

Mas servicios al menor coste

REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY 11/2007 Y A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Hace ya cinco años que el Parlamento español aprobó la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 11/2007. Cinco años desde su aprobación, y dos y medio, desde la fecha que la Ley estableció como límite para que todos los servicios de las administraciones públicas fueran accesibles electrónicamente.

POR JUAN MIGUEL MÁRQUEZ

Algunas personas consideran que es un tiempo todavía muy corto para poder evaluar de manera consistente los efectos de la Ley y otras entienden que es un tiempo más que suficiente para realizar una revisión de conjunto y ajustar, en su caso, algunos preceptos de la Ley.

Yo creo que ambos tienen razón y no veo contradicción entre ambas posturas.

Aquellos que piensan que cinco años es poco tiempo, lo suelen justificar atendiendo a que el desarrollo de la Ley es, todavía, muy reciente y, en algunos apartados, incompleto. Para ilustrarlo, señalan que los Reales Decretos que han desarrollado la Ley son de noviembre de 2009 y de enero de 2010 y que su implementación efectiva llevará todavía algunos años. También indican que, aunque el nivel de aplicación de la Ley en la Administración General del Estado y en buena parte de las Comunidades Autónomas es bastante elevado, no ocurre lo mismo en las Entidades

Locales. Añaden que siguen sin desarrollarse algunos elementos de la Ley, como el Defensor del usuario de la Administración electrónica (artículo 7) y otras disposiciones.

Los que piensan que cinco años es mucho tiempo usan dos argumentos principales. El primero se relaciona con la rápida evolución de las TIC y de Internet en los últimos cinco años, que hacen que la situación tecnológica actual no tenga casi nada que ver con la de hace cinco años, lo que exige adaptar la Ley para contemplar los nuevos desarrollos tecnológicos. El segundo argumento se relaciona con el hecho de que algunas Administraciones Públicas, especialmente las Entidades Locales de menor tamaño, exhiben un bajo grado de cumplimiento de la Ley, razón por la que se debería modificar para conseguir que aquellas Administraciones que todavía no cumplen con sus exigencias lo hagan en el tiempo más breve posible.

Como he adelantado al comien-

zo de este artículo, comparto ambas visiones: creo que ha pasado tiempo suficiente para evaluar el impacto de la Ley 11/2007, tanto su impacto global como el de todos y cada uno de sus artículos, con el objetivo de simplificarla y completarla en todo aquello que sea necesario. Pero esta revisión se debe hacer tomando en consideración los plazos necesarios para que las distintas administraciones sean capaces de asimilar las obligaciones contenidas en la Ley.

Estoy convencido de que la Ley 11/2007 fue innovadora y que ha sido, hasta hoy, la Ley más importante para el desarrollo de la administración electrónica en España. Su aprobación marcó el inicio de una nueva etapa de desarrollo para la administración pública española, y su influencia se extendió más allá del campo estrictamente tecnológico, desbordando el campo en el que tradicionalmente se habían situado todas las actuaciones previas relacionadas con la administración electrónica en España.

Pero también estoy convencido de que la Ley 11/2007 ha dado casi todo lo que podía dar de sí. Sin actuaciones adicionales, la Ley terminará por agotarse y lo que un día fue un impulso innovador se convertirá en un freno para la innovación. En estos cinco años, España ha cambiado, las Administraciones Públicas también y las TIC todavía más. La mayoría de los problemas a los que la Ley pretendió dar respuesta ya están resueltos o en vías de resolución. La Ley cumplió su objetivo principal: garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas. Sin duda, hay un antes y un después de ella. E envió un mensaje claro a ciudadanos y empresas, al reconocerles legalmente su derecho a usar las TIC para relacionarse con las administraciones, con todas las administraciones; envió un mensaje claro a las administraciones públicas, al declarar la obligación de éstas para que se dotaran de los medios técnicos y organizativos necesarios para atender a este nuevo derecho ciudadano; envió un mensaje claro a los responsables tecnológicos de ministerios, consejerías y entidades locales, al crear un marco jurídico adecuado para despejar cualquier duda sobre la validez de la actuación tecnológica y al dotar del presupuesto adicional a aquellas organizaciones que lo necesitaron; y envió un mensaje claro a los responsables administrativos al establecer los plazos y los mecanismos de seguimiento necesarios para facilitar la rendición de cuentas ante la ciudadanía y ante el Parlamento. Quizás, el ejemplo más claro de su éxito es que hoy día nadie discute el derecho al acceso electrónico, sino únicamente el cómo conseguirlo de la mejor manera posible. Para entender su impor-



tancia habría que retrotraerse al año 2006, momento en el que sí estaba en discusión este derecho.

