000 los alumnos que participarán en este Plan formativo (frente a los 6.000 que en 2009 participaron en el «Plan TIC»), con más de 6.600 horas lectivas.

Como ejemplo de alguna de sus actividades se pueden destacar las dos siguientes:

■ El nuevo Máster en Gestión Pública de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que, en la modalidad *«blended learning»*, celebra su segunda edición en 2010. El Máster va dirigido a profesionales de la Administración Pública con responsabilidades directivas y pre-directivas, que necesitan formarse en los conocimientos y habilidades de la gestión pública directiva que más se ven afectadas por el nuevo paradigma de la Administración Electrónica.

■ Un nuevo curso on-line sobre los aspectos básicos de la Administración Electrónica que, de una manera muy sencilla y didáctica, repasa los elementos esenciales que ha de conocer cualquier empleado público. Su primera edición, abierta para 150 alumnos, comenzó el 28 de junio de 2010, y si los resultados son los esperados, se abrirán nuevas ediciones a partir del mes de septiembre, de manera que este curso básico pueda llegar al mayor número posible de empleados públicos.

En definitiva, todo un conjunto de actividades que articulan una formación que pretende ser de calidad, útil y actual, como herramienta al servicio del empleado público y de la organización en su conjunto.

TELETRABAJO ↴

El teletrabajo es una nueva fórmula basada en las tecnologías de la información que posibilita que los empleados de una organización puedan desarrollar total o parcialmente su jornada laboral desde un lugar distinto al de su centro de trabajo. Esta nueva forma de organización de la prestación laboral puede suponer importantes beneficios, tanto para la organización, al exigir la identificación de objetivos y

la evaluación del grado de su cumplimiento, como para los propios empleados que, al poder desempeñar parcialmente su trabajo desde su domicilio, ven aumentadas sus posibilidades de conciliación del desarrollo profesional con su vida personal y laboral.

Como antecedente de este tema cabe citar el manual que sobre la cuestión elaboró el extinto Ministerio de Administraciones Públicas para la implantación del teletrabajo en la Administración General del Estado.

El manual concretó el procedimiento a seguir y los requisitos para la organización de programas piloto de teletrabajo en los diferentes departamentos de la Administración.

La iniciativa formó parte del plan aprobado por este Ministerio a finales del pasado año, destinada a buscar fórmulas que faciliten la conciliación de la vida laboral y personal de los empleados públicos. La guía incluye consejos y criterios para organizar el puesto de trabajo, prevención de riesgos o fórmulas de evaluación del trabajo.

Como recomendación se señaló que los programas de teletrabajo deberán incluir a «un número de empleados que pueda considerarse significativo», que se fija entre 30 y 50 personas.

Asimismo, se apuntó que todos los puestos de trabajo son susceptibles de ser incluidos en este tipo proyecto de proyectos, con la excepción de «aquellos que requiera contactos personales frecuentes o sean de atención directa al público». Por tanto, quedan excluidos los puestos de subdirector General, Registro, Información presencial al ciudadano, secretarías, ordenanzas, entre otros.

La participación en los programa piloto debe ser siempre de carácter voluntario, y las condiciones mínimas para acceder al mismo serían estar en servicio activo y tener conocimientos suficientes en ofimática.

Vemos por tanto que claro que es posible el teletrabajo en la Administración. De hecho la propia Ley 11/2007, de 23 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece en su disposición adicional sexta la habilitación para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado que deberá hacerse por el Ministerio de Presidencia, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales.

A la espera de esta regulación definitiva, se halla plenamente vigente la Orden APU/1981/2006, de 21

de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

El teletrabajo está llamado a ser una de las herramientas básicas para conciliar la vida personal y familiar con la profesional, por ello esta forma de organización de la prestación laboral puede suponer importantes beneficios, tanto para la organización, al exigir la identificación de objetivos y la evaluación del grado de su cumplimiento, como para el propio personal que, al poder desempeñar parcialmente su trabajo desde su domicilio, ve aumentadas sus posibilidades de conciliación del desarrollo profesional con otros aspectos de su vida.

CONCLUSIONES

Sostenibilidad y Administración Electrónica son dos conceptos, dos realidades, llamadas a entenderse, en el campo de la Administración Pública en general y de la Administración Electrónica hay mucho por hacer, pero si tenemos claro que:

- ✓ El teletrabajo se dibuja en el horizonte no como una opción sino como una necesidad de nuestras Administraciones Públicas Sostenibles.
- ✓ Todo servicio público que se desmaterialice y minimice recursos o demandas de tiempo, transporte, espacio o energía será sostenible.
- ✓ Todo elemento o recurso que virtualicemos y lo hagamos menos hard y más soft será sostenible.
- ✓ Es preciso cambiar de mentalidad de tener infraestructuras a tener servicios; de tener actuaciones administrativas con intervención humana a tenerlas automatizadas.

Hay que analizar las posibilidades de consolidar y racionalizar infraestructuras y servicio TIC como ele-

mento clave de ahorro y sostenibilidad. En definitiva de tener átomos a tener bits.

Y para acabar una cita:

«Puede que necesitemos trabajar más tiempo, puede que necesitemos trabajar más, pero lo que es indudable es que necesitaremos trabajar de forma más inteligente». *Agenda Digital Europea (Mayo 2010)*

(*) Este artículo es fruto del esfuerzo colectivo y coordinado de los funcionarios de la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de la Presidencia y del Instituto Nacional de Administración Pública.

NOTAS

- [1] Cumbre Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, junio 1992.

BIBLIOGRAFÍA

Gran parte de los datos de este artículo han sido obtenidos de fuentes accesibles al público bien por ser normativa publicada en el BOE o en el DOCE, bien por estar disponibles en los siguientes webs :

- Consejo Superior de Administración Electrónica.
<http://www.csae.mpr.es/>
- Observatorio de la Administración Electrónica.
<http://www.obsae.mpr.es/jahia/>
- Centro de Transferencia Tecnológica.
<http://www.ctt.mpr.es/web/inicio>
- Portal de la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios.
<http://www.eugo.es/>
- Instituto Nacional de Administración Pública.
<http://www.inap.map.es/>