

CARLOS GALÁN

**Doctor en Informática y Abogado, Profesor de
Derecho de las TIC
Universidad Carlos III de Madrid**

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EUROPA: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Afirmar a finales de 2013 que la Administración Electrónica (AE), entendida como el conjunto de normas, métodos, procedimientos y herramientas que hacen posible el desenvolvimiento electrónico de las Administraciones Públicas, constituye uno de los pilares esenciales en los que se asienta –o debería asentarse– el desarrollo social y económico de Europa, constituye sin lugar a dudas un lugar común.

Aun cuando el camino recorrido hasta la fecha ha sido significativo y fructífero, no es menos cierto que todavía resta mucho trabajo por hacer. El acceso electrónico de los ciudadanos, profesionales y empresas europeas a sus Administraciones Públicas está, pese a todo, lejos de ser una realidad cotidiana y extendida. Apenas hay

incentivos claros para su uso, el ordenamiento jurídico es demasiado extenso y, en ocasiones, confuso o contradictorio, la cooperación transfronteriza –dejando a salvo meritorias excepciones– sigue siendo una asignatura pendiente y el conocimiento que los empleados públicos europeos tienen sobre la AE es, muchas veces, escaso, y comparable al de buena parte de los administrados.

Por tanto, admitiendo que el desarrollo de la AE europea es una necesidad impostergable –más aún si cabe en periodos de crisis económica–, urge, en consecuencia, adoptar medidas que den adecuada respuesta a los antedichos inconvenientes, sabiendo que tales medidas han de instrumentalizarse desde las instituciones europeas y también, coordinadamente, desde los propios Estados miembros.

En base a todo ello, este artículo reflexiona sobre la realidad de la Administración Electrónica en Europa y esboza algunas propuestas de mejora.

Los elementos de la administración electrónica

La definitiva implantación de la Administración Electrónica Europea - que tiene como destinatarios finales a los ciudadanos, profesionales y empresas europeas, pero también a sus Administraciones Públicas -, pasa necesariamente por tratar adecuadamente tres componentes (tecnológicos, jurídicos y operativos) que,

al mismo tiempo, pueden constituir elementos facilitadores o inhibidores de su implantación.

A ellos dirigiremos los siguientes epígrafes y nuestras reflexiones y propuestas.

Elementos tecnológicos

Este grupo comprende aquel conjunto de componentes de la Administración Electrónica que tienen que ver con las herramientas tecnológicas usadas para su implementación, incluyendo las metodologías habilitadoras del uso de tales tecnologías.

Debemos empezar señalando que, en nuestra opinión, no parece muy descabellado afirmar que la problemática tecnológica de la Administración Electrónica es, quizás, la más asequible, dentro de su inherente complejidad.

Efectivamente, en la actualidad la tecnología ha alcanzado tal nivel de desarrollo que hace que sea posible pensar en casi cualquier implementación práctica, irrealizable tan sólo unos pocos años atrás. El despliegue, ancho de banda y velocidad de las líneas de telecomunicaciones, la capacidad de almacenamiento de los sistemas, la potencia de los procesadores y la eficacia y usabilidad del software, elementos todos ellos limitadores hasta hace muy poco tiempo del desarrollo del llamado eGovernment, no suponen en la actualidad más obstáculo –en modo alguno baladí, pese a todo-

que el coste económico de su adquisición o uso, en un marco de presupuestos limitados.

Así pues, no dedicaremos más espacio a este tipo de elementos que, creemos, no representan un obstáculo insalvable para la plena implantación de la AE.

Elementos jurídicos

A nuestro entender, se trata de un conjunto de elementos que, en la actualidad, más está condicionando el desarrollo de la AE, a nivel comunitario y a nivel nacional de cada Estado miembro.

Varios son los argumentos que se esgrimen en torno al Derecho aplicado a la Administración Electrónica, aunque, entre ellos, destaca el que puede expresarse del siguiente modo: Existencia de un marco regulatorio excesivamente voluminoso, complejo, poco integrador del procedimiento administrativo tradicional y el electrónico, y, en ocasiones, confuso.

