



(Imagen del [Ministerio de política Territorial y Función Pública, Gobierno de España](#))

## Retos de la Administración Electrónica en la Unión Europea: más allá de 2020



Mayo 2019

## Índice de contenidos

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	E-GOVERNMENT EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA: RETOS MÁS ALLÁ DE 2020.....	5
	2.1. <i>Profundizar en el gobierno abierto y la transparencia</i> .....	6
	2.2. <i>Garantizar la interoperabilidad de los sistemas</i> .....	7
	2.3. <i>Mejorar la ciberseguridad</i> .....	8
	2.4. <i>Aprovechar las oportunidades de la movilidad</i> .....	9
	2.5. <i>Consolidar una identidad digital</i> .....	10
3.	LOS GESTORES ADMINISTRATIVOS COMO ACELERADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL.....	12
	3.1. <i>Una gestión administrativa en constante evolución</i> .....	12
	3.2. <i>Las fortalezas de la gestión administrativa</i> .....	14
	3.3. <i>Los nuevos desafíos</i> .....	15
	3.4. <i>En conclusión</i> .....	16
	ANEXO: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL: ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS? .....	18
	<i>La estrategia de E-Government en la Unión Europea</i> .....	18
	<i>Estado de situación de la Administración Electrónica en la UE</i> .....	20
	<i>El caso español</i> .....	21
	<i>La situación en España desde la administración autonómica y local</i> .....	27
	REFERENCIAS.....	30

## 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones con las administraciones públicas están cada vez más mediatizadas por el uso de las nuevas tecnologías y habilitadores digitales: los gobiernos de todo el planeta están encontrando en la digitalización una fuente no sólo de mejorar la relación con la ciudadanía, sino también de promover la eficiencia y la eficacia en el proceso de mejora de la administración pública. La Unión Europea y España están apostando por liderar aspectos clave en este proceso de transformación, a través de la Agenda Digital Europea y la Agenda Digital para España.

La Unión Europea ha desarrollado su Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, sustentado en 3 pilares: modernizar la administración pública, lograr la interoperabilidad transfronteriza con servicios públicos digitales y facilitar la interacción digital de la administración pública con la ciudadanía y las empresas.

De la misma manera, España ha incorporado la digitalización como vector de modernización de las administraciones públicas, a través del desarrollo legislativo, como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. También ha desarrollado varios planes de actuación, destacando el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (2015-2020), dirigido a mejorar la calidad y eficacia de las administraciones públicas en el uso y extensión de las nuevas tecnologías digitales.

Los resultados han sido, hasta el momento, muy positivos: España se encuentra entre los países líderes en administración digital, con importantes desarrollos liderados por las administraciones públicas central y territoriales. Así se reconoce en los diferentes rankings globales en los que España aparece siempre entre los primeros puestos. De acuerdo con el índice de Economía y Sociedad Digital de la Unión Europea, España se encuentra por encima de la media europea en todos los aspectos relacionados con la administración digital y de acuerdo con el índice de desarrollo del gobierno electrónico de Naciones Unidas, España es líder en datos abiertos, se encuentra entre las veinte economías mundiales con un mayor nivel de desarrollo del gobierno electrónico y ocupa el quinto puesto en el índice de participación digital. Son logros considerables que animan a seguir en la misma dirección.

De cara a la próxima década, sin embargo, subsisten numerosos retos. Las tecnologías están desarrollando nuevas posibilidades, pero tanto España como la Unión Europea se enfrentan al reto de dar un salto cualitativo en la profundización de la administración digital. La ciudadanía no requiere únicamente un acceso confiable y cómodo a sus expedientes administrativos, sino que reclama una posición de coproducción de las políticas públicas, mejorando la transparencia y la capacidad de participación ciudadana, para lo que la extensión de estrategia de gobierno abierto supone una importante herramienta.

Además, los retos de la interoperabilidad de los sistemas y la gestión de las identidades digitales representan un importante desafío en un mercado único digital en el que 27 administraciones públicas se interrelacionan con las administraciones locales y territoriales. El mercado único digital requiere no sólo que se digitalicen los sistemas administrativos en la Unión Europea, sino que además esta digitalización no sólo no suponga un obstáculo, sino que facilite e impulse el ejercicio de las libertades de circulación de personas, capitales, bienes, servicios y también ideas, en un contexto, además, en el que la ciudadanía europea lleva su principal acceso a internet en el bolsillo: el teléfono móvil es, hoy por hoy, el principal acceso a la web y debe serlo también a los servicios digitales de la administración, con todos los retos tecnológicos que esto representa.

