

Análisis del Impacto de la LAESCP en las diferentes Administraciones públicas

Capítulo III



Índice

Presentación del estudio

1. Alcance y desafíos de la LAECSP

- 1.1. Alcance de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la LAECSP
- 1.2. Nuevos retos y desafíos en la relación electrónica con la Administración
- 1.3. Principales ámbitos para la plasmación efectiva de los nuevos derechos.

2. LAECSP: Un nuevo modelo de Administración Pública

- 2.1. Componentes básicos del modelo
- 2.2. El procedimiento administrativo bajo el prisma de la nueva Ley

3. El proceso de consolidación de la Administración electrónica: Principales tendencias.

- 3.1. Casos de Estudio: AGE, CC.AA. y EE.LL.
- 3.2. Conclusiones

4. Posibilidades que ofrecen los estándares y códigos abiertos para el cumplimiento de la Ley

- 4.1 Adecuación Tecnológica del modelo de A.E a la Ley 11/2007
- 4.2 Adecuación de los Canales de Comunicación
- 4.3 Adecuación de los Servicios Públicos Electrónicos
- 4.4 Adecuación de los Servicios Comunes de Tramitación
- 4.5 Adecuación de los Sistemas de Gestión
- 4.6 Adecuación de la Plataforma de Interoperabilidad

5. Guía de Recomendaciones y Buenas Prácticas

- 5.1. Parámetros genéricos para el cumplimiento de la Ley: principales actuaciones e iniciativas a acometer
- 5.2. Recomendaciones y buenas prácticas en cuanto a la incorporación de estándares y paquetes software de código abierto

3. El proceso de consolidación de la Administración electrónica: Principales tendencias.

3.1. AGE, CC.AA. y EE.LL.



La casuística de las diferentes Administraciones Públicas para la implantación de los instrumentos de Administración electrónica analizados anteriormente ha sido plasmada a través de diversos modelos o estrategias. Por tanto, si bien la peculiaridad de cada Administración exigirá el diseño y elaboración de su propio marco y estrategia de actuación personalizados para el cumplimiento de los requisitos de la LAECSP, con diversos puntos bien diferenciados con respecto a los definidos por otras Administraciones, existen iniciativas y experiencias previas que, tras un proceso de estudio y adaptación, pueden asumirse e incorporarse como líneas de actuación para el desarrollo de la Administración electrónica en las diferentes Administraciones.

Por esta razón, se analizan en este punto una serie de experiencias de referencia y casos de estudio que pueden guiar la elaboración de futuras estrategias para la implantación de modelos y soluciones de Administración electrónica, salvando posibles malas prácticas o errores estratégicos cometidos por otras Administraciones con anterioridad.

En este apartado se detallan las principales experiencias y casos de estudio seleccionados y analizados:

1. Administración General del Estado
2. Comunidades Autónomas y Entidades Locales

Administración General del Estado

En este punto se analizan las más recientes iniciativas y estrategias adoptadas en el marco de la Administración General del Estado para la implantación de la Administración electrónica en sus organizaciones así como para regular aspectos pendientes de desarrollo.

