

**FERNANDO DE PABLO**

Secretario General de Administración Digital. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

## España en Europa: Acelerando la transformación digital con eGovernment.



Con una organización administrativa descentralizada y compleja, varios niveles administrativos y lenguas oficiales **España es, en sí misma, una pequeña Europa.**

### ESPAÑA, UNA PEQUEÑA EUROPA

La descentralización aporta muchas ventajas (la principal es que reduce las distancias entre las decisiones políticas y gestoras con los ciudadanos que van a recibirlas, incluso puede mejorar la transparencia en la gestión) pero es evidente que produce un efecto de **fragmentación de mercado**, generando un incremento de las **cargas administrativas** que soportan especialmente las empresas ante la falta de uniformidad de las normativas y soluciones administrativas, también técnicas. En el fondo, el mismo problema que en Europa, a nivel nacional, pero al menos con una **identidad única de ciudadanos (el DNI)**. Un reto político y regulatorio pero también un reto tecnológico.

Somos, por lo tanto, un **buen laboratorio** donde desarrollar la coopera-

ción administrativa imprescindible para avanzar en el **Mercado Único Digital (DSM)** y esa visión integrada hacia los ciudadanos (“*user-centric*”, “*whole-government-approach*”, “*sea-*

*mless services*”, etc.) de las declaraciones europeas tan fácil de escribir en los documentos estratégicos y en los planes de acción, pero tan compleja de llevar a la práctica.



**Fuente: Portal DSM Comisión Europea**

## EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Hoy en día no hay política pública que se quiera desarrollar que no se base en las soluciones tecnológicas cooperativas. Y esta colaboración, imprescindible entre administraciones (basada en la **confianza y la lealtad institucional**), implica **interoperabilidad** en su sentido amplio (técnica, semántica, organizativa, legal) entre los sistemas de información de gestión. Las administraciones que no lo entiendan y no se preparen no serán administraciones eficientes ni competitivas. No cumplirán con su misión y su responsabilidad.

La tecnología es el eslabón imprescindible (siempre como medio, nunca como fin) para desarrollar las políticas de los grandes principios, en Europa y en España (*“digital-by-default/design”, “inclusiveness and accessibility”, “once only”, “trustworthiness and security”, “openness and transparency”, “interoperability by default”, ...*), planteados en las **declaraciones europeas de eGovernment**, desde la **estrategia de Lisboa (2000)**, la **declaración de Malmoe (2009)** y reforzados en la última **declaración de Tallín (2017)** o en la futura de **Helsinki (2019)** más centrada en las

personas (a *“human-centric” digital government*). Pero la implantación tecnológica no es una declaración de intenciones, requiere apoyo político, planes a medio plazo (el desarrollo tecnológico de un país es una infraestructura, como otras) y recursos humanos y presupuestarios para llevarla a práctica.

El objetivo estratégico de la Unión Europea es el desarrollo del **Mercado Único Digital**, que persigue hacer funcionar Europa como una unidad política y administrativa en materias de sociedad y administración digital, eliminando la fragmentación europea y las barreras que lo dificultan, bien descritas en el círculo virtuoso de la Agenda Digital. Y **España es un país extraordinariamente colaborador** en el alineamiento con este objetivo, que entendemos bien, porque es un marco, repito, similar al español. Se ha avanzado mucho, pero queda campo de mejora en el desarrollo de servicios transfronterizos, comenzando (aunque con eIDAS estamos en el camino) por los problemas derivados de la identificación persistente de ciudadanos y empresas europeas en los procedimientos electrónicos transfronterizos y su incorporación en los sistemas de gestión sectoriales.

## LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EUROPA

Es imposible referenciar en este breve artículo, resumen de un panel en ASTICnet, el contexto de la participación de España en las iniciativas de la UE, tanto en las estratégicas como en las operativas. Pero señalaremos que alcanza a una extensa colección de aspectos entre los que se encuentran la transformación digital de la Administración, interoperabilidad, ciberseguridad, identidad y firma electrónica, accesibilidad, uso de estándares TIC, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, infraestructuras y servicios comunes (los componentes elementales o *“building blocks”*), comunicaciones operativas (enlace RedSARA-Red TESTA), tecnologías emergentes (inteligencia artificial, blockchain, big data, computación de alto rendimiento, etc.), implementación de los aspectos tecnológicos de la legislación comunitaria (siendo ejemplos destacados el Reglamento eIDAS y el nodo eIDAS al que da lugar), y la **Pasarela Única Digital** (Single Digital Gateway, SDG), etc.