Habrà quién diga que, a pesar de todo, aún quedan administraciones que no tienen sus servicios accesibles electrónicamente, o que la oferta disponible en esta modalidad es insuficiente o de baja calidad, pero lo cierto es que la transformación experimentada por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y buena parte de las Entidades Locales ha sido realmente impresionante. En pocos años, se ha pasado de una situación en la que sólo unos pocos departamentos disponían de servicios accesibles electrónicamente, a otra en la que son unos pocos los que no disponen de ellos.

La Ley ayudó tanto a los que ya

tenían servicios en Internet, como a aquellos que no se habían iniciado todavía. Estableció un terreno de juego común, fijó objetivos compartidos por todas las administraciones —algo que no era evidente al principio del proceso—, alimentó sinergias que ahora deberían dar sus frutos y permitió conquistar nuevas posiciones desde la que abordar retos más exigentes.

Sin duda, quedan casos por resolver, pero probablemente la Ley, en su forma actual, ya no pueda solventarlos. Es cierto que determinados apartados de la Ley no se han desarrollado adecuadamente, pero tengo dudas de que sólo con su desarrollo sea suficiente para afrontar los retos a los que ahora nos enfrentamos. »

De la Ley aprendimos que es posible alcanzar aquello que nos proponemos si se fija un rumbo claro, se trabaja duro, se dispone de los recursos adecuados y se alcanza un compromiso común

Creo que es el momento de iniciar un nuevo ciclo. Un ciclo que se apoye en lo ya construido; que tome en consideración la nueva situación tecnológica, económica y social de nuestro país; que aproveche lo mejor de lo realizado hasta hoy; y que vuelva a fijar objetivos ambiciosos para mejorar el funcionamiento de nuestras administraciones y de nuestro país, como en su momento lo hizo la Ley 11/2007.

¿Podemos aprender hoy algo de la Ley 11/2007?

Creo que sí. Tanto de lo que funcionó bien como de lo que no funcionó tan bien.

Funcionó bien aclarar si era necesaria o no una ley para impulsar el desarrollo de la Administración Electrónica en España. Algunos departamentos, como la Agencia Tributaria

o la Seguridad Social, entre otros, habían conseguido desarrollos notables sin necesidad de una Ley y se habían producido avances importantes a base de desarrollo exclusivamente reglamentario, por lo que no estaba tan claro que fuese estrictamente necesario desarrollar una ley. Al final, sin embargo, se impusieron los argumentos de aquellos que apoyaban la necesidad de elaborar una ley como único mecanismo para garantizar un trato igual ante todas las administraciones, y como el único mecanismo posible para homogeneizar un desarrollo normativo que se empezaba a resquebrajar y presentaba riesgos serios de avanzar por caminos divergentes.

Funcionó muy bien fijar con claridad el objetivo principal que se perseguía con la Ley. Requirió algún tiempo, y más de un debate, consensuar el objetivo de la Ley, pero una vez conseguido todo fue mucho más fácil.

De los muchos objetivos que podía tener la Ley, se acordó que el político fuera doble. Por una parte, el reconocer un nuevo derecho a la ciudadanía: el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones Públicas. Por otra, crear un marco estable, suficiente y homogéneo que dotase de validez y seguridad jurídica a la actuación administrativa cuando se hacía uso de las TIC. Este objetivo principal se trasladó casi de manera directa al artículo 1 de la Ley que dice:

1. La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en

las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.

2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

A partir de ahí, el proceso fue muy rápido. Se abrió un período de consulta pública con la ciudadanía a través de Internet; una consulta con expertos y agentes sociales a través el Consejo Asesor de Administración Electrónica (CAAE) y otro con la Administración General del Estado, CCAA y EELL a través de los mecanismos que existían para ello (Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica y el propio Consejo –CPCSAE y CSAE-, y las comisiones de trabajo con las CCAA y con la FEMP). Jugaron un papel muy relevante en la redacción de la Ley los grupos de trabajo que se crearon en el ámbito de la CPCSAE y las aportaciones que realizaron aquellos departamentos con mayor nivel de desarrollo en la administración electrónica.