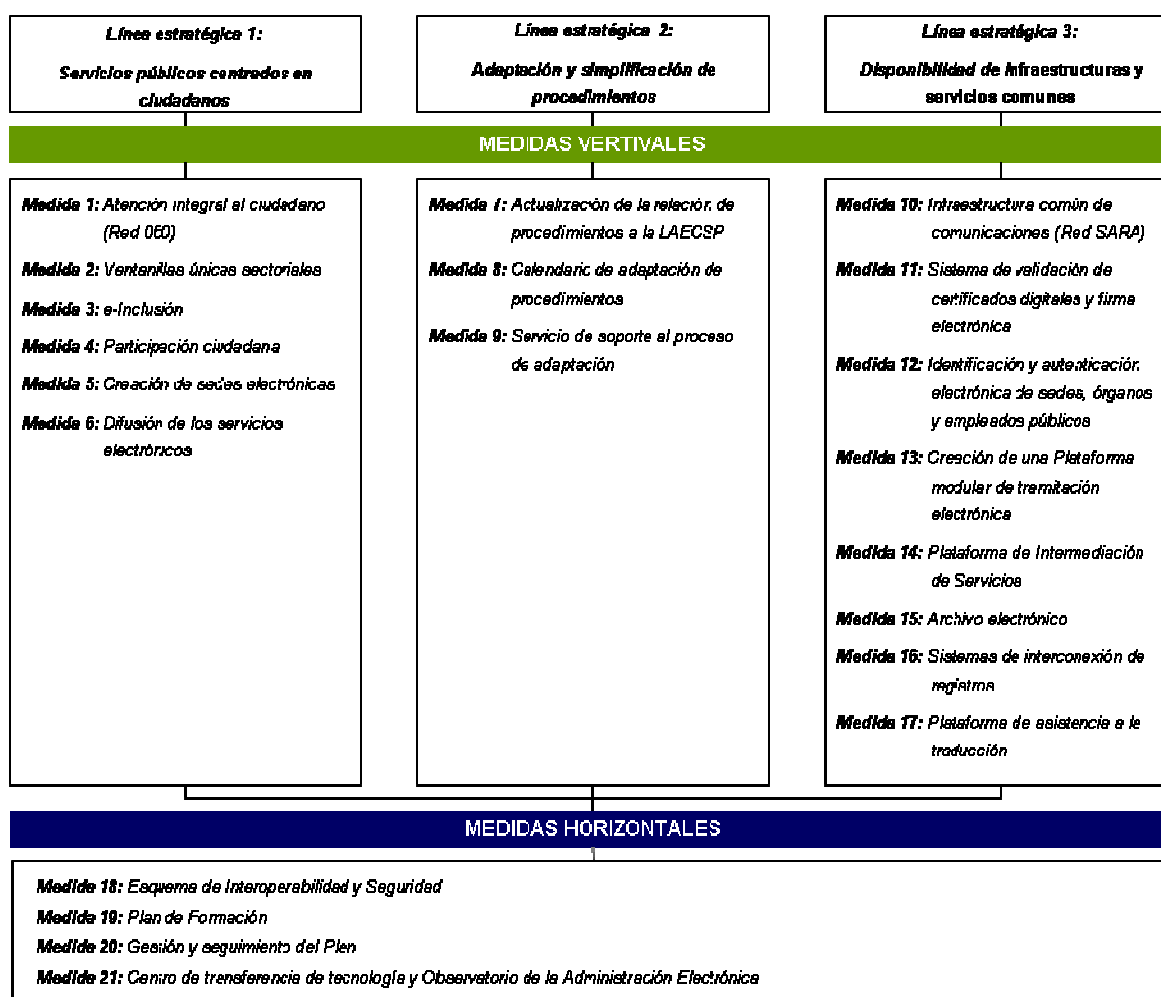
Plan Estratégico y Actuación para el desarrollo de la LAECSP

En el contexto de la AGE, el impulso de la Administración electrónica viene marcado por la entrada en vigor de la Ley 11/2007 (LAECSP), que ha focalizado la atención sobre la forma de acceso a los servicios públicos, el uso de las TICs en las Administraciones



y en la incidencia que éstas pueden tener para facilitar las relaciones con los ciudadanos.

Como consecuencia de su entrada en vigor, el Ministerio de Administraciones Públicas ha desarrollado el Plan de Actuación, así como el Marco Estratégico en el que se inscribe, supervisado por el Consejo Superior de Administración Electrónica, que desarrollan las previsiones de la Ley y garantizan la actuación coordinada y eficaz de todos los organismos de la AGE para dar cumplimiento a la Ley. Este Plan se articula a través de 3 líneas estratégicas que desarrollan 21 medidas verticales y horizontales, detalladas en el siguiente gráfico resumen.



Estas líneas estratégicas están conformadas fundamentalmente por:

- 1. Servicios públicos centrados en los ciudadanos,** diseñados conforme a sus necesidades y adaptados a sus demandas, garantizando la igualdad en el acceso y el principio de no discriminación, prestando especial atención a

la lucha contra la brecha digital en el acceso a los servicios, impulsando la multicanalidad, poniendo en marcha puntos de acceso globales y ventanillas únicas, favoreciendo la participación ciudadana en el diseño de los servicios y dando a conocer dichos servicios para difundir y fomentar su utilización.

2. **Adaptación y simplificación de los procedimientos administrativos**, adecuándolos a las prescripciones de la Ley, conforme a un calendario y una planificación de adaptación y a una segmentación y priorización definidas, al tiempo que se identifican, evalúan y reducen las cargas administrativas.
3. **Disponibilidad de infraestructuras y servicios comunes** que faciliten el desarrollo de las soluciones informáticas necesarias, garanticen la interoperabilidad de los servicios y aplicaciones existentes y respeten el principio de subsidiaridad, de manera que las soluciones tecnológicas estén al servicio de los procesos de gestión y se maximice la rentabilidad de las inversiones en tecnología.

Se propone en esta línea la utilización de redes de comunicaciones, sistemas comunes de validación de certificados digitales, sistemas de identificación electrónica y autenticación, sistemas de archivo electrónico, soluciones de registro, notificación y seguimiento de expedientes electrónicos, que proporcionan considerables ventajas para la adaptación rápida de los procedimientos a los requisitos de la Ley.

Estas 3 líneas estratégicas se complementan con **acciones horizontales** relacionadas con la seguridad y privacidad de los datos, la interoperabilidad con otras Administraciones, la formación y capacitación de los empleados públicos, tanto en labores organizativas como en tecnológicas, la gestión y seguimiento del plan, la reutilización de aplicaciones entre Administraciones y la elaboración de informes sobre el desarrollo de la administración electrónica en España.