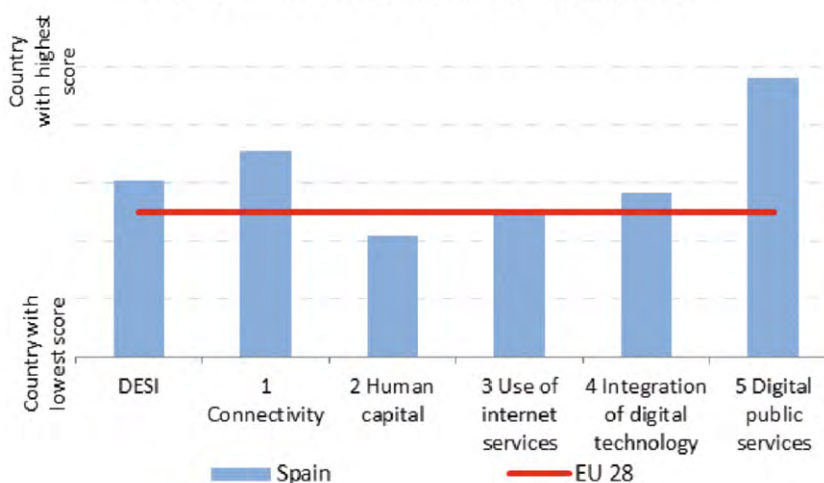
España participa muy activamente en la mayor parte de proyectos piloto, coliderando iniciativas como el Single Digital Gateway (SDG), EU Government Interoperability Platform o la European Blockchain Services Infrastructure (EBSI). También forma parte de las redes profesionales de la UE (CIONetwork), OCDE (eLeaders) o Latinoamérica (Red GEALC) lo que permite a nuestro país mantener unos lazos personales y profesionales, esenciales para la colaboración en la práctica entre los países. También, para la apertura de mercados a empresas españolas que, a partir de implantaciones nacionales, desarrollan soluciones válidas para cualquier país del mundo. Porque consideramos que



**INVESTING IN THE FUTURE  
DIGITAL TRANSFORMATION 2021-2027**

Fuente: Digital Europe Program. UE

DESI 2019 - relative performance by dimension



Fuente: DESI-2019

España tiene un gran potencial de internacionalización para empresas que desarrollan soluciones de eGov. Como otros proyectos tractoras en sectores de gestión público-privada (con el turismo o la sanidad como otros casos destacados) en donde deberíamos invertir en tecnología más intensamente.

Esta participación se realiza fundamentalmente a través la Secretaría General de Administración Digital (SGAD), como órgano referente nacional ante organismos e instituciones europeas e internacionales en el ámbito de las competencias digitales del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, con la colaboración de la Secretaría de Estado de Avance Digital (SEAD) y representantes de diversos ministerios y CCAA cuando lo requieren los grupos de trabajo específicos. Con esta colaboración se persiguen los siguientes objetivos globales:

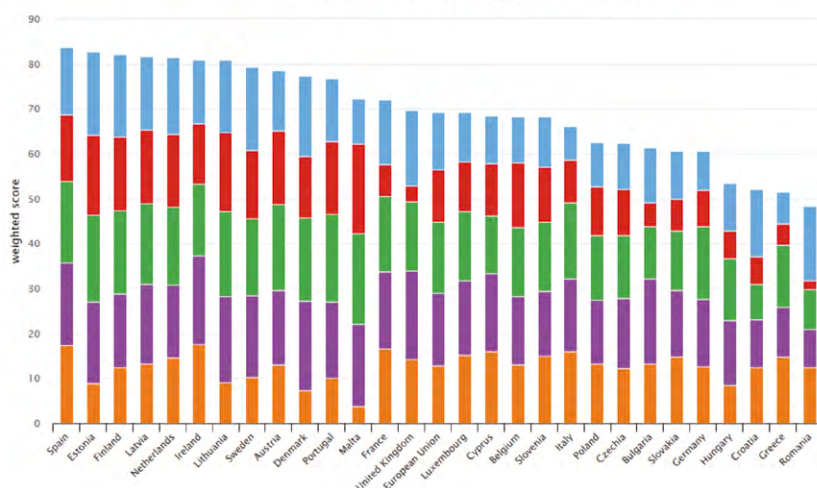
- Posicionamiento internacional de España
- Alineamiento temprano con las políticas e iniciativas emergentes