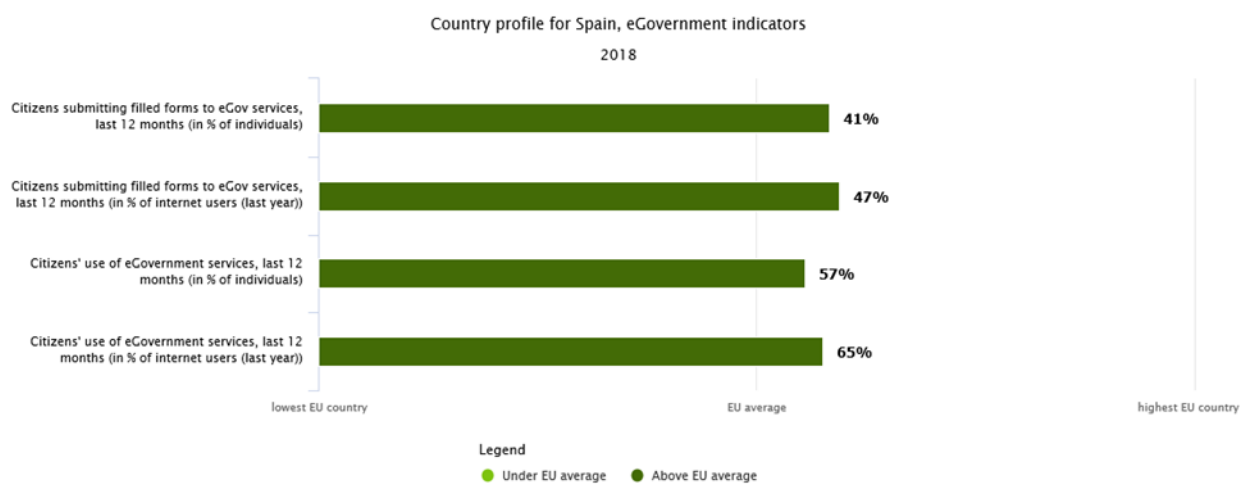
Para poder avanzar en esta dirección y lograr una auténtica administración digital a la altura de los tiempos y de las necesidades de la ciudadanía europea, la seguridad digital supone un componente irrenunciable. Internet conoce pocas fronteras y la legislación de protección de datos, de seguridad frente a ciberataques o frente a estafas digitales -como el phishing de páginas oficiales- requiere de una gobernanza compartida de la seguridad y la confiabilidad en la red. Las administraciones públicas europeas deben acostumbrarse a trabajar conjuntamente en un escenario de múltiples interacciones y donde las amenazas no provienen del interior de sus fronteras nacionales.

En este contexto, los gestores administrativos aparecen como auténticos aliados del gobierno electrónico, facilitando y mejorando la relación entre las administraciones y la ciudadanía, a través de un papel de asesoramiento, mediación y gestión que, además, facilita la inclusión digital y reduce las brechas digitales existentes en la población. Su papel en la extensión del gobierno digital transfronterizo puede suponer un factor de éxito si se cuenta con su experiencia, su conocimiento y sus herramientas.

## 2. E-GOVERNMENT EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA: RETOS MÁS ALLÁ DE 2020

Los avances de España y de la Unión Europea en materia de gobierno electrónico son la historia de un éxito: España se encuentra entre los países con mayor desarrollo del gobierno electrónico en un contexto en el que la Unión Europea apuesta por su profundización y su extensión, haciendo de la administración digital un pilar del Mercado Único Digital. Los resultados de este proceso de integración han sido muy positivos: España puntúa por encima de la media en prácticamente todas las dimensiones relacionadas con el gobierno electrónico.

Gráfico 1. Posición relativa de España frente al conjunto de la UE-28 en los indicadores de e-Government, 2018



European Commission, Digital Scoreboard

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX REPORT 2018

El desarrollo de estos avances ha contado además con la participación de las administraciones públicas territoriales y locales, auténticos agentes principales en la interacción con la ciudadanía, a través no sólo de la información y la participación, sino también de nuevos mecanismos de gestión de los servicios públicos, las tramitaciones administrativas o la custodia y gestión de la información administrativa de cada persona.