No obstante, es preciso destacar que el desarrollo de la Ley, el Plan desarrollado y el logro de los objetivos que marcan, requieren de la participación en el proceso del conjunto de toda la Administración General del Estado, ya que su impacto no se limita a las áreas tecnológicas sino que se extiende a los aspectos organizativos y relativos a los procesos de trabajo.

Esquema Nacional de Interoperabilidad

El desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad previsto en el artículo 42 de la Ley 11/2007 comprende los criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y las aplicaciones que deben ser tenidos en cuenta por la Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas, a fin de garantizar la interoperabilidad y la accesibilidad entre los sistemas de las Administraciones Públicas, entre sectores administrativos y con los ciudadanos, en el acceso electrónico a los servicios públicos.



Asimismo, el artículo 43 de la LAECSP establece la obligación de crear una red de comunicaciones que interconecte las diferentes Administraciones Públicas españolas, entre sí y con otras redes de las Instituciones Europeas y de otros Estados miembros, para el intercambio de información y servicios entre ellas.

De esta manera, la Red SARA se conforma como el instrumento que permite la interconexión de las Administraciones Públicas (Ministerios, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y otros organismos públicos), facilitando el intercambio de información y servicios entre ellas de manera fiable, segura, capaz y flexible.

Las principales características de esta red son:

- Está diseñada con tecnología de última generación que la dota de **gran fiabilidad y capacidad en la transmisión de datos y ancho de banda** para cumplir las exigencias tanto de las aplicaciones existentes como de los nuevos servicios de AE.
- Garantiza en todo momento la **continuidad del servicio**, con la existencia de un Centro de Soporte 24 x 7 así como exigentes acuerdos de nivel de servicio.
- Es una **red extremadamente segura** en la que todo el tráfico circula cifrado quedando asegurada la confidencialidad.
- Dota de **mecanismos de calidad de servicio** para tratar a cada dato transmitido de acuerdo a su naturaleza (voz, video, datos), permitiendo incorporar nuevos servicios multimedia.
- Está **diseñada para poder evolucionar y crecer** a la medida que lo hagan las necesidades de la Administración.
- Facilita el **intercambio de información y servicios** entre las diferentes Administraciones Públicas.

Además, a través del enlace con la red transeuropea sTESTA las Administraciones españolas tienen la posibilidad de interconexión con instituciones europeas y administraciones de otros Estados miembros de la UE, para el despliegue y acceso a los servicios paneuropeos de administración electrónica.

Por el momento, para su uso no se requiere convenio con el MAP, si bien el MAP ha firmado convenios con casi todas las Comunidades Autónomas.

Esquema Nacional de Seguridad

El 25 de septiembre de 2007 se publicó en el BOE la Orden PRE/2740/2007, por la que se aprueba el **Reglamento de Evaluación y Certificación de la Seguridad de las Tecnologías de la Información**, que regula el marco de actuación, y constituye los organismos competentes, para disponer de los procesos de evaluación y certificación de la seguridad TI al alcance de la industria y las diferentes Administraciones Públicas sobre la base metodológica establecida en el **Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de la Seguridad de las Tecnologías de la Información**.



Para implantar el nivel de seguridad adecuado a los fines de las Administraciones Públicas, éstas deberán adoptar las medidas organizativas y técnicas correspondientes así como productos que proporcionen seguridad en la medida que la naturaleza de su información y procesos requieran, siendo el único modo de asegurar con rigor la existencia de tales medidas de seguridad la certificación de la seguridad de los sistemas de información mediante procesos de evaluación sujetos rigurosos criterios.

Así, el Esquema Nacional de Evaluación y Certificación establece los mecanismos y órganos precisos para poner ese servicio de evaluación y certificación de la seguridad de las TICs al alcance de las distintas Administraciones Públicas y empresas de nuestro país, dotándolas de recursos y servicios para poder acometer dichos procesos.

El establecimiento de unos estándares de seguridad permitirá una **reducción de costes** en la implementación de los mecanismos de seguridad. Por otro lado, la realización de la evaluación de seguridad por una entidad acreditada, y su respaldo por una Autoridad Pública, mediante certificación del nivel de seguridad, permitiría **disminuir el coste individual de la implantación de la seguridad**, gracias a consideraciones de **economía de escala**.

Software libre y de fuentes abiertas



Las Administraciones Públicas españolas vienen demostrando un **gran interés en la implantación de software libre y de fuentes abiertas desde hace casi 10 años**. En este sentido, el Ministerio de Administraciones Públicas desarrolló en 1999, sobre servidores GNU/Linux, los servicios proporcionados por las Delegaciones de Gobierno. El **Ministerio de Justicia** se adhirió a esta iniciativa en el año 2001, comenzando la migración de los servidores de sus sedes judiciales.