- Influencia con la posición española
- Reutilización de los resultados
- Integración de nuestras infraestructuras y servicios comunes con los equivalentes europeos transfronterizos
- Captación de financiación mediante la participación de proyectos europeos cofinanciados

## SITUACIÓN DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

A lo largo de los años España ha ido escalando posiciones en los informes europeos de desarrollo de e-Government. Relativizando la importancia de estos rankings (lo importante es el impacto real en la mejora de los servicios públicos del país) podemos estar orgullosos de que, gracias al trabajo cooperativo del conjunto de administraciones, España ocupa en 2019 una posición muy destacada en el informe de referencia de la Agenda Digital (*Digital Economy and Society Index, DESI*): la cuarta posición en el indicador de “Servicios Públicos Electrónicos” y por primera vez liderando el subindicador de e-Government. Y esto a pesar de que las competencias digitales del país y la inserción de las TIC en nuestras PYMES están por debajo de la media de la UE. España es uno de los pocos países de la UE donde el uso de la administración electrónica es mayor que el uso de la banca electrónica, lo que posiciona a las administraciones españolas como tractoras en el proceso de modernización del país.

5a e-Government, by Indicators under 5a e-Government



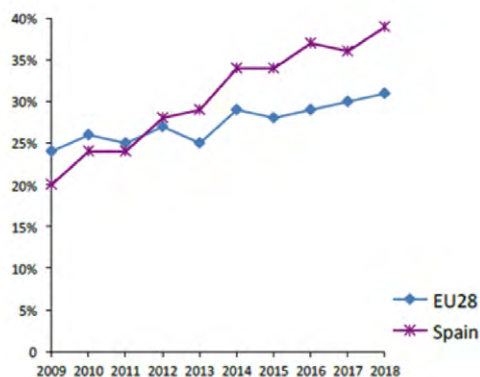
Fuente: Herramienta on-line DESI 2019

No debemos caer, sin embargo, en triunfalismos: ni la situación es perfecta ni se mantendrá a lo largo del tiempo. Queda trabajo para integrar y cohesionar al conjunto de administraciones del país en administración electrónica (no es fácil ni se deben generar expectativas que no estén basadas en un análisis realista de la situación) y la falta de inversión en TIC, heredada de la crisis económica, hará que en los próximos años no podremos mantener esta posición. Los indicadores de obsolescencia de los equipos crecen y una parte importante de la actividad se concentra en el desarrollo y mantenimiento de estas infraestructuras básicas, pero también debemos invertir con más decisión en áreas emergentes como gestión de los datos, ciberseguridad, inteligencia artificial y otras tecnologías, la base del nuevo **plan digital europeo** en el marco del programa **presupuestario 2021-2027**. Es imprescindible un nuevo plan de impulso con un contexto estable de medio plazo (la inestabilidad de los últimos años es letal para los proyectos de tecnología)

y un incremento de inversión en tecnología para mantener la senda innovadora, orientada al pragmatismo y al impacto real, que siempre ha tenido nuestro país. Nunca debemos perder el norte de nuestro trabajo en el contexto nacional: la **desaparición del papel** en la relación externa e interna, la **interconexión electrónica completa de administraciones**, la simplificación procedimental que conduce al uso masivo por ciudadanos y empresas, la **agrupación en puntos comunes** de determinados servicios electrónicos críticos para las empresas (notificaciones y factura son los principales ejemplos), la **capacitación** de los empleados públicos, PYMES y de la sociedad en su conjunto, lo que contribuirá a desarrollar una administración más eficiente y un país más competitivo. Y recordar que ha sido la administración electrónica, el impulso de su uso, lo que ha contribuido a mantener la calidad de los servicios públicos en el escenario de la crisis económica, con fuerte reducción presupuestaria y de personal de las administraciones, especialmente en la AGE.