Sin embargo, a pesar de los logros reconocidos y la buena posición que ocupa España en el seno de la UE, los grandes objetivos que se plantearon en el Plan de Acción 2016-2020 aún no están alcanzados. La evolución positiva está aconteciendo, pero posiblemente no en los plazos fijados. Y ello, tanto a nivel europeo como en otros planes a nivel del Estado español. Subsisten por lo tanto desafíos en materia de velocidad de implementación de las reformas, así como de puesta en marcha de planes y estrategias que permitan una integración más profunda de la administración digital en la vida de la ciudadanía.

Entre ellas, se pueden destacar los siguientes retos estratégicos:

- Profundizar en el gobierno abierto y en la transparencia.
- Garantizar la interoperabilidad de los sistemas.
- Hacer frente a los retos de la movilidad.

- Mejorar la ciberseguridad
- Consolidar la identidad digital única.

Para avanzar en estos retos, no sólo es necesario favorecer nuevas inversiones tecnológicas, sino también favorecer una mejor regulación administrativa e invertir en capital humano. En el presente apartado analizaremos cada uno de estos retos.

## 2.1. Profundizar en el gobierno abierto y la transparencia

Se trata de uno de los entornos donde la propia Administración pública ha exteriorizado más sus reflexiones acerca de cuáles son los desafíos por abordar. El gobierno abierto y la transparencia suponen no sólo una fórmula de integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la gestión de la información generada por la administración, sino sobre todo en maximizar la posibilidad que ofrecen las tecnologías digitales para favorecer la cocreación y cogestión de las políticas públicas, en un contexto de creciente confianza y complicidad entre la administración y la ciudadanía.

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2016, con un importante impulso a su implementación en España, pero subsisten importantes desafíos en la ejecución de los compromisos adquiridos. Así, la última actualización del mes de junio de 2018 del III Plan de Acción, refleja ciertos retrasos en el cumplimiento inicialmente previsto.

De la misma manera, el Portal Europeo de Datos ha liderado un estudio<sup>1</sup> sobre los retos del Gobierno Abierto en lo referido a la reutilización de la información que maneja el sector público, sintetizando los tres obstáculos más evidentes, junto a sus posibles soluciones:

- La brecha entre la oferta y la demanda: existe una falta de alineación entre los intereses de los proveedores que suministran datos para reutilizar y las necesidades / exigencias de los usuarios en cuanto a la disponibilidad, usabilidad o calidad de esos datos, lo que lleva a una reutilización ineficiente y costosa. Deberían generarse espacios de comunicación o acuerdos entre reutilizadores y proveedores de información, fomentando una cultura de intercambio de datos, propiciando que las AAPP promuevan el uso de estándares comunes entre los países de la UE.
- Desconocimiento sobre la disponibilidad y los beneficios de PSI<sup>2</sup>: existe una falta generalizada de conocimiento sobre la reutilización de la información pública y sus beneficios en la Administración. La publicación de datos en abierto se considera más un deber que una oportunidad, y su posible reutilización hasta ahora está más enfocada a empresas privadas que al propio sector público. Es preciso concienciar a las AAPP y formar al funcionariado para que conozcan los beneficios de la reutilización como pueden ser la mejora de la transparencia, la reputación, la fiabilidad y la confianza.
- Gestión insuficiente de las capacidades: Más que falta de capacidades avanzadas de IT -que sí pueden ser necesarias para algunos puestos y proyectos, pero no para todos- una de las principales barreras detectadas es la falta de actitud y conocimiento sobre la reutilización de la información pública. Algunas

<sup>1</sup> [Analytical report 11: Re-use of PSI in the public sector](#)

<sup>2</sup> PSI\_Public Sector Information (Información del sector público)

capacidades necesarias para establecer la eficaz reutilización de PSI son: conocer los términos y condiciones de las diferentes licencias, saber configurar equipos humanos cualificados o identificar financiación al respecto. Hay que fomentar el liderazgo y la coordinación entre profesionales y compartir buenas prácticas.