Así, en 2005 se publicó la recomendación del Consejo Superior de Informática del MAP, "**Propuesta de Recomendaciones a la Administración General del Estado sobre la utilización de software libre y de fuentes abiertas**", que pretende el establecimiento de un conjunto de recomendaciones relativas a la utilización del software libre y de fuentes abiertas en la AGE. En este documento también se encuentran algunas iniciativas destacables de adopción de software de fuentes abiertas en la AGE, como son:

- **Ministerio de Administraciones Públicas.**
 - Gestión de una red de área extensa, compuesta por más de 200 redes de área local que incluyen servidores.
 - Proyectos de implantación de software de fuentes abiertas (Nagios, para monitorización de sistemas; GLPI, para gestión del parque informático; OCS, para mantenimiento de inventariado del HW y SW de sistemas y redes; etc.)
- **Ministerio de Hacienda.** Implementa medidas de seguridad sobre software de fuentes abiertas: servidores proxy Squid, cortafuegos, servicios web y servidores de ficheros.
- **Ministerio de Justicia.** Emplea software de fuentes abiertas para actualización masiva y explotación de su aplicación LIBRA, integrada en más de 800 servidores.
- **Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.** Publicó en 2007 la "Acción Estratégica de Software de Código Abierto en los Sistemas de Información, las Comunicaciones y los Servicios de la Sociedad de la Información" para el fomento de la investigación técnica dentro del área de las TICs.
- **Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación basadas en Fuentes Abiertas (CENATIC).** Es una Fundación pública estatal promovida por el MITyC, con el apoyo de la Junta de Extremadura, creada en noviembre de 2006 como proyecto estratégico fundamental, de carácter nacional, para impulsar el conocimiento y uso del software de fuentes abiertas,

estando abierto a la participación de cualquier otro tipo de actor externo.

Comunidades Autónomas y Entidades Locales



El fenómeno de modernización e implantación de servicios de Administración electrónica en el plano autonómico y local ha tenido un desarrollo muy **dispar** en los últimos años.

En lo relativo a la institucionalización de la estrategia de modernización y desarrollo de la Administración son destacables **dos aspectos o áreas de interés** en las que focalizar nuestra atención. Estas áreas son, fundamentalmente, el lanzamiento de **acciones e iniciativas para el desarrollo e implantación de la Administración electrónica**, tanto en Administraciones autonómicas como locales, y la **elaboración de normas o leyes para regular este nuevo proceso** de manera normalizada.

Desarrollo e implantación de la Administración electrónica

En lo que respecta al impulso de iniciativas y acciones enfocadas al desarrollo e implantación de la Administración electrónica en el ámbito autonómico, **si bien hubo un incipiente esfuerzo en una fase embrionaria** a principios de los años noventa para promocionar e impulsar este proceso, llevando a cabo programas e iniciativas de reforma y modernización administrativa, entre las que se incluían de manera destacada proyectos encaminados a la racionalización, simplificación e informatización de los procedimientos administrativos, fue **a partir del año 2000** cuando las Comunidades Autónomas empezaron a impulsar y elaborar planes estratégicos y de actuación en materia de Administración electrónica.

Sin embargo, al haber tenido estas medidas y acciones **un respaldo presupuestario y político con tintes muy irregulares**, con salvedades en función del territorio, unido a la **descentralización generalizada** en la ejecución de las actuaciones y proyectos y la **planificación y seguimiento inadecuados** de la ejecución de las mismas, el desarrollo e implantación de la Administración electrónica no ha dado, hasta recientes fechas, los frutos y resultados que se venían esperando desde el comienzo del proceso en el año 2000.

No obstante, a raíz del **impulso iniciado por la AGE**, con la publicación de la **Ley 11/2007** y el desarrollo de otros **programas**, como el Plan Avanza (2006-2010), aprobado por Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, en el que se establece el protocolo para el desarrollo de la sociedad de la información y la

convergencia con Europa y entre las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla, los gobiernos autonómicos han comenzado a ser plenamente **conscientes** - si es que anteriormente no lo eran - de la **necesidad, por imperativo legal, de dar un impulso renovado al proceso de introducción y desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en sus propias Administraciones.**

Este nuevo impulso autonómico se ha transformado en el lanzamiento de **planes de reforma y modernización de las administraciones autonómicas** que permitan abordar, bajo dirección única, la promoción de la Sociedad de la Información, el desarrollo de la Administración electrónica y la modernización de los Servicios Públicos, con el objetivo de aprovechar sinergias, rentabilizar los recursos destinados y constituirse en Administraciones preparadas para anticiparse y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y empresas, al tiempo que se colabora estrechamente en este ámbito con otras Administraciones, ya de ámbito local, autonómico, estatal o europeo.



En cuanto al ámbito local, en general, **los municipios se encuentran con diversas dificultades, tanto presupuestarias** como de acceso de su personal a programas de calidad para la formación y cualificación en TICs. Todo esto provoca una escasa participación ciudadana en la eAdministración y dificulta que las Entidades Locales puedan actuar como dinamizadoras del uso de Internet por parte de sus ciudadanos y sus empresas.