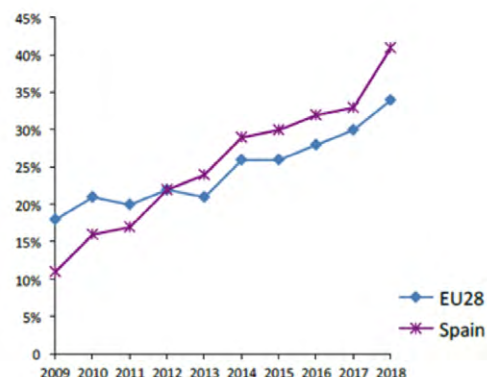
España ha podido llegar a estas posiciones gracias a diversos factores sinérgicos: un modelo basado en **pilares sólidos** (la definición estratégica, el marco regulatorio, el desarrollo de servicios comunes y la estructura de gobernanza de desarrollo de la misma), un marco constante de proyectos y **equipos** de trabajo (la estabilidad institucional necesaria para desarrollar estas infraestructuras), y la **orientación al uso de los servicios** como principal parámetro de medición del éxito, aprovechando el aporte que supone la posibilidad de presentación por terceros autorizados mediante diversas figuras jurídicas. Y con unas **Leyes administrativas** (11/2007, 39 y 40/2015) que, aunque excesivamente teóricas y voluntaristas (y carentes de una planificación realista), han servido, sin embargo, de acicate general y han aportado también una visión estratégica por cuanto su puesta en marcha ha exigido la implantación de multitud de iniciativas y plataformas tecnológicas.

Percentage of individuals using the internet for downloading official forms from public authorities in Spain

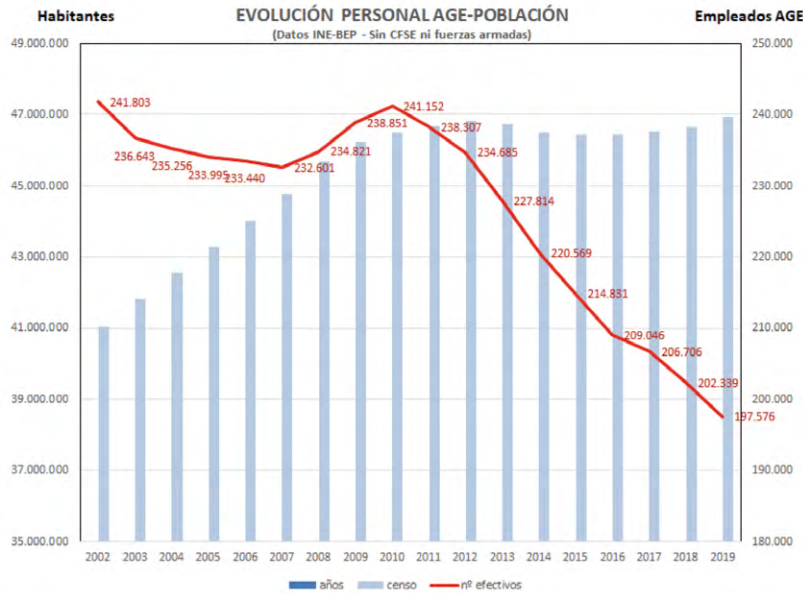


Source: Eurostat Information Society Indicators

Percentage of individuals using the internet for sending filled forms to public authorities in Spain



Source: Eurostat Information Society Indicators



Fuente: Elaboración propia con datos RCP e INE

## PROYECTOS ESPAÑOLES COMO MEJORAS PRÁCTICAS

Muchas de las iniciativas españolas y las plataformas que las sustentan (plataformas que cohesionan al país reforzando la cooperación por encima de divisiones políticas o administrativas) son reconocidas como “best practices” en la UE: @firma, Cl@ve, FACe, plataforma de intermediación, sistema integrado de registros, datos.gob.es, observatorio de accesibilidad, etc.). Nuestras administraciones sectoriales (impuestos, seguridad social, catastro,

etc.) son líderes en tecnología y la cooperación entre administraciones (el caso de salud con la tarjeta, historia clínica y receta interoperable es especialmente significativo) ejemplo de **interoperabilidad en Europa**.