¿Cuáles han sido las razones que han provocado este estado de cosas?

El ordenamiento jurídico europeo en materia de AE –y que ha tenido su trasposición al ordenamiento interno de los Estados miembros- se ha venido construyendo, norma a norma, precepto a precepto, sobre el tradicional marco de un procedimiento administrativo sustentado en papel, heredando en muchas ocasiones

sus inconvenientes y trasladando al devenir electrónico condicionantes, requisitos y comportamientos que sólo encuentran su razón de ser en el procedimiento tradicional. En otras palabras: el tránsito al desenvolvimiento electrónico del procedimiento administrativo parece haberse concentrado en otorgar eficacia jurídica al documento electrónico y su tratamiento en vez de, además de ello, haber aprovechado el singular momento de cambio para acomodar el procedimiento administrativo, sea cual fuere su modo de desarrollo, a una nueva realidad.

La urgencia con la que se ha acometido este proceso ha provocado, a nuestro juicio, la explosión normativa de los últimos años en materia de AE, que ha pretendido - desmedidamente, en ocasiones- llenar los huecos que supuestamente se observaban en la regulación clásica con preceptos que, a su vez, han requerido la incesante promulgación de nuevas normas derivadas. Esta circunstancia ha podido contribuir a que una parte importante de los destinatarios públicos de las normas jurídicas manifiesten su desazón y, lo que es peor, esgriman estos argumentos y celebren la ceremonia de la confusión para evitar o posponer la imprescindible implantación de la Administración Electrónica.

Por otro lado, la antedicha explosión regulatoria en materia de AE se ha desarrollado muchas veces sin un completo análisis de impacto de la nueva normativa, lo que ha provocado, en ciertos casos, un significativo

incumplimiento (o cumplimiento muy parcial) de determinadas regulaciones; conformidad legal plena que sigue demorándose en la actualidad. Tal es el caso, por poner un ejemplo español, de los Reales Decretos 3/2010 y 4/2010, de 8 de enero, por los que se regulan los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad, respectivamente y en cuyo definitivo cumplimiento conviene perseverar.

Por todo lo anterior, entendemos que el nuevo modelo que requiere la plena implantación de la Administración Electrónica en Europa –y en España–, en sintonía con lo expresado en la Estrategia Europa 2020 (CE, 2010c), la Agenda Digital para Europa (CE, 2010a), la Agenda Digital para España (MINETUR, 2013) y el Plan Estratégico de Mejora de la Administración y del Servicio Público (DGMPIAE, 2012), pasa por acometer, entre otras, las siguientes acciones:

Nuevo marco de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, en el caso de España

Entendemos que es necesario elaborar, a la mayor brevedad posible, el nuevo marco básico del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo, que deberá entrar a regular de forma integrada el normal desenvolvimiento

de las AA.PP., con independencia del método - tradicional o electrónico- usado.

Esta aproximación pasa, con carácter previo, por definir las características de aquellos elementos conceptuales que entrarán a formar parte del ordenamiento administrativo, determinando con claridad y sencillez cómo deben interpretarse y cuáles deben ser sus límites. Se trata de encontrar elementos de definición de conceptos jurídicos comunes (identidad e identificación de personas, órganos y organismos, seguridad, autenticidad, integridad, confidencialidad, etc.) que, así definidos siguiendo una aproximación de mínimos, permitan su utilización por referencia en ulteriores regulaciones.

Simplificación normativa, para todos los Estados miembros

Una aproximación razonable como la que estamos formulando pasa necesariamente por simplificar la regulación existente, posibilitando -cuando ello sea posible- la utilización de mecanismos de verificación expost, aligerando la presión de nuestra excesivamente garantista legislación electrónica, por otro modelo que, permitiendo la comprobación ulterior de los datos consignados en el procedimiento, se sustente en los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, sin olvidar la seguridad jurídica.