El impulso de la Administración electrónica en las Entidades Locales se vio reforzado, en 2005, mediante el **Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el Impulso de la Administración Electrónica en la Entidades Locales**, y, posteriormente, con el **Plan 2006-2010 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre nuestras Comunidades Autónomas (Plan Avanza)**, que reconoce el papel de las Entidades Locales en el desarrollo de la Sociedad de la Información, incluyendo entre sus prioridades el impulso de la Administración Electrónica en los Ayuntamientos, con especial atención a los pequeños y medianos.

Así, de forma similar a lo sucedido en las CCAA, la preocupación de las Entidades Locales por incluir el desarrollo de la Administración electrónica en sus organismos ha registrado un **incremento notable en los últimos años**, con la previsión de la incorporación de paquetes de servicios y aplicaciones TIC que

permitan a todos los municipios hacer que la Administración electrónica sea una realidad en su ámbito de actuación.

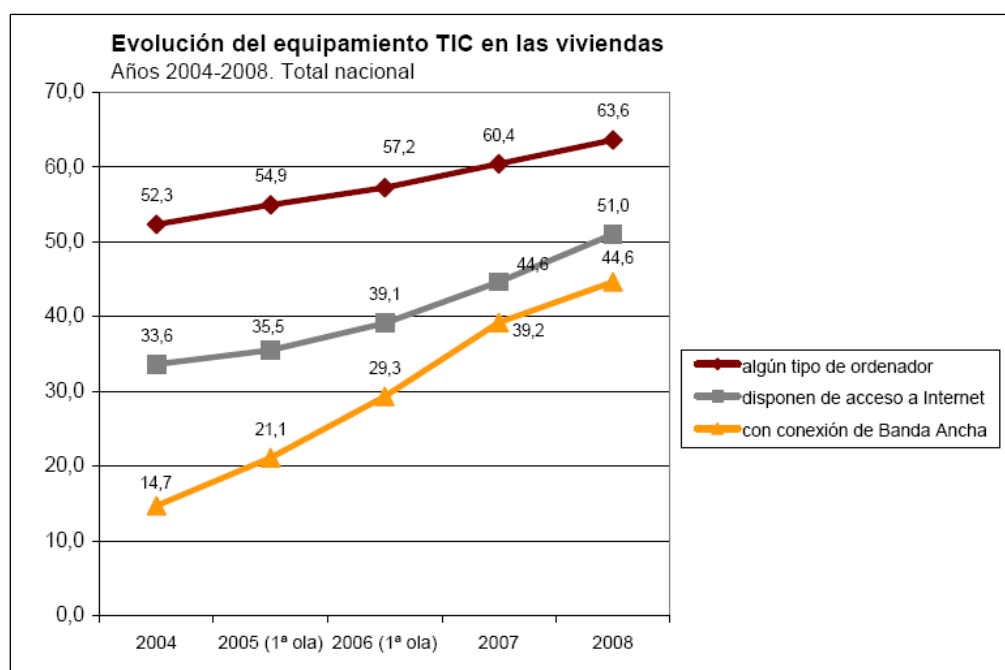
Legislación y normativa respecto a la implantación de la Administración electrónica



Considerando la elaboración de instrumentos jurídico-políticos, para concretar el proceso de modernización, es preciso destacar que la aparición de **Directivas de la Unión Europea** referentes a algunas materias relacionadas con la Sociedad de la Información, como las relativas al tratamiento de datos personales, la firma electrónica, o el comercio electrónico, y el desarrollo de **nueva legislación en el ámbito estatal** en este campo, culminada recientemente con la aprobación de la **Ley 11/2007**, con alcance de aplicación a todas las Administraciones públicas, los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones, y a las relaciones entre las distintas Administraciones públicas, las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales, que presentan gran variedad de situaciones en cuanto a normativa desarrollada en este ámbito, aprecian la reciente **necesidad de generar el soporte normativo preciso para apoyar el proceso de modernización e implantación de la Administración electrónica** en sus respectivas organizaciones.