## 2.2. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas

Tal y como informa el Observatorio Europeo sobre el Marco de Interoperabilidad Nacionales (NIFO por sus siglas en inglés), está programada a partir de 2020 la publicación de los datos referidos a la implementación del nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad desde todas las administraciones públicas europeas, que reportarán de forma anual.

En nuestro país el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) es la estrategia que establece los principios y directrices de interoperabilidad en el intercambio y conservación de la información electrónica por parte de Administraciones Públicas. La configuración y actividad del ENI está perfectamente alineada con el marco europeo: interoperabilidad organizativa, semántica y técnica, infraestructuras y servicios comunes, utilización preferente de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, reutilización, interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados, recuperación y conservación del documento electrónico, carácter multidimensional y enfoque de soluciones multilaterales.

NIFO considera que el grado de implementación de la interoperabilidad en España es pleno en el nivel conceptual (regulación, acuerdos, etc.). Desde el nivel operativo, se valora en particular el funcionamiento del Servicio de Verificación y Consulta de Datos (SCSP). Se trata de una Plataforma de Intermediación que permite verificar o consultar los datos de una persona que haya iniciado un trámite con una entidad, de modo que en los nuevos trámites que inicie, no tendrá que volver a aportar documentos acreditativos, como el de identidad o el de residencia, entre otros.

Gracias a la interoperabilidad, la ciudadanía accede cada vez más a sus datos alojados en diversas administraciones como la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, Educación, Empleo, Tráfico, Registros diversos (de identificación, residencia, catastro, de parejas de hecho), etc. En 2017 figuraban más de 80 servicios disponibles, pero en el Catálogo de Servicios de la Administración Digital de 2018 se indica que ya se supera la centena de servicios.

El avance es contundente y continuo<sup>3</sup>. No obstante el siguiente reto está en la compartición de servicios entre las distintas administraciones. En el caso de las empresas se ha avanzado enormemente con el portal de Ventanilla Única, que aglutina diversos registros y trámites para el empresariado y personas emprendedoras. Pero el avance en la interacción con la ciudadanía en general es más lento y existen otros escenarios donde es preciso reforzar la interacción (por ejemplo, el Servicio Público de Empleo con el Sistema de la Seguridad Social).

Por otro lado, la libre circulación de datos y el intercambio de información entre organismos públicos, garantizando un acceso seguro, parten de la progresiva adaptación de la actividad archivística tradicional a la gestión documental electrónica de forma automatizada. Para lograr la implantación total de la "interoperabilidad por defecto" se precisa al menos dos tipos de intervención. Por un lado, la inversión en infraestructuras para la gestión de procesos (trámites) que se sirvan de capturadores de información (formularios) y generen expedientes electrónicos, su cursado, y su almacenamiento y repositorio. Por otro, se necesita un cambio cultural (y formativo) en el desempeño diario de las tareas

<sup>3</sup> La Comisión Europea acaba de lanzar [EIRA](#), una nueva versión 3.0.0 de la arquitectura de referencia de interoperabilidad europea.

relacionadas con la gestión documental. La percepción general es que el reto del cambio tecnológico está superado, pero aún falta por asumir el reto organizativo, la resistencia misma al cambio.

### 2.3. Mejorar la ciberseguridad

La ciberseguridad es un requisito de suma importancia en la digitalización del sector público y, además, es imprescindible para generar confianza en las personas usuarias en su relación con las administraciones.

El desarrollo de una Administración electrónica, donde se almacena y circula una ingente cantidad de información de extrema relevancia, aporta grandes ventajas de gestión, pero supone un escenario de vulnerabilidad, que en algunas ocasiones ha derivado en amenaza y alarma.

El Eurobarómetro sobre Seguridad en Internet que recoge las opiniones de ciudadanos y ciudadanas de la UE emitidas a finales de 2018 refleja la creciente preocupación por la proliferación de ciberdelitos y la fragilidad de la población europea a la hora de protegerse a sí mismos (y a sus equipos) contra estos riesgos.

En el comunicado de la Comisión Europea: “Una Europa que protege: 15 de las 22 iniciativas legislativas de la Unión de la Seguridad aprobadas hasta el momento”, se habla de la importancia de redoblar esfuerzos para combatir la desinformación y reforzar la resiliencia electoral y digital, particularmente en el escenario de posibles amenazas terroristas ante las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, pero que resulta una preocupación extensible al día a día de las amenazas cibernéticas y los ciberataques.