Efectivamente, estas circunstancias, que venimos haciendo notar desde hace varios años, parecen haberse tenido en cuenta a la vista de las propuestas de varias normas comunitarias, entre las que destacamos la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la Contratación Pública (CE, 2011), y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (CE, 2012).

Revisión de normativa concordante o complementaria

En sintonía con los puntos anteriores, será necesario revisar aquella legislación administrativa que se vea afectada, siguiendo los mismos principios. En el caso español, por ejemplo, estamos hablando de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entre otras.

Revisión de normativa tecnológica

Desde el punto de vista técnico, la simplificación determinará la oportunidad de actualizar determinadas normas, de marcado carácter tecnológico, pero de innegable aplicación administrativa. Estamos hablando,

entre otras, de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Como hemos dicho, la actualización de este tipo de normas vendrá determinada, además, por las nuevas regulaciones, Directivas y Reglamentos, emanadas de la Unión Europea.

Análisis de impacto de las normas

Antes de que una nueva regulación entre en vigor es necesario analizar su impacto en el normal desenvolvimiento de las entidades de su ámbito de aplicación. Este análisis de impacto debe desarrollarse sobre las mismas tres áreas que configuran los condicionantes de la AE:

- **Elementos Tecnológicos:** es necesario saber el impacto tecnológico que tendrá la promulgación de la nueva norma: ¿Existe la tecnología adecuada para el desarrollo –tradicional o electrónico- que tendrá el despliegue de la nueva norma? ¿Está madura la tecnología? ¿Existen productos certificados o procedimientos de certificación de la tecnología precisa? ¿Asumirán razonablemente los ciudadanos, profesionales o empresas esa nueva necesidad tecnológica?, etc.

- **Elementos Jurídicos:** es necesario conocer de antemano, con la mayor precisión posible, el impacto que la promulgación de la nueva norma tendrá sobre el ordenamiento jurídico (europeo, estatal, regional y local) y, muy especialmente, su posible complementariedad o

colisión con otras normas ya promulgadas. El uso de metadatos jurídicos y las adecuadas herramientas tecnológicas podrán facilitar esta tarea.

- **Elementos Operativos:** es necesario conocer previamente a la promulgación de la nueva norma la necesidad formativa que se requiere en los distintos colectivos implicados (ciudadanos, empresas y profesionales, pero también empleados públicos). ¿Qué grado de aceptación tendrá sobre tales colectivos? ¿Cuál será su impacto económico?

Elementos operativos

Dentro de este tipo agruparemos el resto de elementos que, sin pertenecer a las clases técnica o jurídica, están condicionando la implantación de la AE. Por su ontología, constituyen probablemente el mayor obstáculo a superar.

Inercia, Resistencia al cambio, Falta de incentivos

Como hemos dicho, la AE supone sin duda un cambio en la forma en la que las AA.PP. se relacionan no sólo con los administrados, sino también entre ellas mismas (a nivel nacional, entre los Estados miembros o entre estos y las instituciones comunitarias). Esta circunstancia, cuando no está debidamente asimilada por sus actores,

conduce muchas veces a la inhibición y, en el peor de los casos, a la oposición (más o menos explícita).

La recepción de la AE requiere "vencer" (con la ayuda de una regulación clara, completa y sencilla) y también "convencer" (con argumentos sólidos que evidencien la eficiencia perseguida y animen a lograrla). El uso de la tecnología más adecuada a cada caso añade el aceite necesario al engranaje anterior. Pero, además de ello, es necesario incentivar adecuadamente a los usuarios de la AE, tanto si se trata de empleados públicos como de ciudadanos, profesionales y empresas.

En nuestra opinión, los incentivos, cuando el usuario de la AE es un empleado público, deben contemplar las siguientes cuestiones:

- Es necesario hacer partícipe al empleado/organismo público en la definición del nuevo modelo: El empleado/organismo público no debe ser solamente receptor o mero utilizador de procedimientos que ya le vienen hechos. Se debe ser capaz (cuando no exista oposición normativa) de hacerle partícipe en la construcción del nuevo modelo. Sólo cuando las personas se sienten parte de la solución es cuando se tienen las mayores garantías de que contribuirá en su adopción.