3.2. Conclusiones.

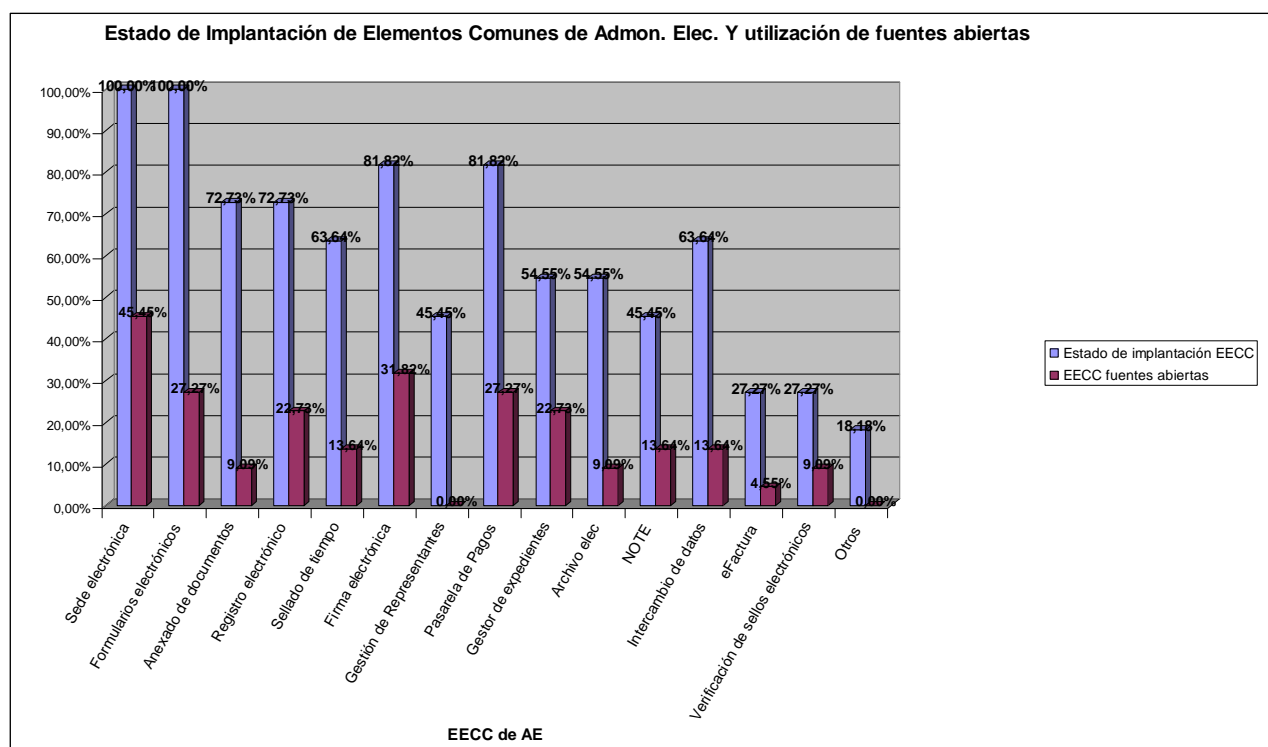
La Administración Electrónica ha evolucionado en los últimos años de forma paralela al desarrollo de la Sociedad de la Información. Los ciudadanos incorporan progresivamente las nuevas tecnologías en su día a día, tal y como muestran los siguientes datos respecto equipamiento TIC en los hogares, publicados por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2008:



Fuente: Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Año 2008

Es evidente que la disponibilidad de servicios por los ciudadanos gracias a las nuevas tecnologías y de Internet implicará la necesidad de prestación de nuevos y más avanzados servicios públicos accesibles por medios electrónicos, lo que exigirá la necesaria disponibilidad de sede electrónica, gestión automatizada de procedimientos administrativos y los diferentes elementos comunes anteriormente citados.

A raíz de los datos obrantes en Cenatic, fruto del análisis de una muestra representativa de Administraciones públicas se aprecia, respecto de la incorporación de los elementos comunes de administración electrónica en las diferentes organizaciones, cierta asimetría en el desarrollo. Así, evaluando la incorporación del software libre y estándares abiertos respecto de los principales componentes de Administración Electrónica, podemos destacar el siguiente gráfico representativo:



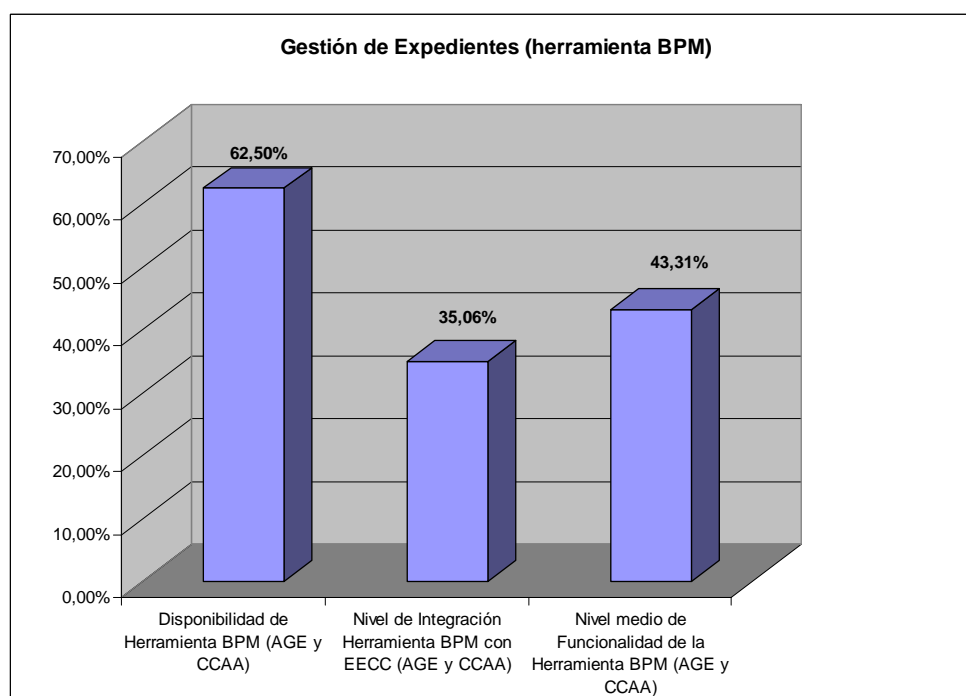
Fuente: Elaboración propia Cenatic. Tamaño muestral (11 Administraciones Públicas)