En España, la seguridad en este contexto viene establecida principalmente en las medidas del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y en los apoyos en materia de certificación y evaluación que ponen a disposición dos centros estatales con competencias de seguridad, como son el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y el Centro Criptológico Nacional (CCN), así como con las diferentes políticas de seguridad de la información que regulan por separado Ministerios con competencias en Justicia, Hacienda, Sanidad, Empleo, Exteriores, etc.

Por ello, los esfuerzos deben centrarse en la implementación del nivel correcto de protección de datos, aparte de su nueva regulación normativa<sup>4</sup> donde la seguridad digital, que se concibe como un derecho, aparece junto a la integridad de las redes de información y la confidencialidad de la información alojada en la nube u otros almacenes de datos.

En este contexto son de especial interés los necesarios avances en los métodos de identificación y firma electrónica, sobre los que nos detendremos brevemente en el siguiente punto.

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.



## 2.4. Aprovechar las oportunidades de la movilidad

El acceso a internet es, ya, mayoritariamente a través de los smartphones, lo cual significa que nuestros accesos a la web viajan con nosotros desde nuestro domicilio a nuestro puesto de trabajo, en vacaciones o de viaje por el extranjero.

De acuerdo con algunas voces autorizadas, como la del Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario Europeo de Mercado Único Digital, Andrus Ansip, Europa puede quedarse atrás, en comparación con otras regiones del planeta, si no conseguimos que el mercado único de la UE se adapte plenamente a la era digital.

Y es que a pesar de que en la Europa de hoy la ciudadanía tiene libertad para trabajar y reubicarse en cualquier Estado miembro, y de que las empresas pueden comercializar y expandir sus negocios en un mayor radio de acción, la falta de interoperabilidad de las soluciones de Administración electrónica sigue dando lugar a ciertas barreras. Según Ansip, la UE adolece todavía de demasiados obstáculos para pasar de 28 mercados nacionales (cada país con su correspondiente legislación) a uno solo. Se calcula que si se expandieran los mercados, superando las barreras digitales dentro de la UE, se podría contribuir con 415 mil millones de euros al año adicionales al PIB europeo, se fomentarían mejores servicios a mejores precios y se ofrecerían más opciones y nuevas fuentes de empleo para crear cientos de miles de nuevos puestos.

Además, en el esfuerzo de las administraciones públicas por modernizarse y asumir cada vez más el gobierno electrónico existe el riesgo de que se puedan desarrollar soluciones mutuamente incompatibles, lo que al final redundaría en la aparición de nuevas barreras al mercado único.

Uno de los últimos avances en esa dirección ha sido la aprobación del Reglamento (UE) 2018/1724<sup>5</sup> relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, con el fin de satisfacer mejor las necesidades de la ciudadanía y de las empresas que necesitan estar activas en otros Estados miembros.

“La pasarela debe facilitar la interacción entre los ciudadanos y las empresas, por un lado, y las autoridades competentes, por otro, proporcionando acceso a soluciones en línea, facilitando las actividades cotidianas de los ciudadanos y las empresas y reduciendo al mínimo los obstáculos a los que se enfrentan en el mercado interior. La existencia de una pasarela digital única que proporcione acceso en línea a información exacta y actualizada, a procedimientos y a servicios de asistencia y de resolución de problemas podría contribuir a concienciar a los usuarios sobre los diferentes servicios en línea existentes y ahorrarles tiempo y dinero.”

Esta pasarela, con una interfaz común en todas las lenguas oficiales de la UE, nace con el triple objetivo de:

- reducir la carga administrativa que soportan ciudadanos y empresas que ejercen o quieren ejercer sus derechos en el mercado interior incluida la libre circulación, en plena conformidad con las normas y procedimientos nacionales;

<sup>5</sup> [Reglamento \(UE\) 2018/1724 del Parlamento europeo y del Consejo de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 1024/2012.](#)

- eliminar la discriminación; y
- garantizar el funcionamiento del mercado interior proporcionando información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas.

El desafío está en conseguir que para finales de 2020 las personas o empresas que se muevan a través de las fronteras de la UE puedan averiguar fácilmente qué normas y servicios de asistencia se aplican en su nueva residencia y que, a más tardar a finales de 2023, se puedan realizar una serie de procedimientos en todos los Estados miembros de la UE sin ningún tipo de papeleo, tales como como registrar un automóvil o reclamar una pensión.