- Un mecanismo para incentivar a aquellos organismos europeos que, de manera verificable, hayan alcanzado determinados niveles de implantación de la

Administración Electrónica, sería la expedición¹⁴ de un “Distintivo de Conformidad / Cumplimiento / Excelencia” que venga a exhibir, erga omnes, el compromiso del organismo en cuestión con la AE o la conformidad legal con alguna regulación sobre la materia.

- La incentivación del ciudadano, del profesional o de la empresa tampoco es tarea fácil.

- En primer lugar, parece obvio que el nuevo procedimiento electrónico debe ser más sencillo y rápido que el tradicional. Un procedimiento tedioso, complejo o de escasa usabilidad es preludio de fracaso, de desmotivación o de quebranto de la inversión realizada¹⁵.

- No parece descabellado pensar tampoco en incentivar económicamente al ciudadano, profesional o empresa cuando utilice los medios electrónicos en sus relaciones con el sector público. Si pensamos que un trámite desarrollado en forma electrónica tiene un coste medio de 8 euros, frente a los 80 que supone su tramitación convencional, no sería ilógico pensar que parte del ahorro obtenido pudiera revertir directamente,

¹⁴ Por quien corresponda. Por ejemplo, en el caso español, por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.

¹⁵ En este sentido: urge arbitrar mecanismos que difundan, incentiven y, si cabe, simplifiquen el uso del DNI electrónico, en el caso español.

bajo la forma más adecuada a cada caso, en el propio ciudadano¹⁶.

Finalmente mencionamos algunos ejemplos de incentivos en las relaciones administrado-Administración

- Sólo cuando se tiene la absoluta convicción de que se dan las condiciones idóneas, puede pensarse en la obligatoriedad del uso de los medios electrónicos para determinados procedimientos. Esta circunstancia, muy rigurosa a primera vista, ya viene siendo utilizada en España, a plena satisfacción, en la prestación de determinados servicios, especialmente en el ámbito tributario. La Unión Europea es asimismo consciente de que determinados procedimientos, superadas las barreras de orden técnico, pueden y deben ser acometidos, obligatoriamente, en formato electrónico¹⁷.

- Aunque el uso obligatorio de los medios electrónicos no parece un grave inconveniente para profesionales y empresas, podría llegar a serlo, en algunos casos, cuando estamos hablando de personas físicas. Para estos casos deben potenciarse los "Servicios

¹⁶ No tienen cabida aquí, en nuestra opinión, posturas que proclamen una supuesta desigualdad en el tratamiento de los ciudadanos. No hay discriminación negativa. Simplemente: si el ciudadano colabora en ahorrar costes a sus Administraciones públicas, también se beneficia económicamente. Esta idea de fondo ha venido inspirando muchas de las actuaciones electrónicas (y modélicas, a nuestro juicio) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España.

¹⁷ Este es el caso, por ejemplo, de la Contratación Pública Electrónica, que tras unos años de preparación, pronto será obligatoria para todos los Estados miembros y para todo tipo de concursos públicos.

Habilitados", dependientes de las propias AA.PP. o contratados con terceros, que, en nombre y representación de los ciudadanos (y de las propias Administraciones públicas), puedan iniciar y desarrollar procedimientos administrativos sin que sea necesario que los ciudadanos cuenten con los medios electrónicos precisos, total o parcialmente¹⁸.

- Por último, el objetivo a alcanzar es fácil de enunciar: los usuarios de la Administración Electrónica deben percibir con claridad que el nuevo modelo es mejor, más fácil y más eficiente que el modelo tradicional.

Formación e información en Administración Electrónica

Difícilmente puede esperarse una rápida y eficaz implantación de la AE si los encargados de hacerla posible, empleados públicos, ciudadanos, profesionales y empresas, no cuentan con la formación e información precisas.