De este modo, si bien la incorporación de la sede electrónica y la progresiva puesta a disposición de los formularios telemáticos se convierten en una realidad evidente en los diferentes ámbitos

consultados (AGE, CCAA y EELL), cuestión distinta es la implantación de los restantes elementos. Resulta evidente que la habilitación del canal electrónico a los ciudadanos es el elemento prioritario para garantizar la accesibilidad electrónica, y así lo demuestra que los elementos con el grado de implantación más avanzada vengán representados, junto con la disponibilidad de sede y formularios como medio de ejercer dicha relación, los sistemas de identificación y pago.

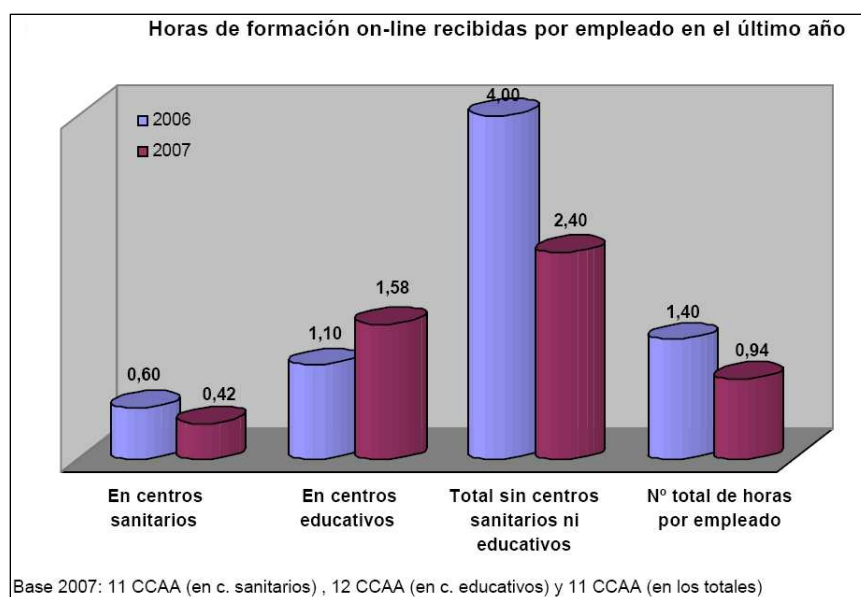
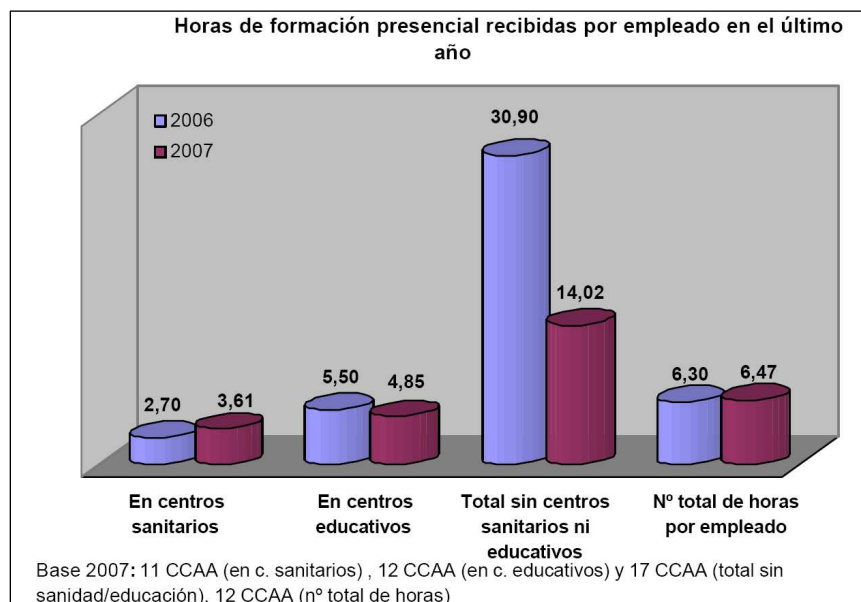
No obstante, el cumplimiento de los requisitos de la LAECSP exigirá, una vez potenciados los elementos mas básicos de Administración Electrónica, de la evolución de los restantes servicios y su incorporación paulatina, ya que tal y como vimos, se incorporarán progresivamente en un momento u otro de la tramitación administrativa de servicios solicitados por la ciudadanía.