Ello implica que desde las administraciones públicas se puedan activar nuevos procedimientos administrativos en línea que en la actualidad no son posibles, regidos por el "principio de una sola vez". En definitiva, aspirar a que usuarias y usuarios no tuvieran que presentar a las autoridades documentos o datos que ya estuvieran en poder de otras instituciones públicas.

## 2.5. Consolidar una identidad digital

A caballo entre el reto de la interoperabilidad, el reto de la seguridad y, sobre todo, el de la movilidad, es preciso mencionar el reto específico de la firma digital.

El marco regulador para una identidad electrónica de personas físicas y jurídicas a nivel europeo está establecido en el Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE. El también conocido como "Reglamento eIDAS" contiene dos elementos esenciales:

- Un escenario de interoperabilidad al que deben ajustarse las infraestructuras nacionales de identificación electrónica de los Estados miembros mediante nodos que se comunican entre sí en las transacciones transfronterizas.
- Niveles de seguridad de la autenticación para establecer el grado de confianza que permita garantizar que la identidad declarada es la real.

La integración de todos los servicios públicos electrónicos con el eIDAS constituye un reto, que en España se realiza a través del sistema Cl@ve, cuyo objetivo es que el ciudadano pueda identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios.

"El nodo eIDAS español es un proyecto que permite el reconocimiento mutuo de identidades electrónicas en Europa. En concreto, facilita la aceptación del DNI electrónico en servicios de Administración Electrónica de otras administraciones europeas así como la identificación de ciudadanos europeos en servicios públicos españoles utilizando un medio de identificación de su país de origen.

Este nodo es el componente de interoperabilidad que se conecta con los servicios electrónicos y los sistemas de identificación nacionales, y con los nodos correspondientes de otros Estados miembros, y permite el reconocimiento de identidades electrónicas emitidas por otros países de acuerdo con el Reglamento eIDAS (UE) No 910/2014."

Además, la actual conceptualización de “servicios de movilidad de la Administración electrónica” está referida a aplicaciones informáticas descargadas en dispositivos móviles (apps para Android, iPad, iPhone) donde la identificación del usuario está sustentada en la funcionalidad de firma electrónica o digital, a través de la cual se abre la puerta para interactuar con las administraciones desde Internet. Así, en el Portal PAE se hace referencia a ellas en lo que atañe a las siguientes app:



Sin embargo, estas aplicaciones todavía no están preparadas del todo para interactuar con administraciones de otros Estados miembros. De hecho, actualmente se sigue trabajando en la aplicación del Reglamento eIDAS a través del Sistema europeo de reconocimiento de identidades electrónicas:

El problema reside en que todos los países no están trabajando al mismo ritmo. Por ejemplo, desde 2017, con la aprobación de la anteriormente mencionada Ley de contratos del sector público<sup>6</sup>, las relaciones mercantiles de las empresas españolas con las administraciones públicas, vía concurso público, se han generalizado en formato electrónico a través del portal único que ofrece la Plataforma de Contratación del Sector Público. Sin embargo, aún no existen pasarelas que permitan ampliar los procedimientos de licitación pública convocados por Administraciones ubicadas en algunos Estados miembro diferentes al de la sede de la empresa que desea licitar, ni plataformas donde se pueda compartir información de la licitación, ni el reconocimiento de las firmas electrónicas de las personas responsables de la entidad que acude a la licitación.

Estas diferencias de plazo según Estado miembro a la hora de cumplir con la obligación de reconocimiento mutuo de identidades electrónicas en todos los servicios públicos comunitarios se confirman en la tabla sobre los Sistemas de identificación electrónica notificados a la UE que se proporciona en el portal PAE. En el caso de España, el plazo expira en noviembre de 2019, pero hay países como Portugal cuyo plazo se extiende hasta febrero de 2020.

---

<sup>6</sup> [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#)

### 3. LOS GESTORES ADMINISTRATIVOS COMO ACELERADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

#### 3.1. Una gestión administrativa en constante evolución

En todo este contexto, resulta clave el papel que desempeña, y puede desempeñar, el colectivo de gestores administrativos. Se trata de profesionales que representan a pymes, a trabajadores autónomos y a la ciudadanía y sus intermediarios ante la Administración pública en diversas áreas de trabajo tales como fiscalidad, seguridad social, extranjería/nacionalidades, tráfico, gestión inmobiliaria, Registros y Escrituras<sup>7</sup>, etc.