Los empleados públicos deben conocer -hasta donde sus competencias públicas lo justifiquen¹⁹ - las implicaciones del procedimiento administrativo desarrollado por

¹⁸ No es lo mismo no disponer de un ordenador que no poseer un certificado de firma electrónica. Ambos casos, entre otros muchos, deben ser satisfechos por los antedichos Servicios Habilitados.

¹⁹ La formación tiene un coste asociado que es necesario atemperar adecuadamente.

medios electrónicos. Para ello, las AA.PP. europeas deben diseñar programas formativos, a todos los niveles administrativos que se requiera, capaces de dar a conocer las características, legalidad y beneficios del nuevo modelo, eliminando miedos infundados y resistencias al cambio.

Por todo lo anterior, proponemos la creación de los “Cuadernos Europeos de Administración Electrónica”, publicación electrónica periódica gratuita y sin restricciones a su difusión, y que cuente entre sus páginas con artículos doctrinales que vengan a aclarar dudas en torno a la implantación de la Administración Electrónica, así como artículos de opinión, noticias, etc., todo ello con el propósito fundamental de constituirse en una publicación de referencia obligada por los responsables públicos europeos (de cualquiera de las cuatro Administraciones públicas: comunitarias, estatales, regionales o locales, así como del sector privado), involucrados en la AE y que materialice ese elemento de unión y difusión que, a nuestro entender, resulta absolutamente decisivo²⁰.

²⁰ Esta nueva publicación, de carácter periódico, no entra en conflicto, sino que complementa, las Guías que, sobre Administración Electrónica, vienen publicando instituciones tales como el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o el Centro Criptológico Nacional, en el caso español.

El coste de esta iniciativa sería muy reducido y los beneficios de su implantación podrían ser muy importantes.

Seguridad y Confianza

Como señalan la Estrategia Europea de Ciberseguridad (High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2013), la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión y, en el caso español, la inminente Estrategia Española de Ciberseguridad y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la seguridad y la confianza en el procedimiento administrativo desplegado por medios electrónicos son dos elementos absolutamente necesarios para lograr el definitivo impulso de la AE.

Aunque, en España, el modelo adoptado por el Esquema Nacional de Seguridad nos parece correcto, no es menos cierto que se echa en falta una gestión de la ciberseguridad nacional de mayor calado y comprensiva de todas las situaciones posibles.

Muchos de los Estados miembros han publicado su Estrategia Nacional de Ciberseguridad en la que, además de señalar objetivos y acciones concretos, en la mayoría

de los casos se ha definido una estructura organizativa capaz de gestionar con éxito un entorno tan complejo como este.

Se hace preciso, por tanto, para aquellos que todavía no lo han hecho, disponer a la mayor brevedad posible de las diferentes estrategias nacionales de ciberseguridad, de todos los Estados miembros, instrumentalizadas a través de la estructura organizativa adecuada, que materialicen la hoja de ruta de la ciberseguridad marcada por la Estrategia Europea de Ciberseguridad para los próximos años, muy especialmente en lo concerniente a las actuaciones de las Administraciones Públicas. Sólo contando con un ciberespacio seguro y confiable podrá alcanzarse la plena implantación de la Administración Electrónica.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea (CE) (2010a): COM(2010) 245 final/2: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Una Agenda Digital para Europa; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>.

Comisión Europea (CE) (2010c): COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>.

Comisión Europea (CE) (2011): Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la contratación pública; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:ES:PDF>.

Comisión Europea (CE) (2012): Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0238:FIN:ES:PDF>.

Directora General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMAPIAE) (2012): Plan Estratégico de Mejora de la Administración y del Servicio Público. Plan Mejora 2012-2015; http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2012/Agosto/pae_Noticia_2012-08-01_Plan_Estrategico_de_Mejora_de_la_Administracion.html#.Ukv3LVPwwYM.

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2013): Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace; http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) (2013): Agenda Digital para España http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/recursos/Recursos/1.%20Versi%C3%B3n%20definitiva/Agenda_Digital_para_Espana.pdf.