Cuestión distinta es la incorporación de un gestor de expedientes o herramienta de BPM/tramitador de procesos. Este punto, no exigido por la ley expresamente como garantía de la consecución de hitos de la Administración Electrónica marcados, representa, pese a la en ocasiones dificultosa implantación, uno de los instrumentos de mejora tanto para el ciudadano, facilitando el seguimiento y consulta del expediente, como para el empleado público, dada la facilidad de seguimiento del expediente y a la futura satisfacción del tradicional emblema de “papel cero”.



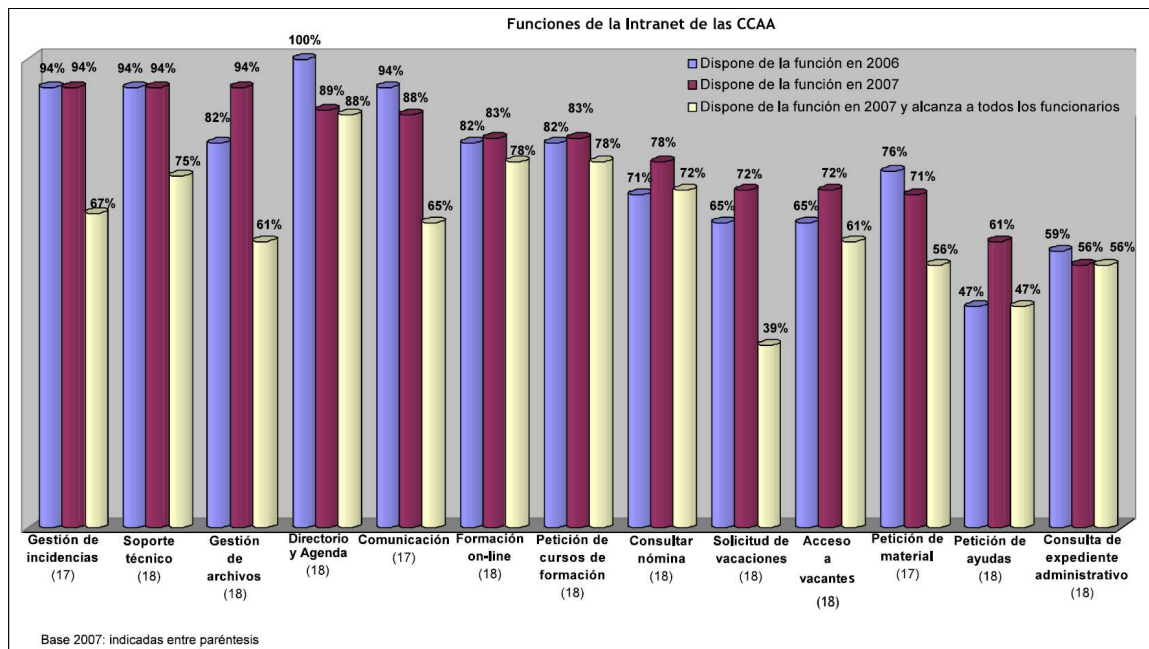
Fuente: Elaboración propia Cenatic. Tamaño muestral (8 AAPP entre AGE y CCAA)

No obstante, la incorporación de elementos de Administración Electrónica en el ámbito de las administraciones públicas no está exenta de dificultades, siendo uno de los requerimientos más generalizados la adecuada formación del empleado público y la progresiva gestión del cambio con la puesta en marcha de elementos de comunicación y canales adecuados para su difusión.



Fuente: Horas de formación presencial y formación on-line recibidas por empleado en el último año. Informe de Resultados 2007. Observatorio de Administración Electrónica. Ministerio de Administraciones Públicas.

En este punto, el uso de la intranet corporativa, fomentando la posibilidad de autoformación, supone uno de los puntos centrales para la paulatina gestión del cambio en las diferentes Administraciones Públicas.



Fuente: Funciones de la Intranet de las CCAA. Informe de Resultados 2007. Observatorio de Administración Electrónica. Ministerio de Administraciones Públicas.

About Deloitte

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in 140 countries, Deloitte brings world class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate.

Deloitte's 150,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence. Deloitte's professionals are unified by a collaborative culture that fosters integrity, outstanding value to markets and clients, commitment to each other, and strength from diversity. They enjoy an environment of continuous learning, challenging experiences, and enriching career opportunities. Deloitte's professionals are dedicated to strengthening corporate responsibility, building public trust, and making a positive impact in their communities.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its Member Firms.