El proyecto de Ley se elaboró en un tiempo record. Se iniciaron los trabajos de elaboración en mayo de 2006, se hizo una consulta pública sobre su contenido en el verano de 2006 y se dispuso de un primer anteproyecto en octubre de 2006. A finales de año, el 15 de diciembre de 2006, el proyecto de Ley entró en el Congreso de los Diputados y el 15 de junio de 2007 se aprobó.

La denominación de la Ley fue variando a lo largo de su tramitación y, a mi juicio, fue reflejando cada vez mejor el contenido de la propia ley: “Anteproyecto de Ley de Administración Electrónica”, “Proyecto de Ley para el Acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas” y finalmente “Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos” (incluso tuvo una denominación intermedia en el Senado que la denominó como “Del servicio público electrónico”).

La Ley así desarrollada estableció como objetivo fundamental que para el 1 de enero de 2010 todos los procedimientos administrativos fueran accesibles electrónicamente y a eso dedicaron la mayor parte de sus esfuerzos, al menos en la Administración General del Estado, todos los departamentos ministeriales, con un éxito más que notable.

Para conseguir este objetivo fundamental fue necesario desplegar una actividad ingente: desarrollos reglamentarios, infraestructuras y servicios comunes, actuaciones específicas desde cada uno de los ministerios, mecanismos de control y seguimiento permanentes... Pero en cualquier caso, todas estas actuaciones perseguían un único fin: cumplir con la Ley en el plazo fijado, esto es, asumir como propio el objetivo fijado por la Ley de que los servicios públicos deberían ser accesibles desde cualquier lugar, las 24 horas del día, sin exigir a los ciudadanos o las empresas que se tuvieran que desplazar a las oficinas de las administraciones públicas. Durante todo este proceso, la preocupación principal era desplegar servicios y sólo de manera secundaria, incentivar el uso de los servicios desplegados o reducir el

coste de funcionamiento de las propias administraciones, lo que no significa que no se abordaran este tipo de actuaciones, sino simplemente que la prioridad era el despliegue de los servicios como indicaba taxativamente la Ley.

Los otros elementos contemplados en la Ley —simplificación administrativa, infraestructuras y servicios comunes, procedimiento electrónico, entre otros— también se fueron desarrollando, pero a un ritmo mucho menor que el despliegue de los servicios electrónicos.

El resultado final ha sido que España ha avanzado mucho en poco tiempo en la oferta de servicios públicos electrónicos, y que hoy la Administración Pública española no se cuestiona la necesidad de que todos sus servicios públicos deben ser accesibles electrónicamente. Este ha sido, a mi entender, el gran éxito de la Ley.

Su desarrollo también ha sentado las bases para un nuevo ciclo de reformas: la creación de las primeras infraestructuras y servicios compartidos, como la red SARA, la plataforma @firma, el DNI electrónico o el registro electrónico común; el fuerte desarrollo tecnológico experimentado en áreas como el cloud computing, las plataformas de movilidad o las redes sociales; y la constatación de que una vez desplegados los servicios electrónicos, el esfuerzo se debe concentrar en conseguir el máximo grado de utilización posible, son tres de los pilares sobre los que se debe repensar el nuevo modelo de administración electrónica para los años venideros.

De la Ley aprendimos que es posible alcanzar aquello que nos proponemos si se fija un rumbo claro, se trabaja duro, se dispone de los recur-

sos adecuados y se alcanza un compromiso común.

Ahora, en mitad de la mayor crisis económica que ha conocido nuestra generación, con menos recursos disponibles, la Administración Pública debe conseguir dar lo mejor de sí misma, proporcionar los mejores servicios al menor coste y para ello el uso inteligente de las tecnologías es imprescindible. No se si a eso se debe denominar administración electrónica o no, pero lo cierto es que todos deberíamos preguntarnos cada día como usar la tecnología para mejorar la vida de nuestros ciudadanos. Igual que un día nos preguntamos cómo acercar la administración pública a los hogares o a las empresas, hoy debemos preguntarnos cómo dar más por menos, cómo ser más eficientes a la hora de prestar servicios y cómo generar más valor público. Y actuar en consecuencia sin temer a los cambios. Y si eso requiere cambios en la Ley o una nueva Ley, cámbiese ésta o elabórese una nueva. 🍷



Juan Miguel Márquez
Ex Director General de
Modernización Administrativa