Los países europeos son distintos en estructura administrativa, organización, regulación, capacitación y distribución de la población, idiosincrasia, etc. (“el contexto”). Estas diferencias hacen que las mejores prácticas de un país sirvan como referencia pero no son, en muchos casos, directamente replicables en otros. En

**“Ha sido la administración electrónica, el impulso de su uso, lo que ha contribuido a mantener la calidad de los servicios públicos en el escenario de la crisis económica, con fuerte reducción presupuestaria y de personal de las administraciones.**

nada se parece un país centralizado a uno descentralizado, un país joven a uno envejecido, uno grande a uno pequeño, con alta o baja capacitación digital, con o sin penetración de redes de comunicaciones, uno urbano a otro con gran peso rural, etc. La tramitación de la administración es distinta en países con fundamentos jurídicos “napoleónicos”, que en los anglosajones o en los nórdicos. Por eso la **interoperabilidad transfronteriza** entre sistemas distintos es la clave de bóveda de la construcción del eGovernment en Europa.

## FIVE FOCUS AREAS UNDER DIGITAL EUROPE PROGRAMME:



Fuente: Proyecto Digital Europe. UE.

---

**“Europa lleva la delantera en un desarrollo más humanista de la sociedad digital que, no nos engañemos, será una imprescindible exigencia ciudadana, en todo el mundo, cuando la inteligencia artificial sustituya a parte de las decisiones que en la actualidad toman las personas.”**

#### **EL FUTURO DE EUROPA**

Los próximos años serán decisivos para el futuro de la Unión Europea, en muchas vertientes y especialmente en la tecnológica, con los cambios económicos, sociales y laborales que traerá consigo. La nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, ha destacado como dos principios básicos de su línea de acción la digitalización y la sostenibilidad medioambiental.

Junto a los proyectos actuales (resolver en la práctica la identificación transfronteriza es clave y base para todos los proyectos de integración europea en servicios públicos) se han de adoptar decisiones estratégicas y regulatorias sobre elementos esenciales para nuestro futuro común: ciberseguridad, privacidad, ubicación de datos y servidores, telecomunicaciones y 5G, retos del mundo del trabajo asociados a la automatización, calidad de los puestos de trabajo generados bajo los modelos de plataformas tecnológicas, capacitación digital de la población, la formación de profesionales STEAM necesarios en este proceso con mayor participa-

ción de mujeres, regulación y control de posiciones cuasi-monopolio de las plataformas tecnológicas, fiscalidad justa de las multinacionales (necesaria para mantener el estado del bienestar en Europa), ... Retos europeos que impactarán en las administraciones públicas y en la forma que prestan los servicios y gestionan y definen su estrategia a medio plazo.

Europa no se puede quedar atrás en este proceso. El eje de la innovación tecnológica se ha trasladado del atlántico al pacífico con China y USA como grandes gigantes tecnológicos, aportando modelos y objetivos muy distintos de desarrollo. Sin embargo Europa lleva la delantera en un **desarrollo más humanista de la sociedad digital** que, no nos engañemos, será una imprescindible exigencia ciudadana, en todo el mundo, cuando la inteligencia artificial sustituya a parte de las decisiones que en la actualidad toman las personas. Para garantizar que la transformación digital contribuirá a reforzar el modelo de Europa en el mundo, con un desarrollo económico respetuoso, sostenible e inclusivo, que no deje a nadie atrás. ✳

---

#### **Bibliografía**

- [1] Declaración Presidenta Consejo  
URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_5542)
- [2] Digital Single Market  
URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en>
- [3] DESI 2019  
URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- [4] eGov Benchmarking 2019  
URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commissions-report-egovernment-shows-narrower-gap-between-leading-and-lower-performing-european>