Su misión transversal podría situarse en el asesoramiento experto y la facilitación de trámites administrativos garantizando el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Administración Pública.

La trayectoria marcada por este colectivo profesional a lo largo del tiempo ha estado siempre relacionada con esa función de puente entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía considerándose la figura del gestor como colaborador social.

Aunque los albores de la profesión se sitúan en el reinado de Isabel II, en el siglo XIX, no es hasta la época de la Segunda República cuando el Estado legaliza la profesión. El aumento paulatino del número de trámites con las Administraciones Públicas conlleva que el ciudadano recurriese a profesionales conocedores de los distintos procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones administrativas. De ahí, las y los gestores administrativos han pasado a ser habilitados para actuar y tramitar en nombre de terceras personas interesadas y se les deposita la confianza de que han verificado la identidad de éstas.

Los principales hitos en la evolución de este perfil profesional son:

- Años 70/80: Junto al cambio tributario, los gestores administrativos pasan a ocuparse del 60% de las declaraciones de IRPF.
- Años 90: con la creación de la Tesorería de la Seguridad Social, pasan a realizar más del 60% de las nóminas de trabajadores de empresas, especialmente de las pymes.
- Años 2000: la nueva fiscalidad de las sociedades abre un nuevo horizonte y el colectivo pasa a ocuparse del 60% de los trámites fiscales de pymes y autónomos.
- Año 2005: una encomienda de gestión firmada entre la Dirección General de Tráfico (DGT) y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España dota de nuevas competencias a estos gestores administrativos, a través de sus respectivos colegios profesionales, para realizar más del 90% de los trámites en materia de tráfico, como la transmisión de vehículos, la matriculación, etc.

<sup>7</sup> En el informe "MobileGest" de 2018 del Ilustre Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Madrid se enumeran las siguientes áreas de trabajo del colectivo: fiscal, laboral, tributario, extranjería, registros de la propiedad y mercantiles, tráfico, transportes, protección de datos, prevención de riesgos laborales, industria, licencias, prevención en blanqueo de capitales y *corporate compliance*, así como cualquier trámite ante las distintas administraciones

- Año 2008: el ICOGAM pone en marcha la Oficina Electrónica de los gestores Administrativos de Madrid (OEgAM) para la gestión de los trámites de sus clientes y desde la que se realizan trámites con la DGT, Catastro o Extranjería.
- Año 2016: se suma a la ecuación la tramitación de expedientes de adquisición de nacionalidad española por residencia por representación de los interesados. En virtud de un convenio con el Ministerio de Justicia, los gestores administrativos pasan a ser habilitados sociales para la presentación electrónica de los expedientes en representación de los interesados.

Los colegios profesionales actúan como nexo de unión de este colectivo y han apostado por la renovación e impulso de nuevas herramientas y procedimientos de trabajo conforme evolucionaban las necesidades y el entorno en el que se desarrollan las relaciones con los distintos organismos de la Administración Pública a fin de agilizar y simplificar las tramitaciones de ciudadanos y empresas en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos.

En esta adaptación continua, con el desarrollo de plataformas electrónicas interoperables se ha constatado que se registran grandes ahorros de tiempo y costes para ambas partes de la intermediación (ciudadanía y administración). Por ejemplo, con la OEgAM el trámite de matriculación de un vehículo pasó de suponer 8 trámites en persona con 4 administraciones y un tiempo de entre 2 días a 3 semanas, a 3 trámites telemáticos con 4 administraciones y un tiempo de 5 minutos. En los años de funcionamiento de esta plataforma, los gestores administrativos de Madrid han pasado a realizar el 98% de las matriculaciones y el 80% de las transferencias telemáticas.

Además, recientemente, el ICOGAM ha dado un nuevo paso adelante y ha desarrollado y puesto a disposición de sus colegiados una nueva plataforma electrónica denominada MobileGest que favorece la interoperabilidad con las administraciones públicas mediante una aplicación que permite gestionar la identidad digital y firma electrónica de los clientes desde cualquier sitio solo con el uso del dispositivo telefónico móvil.

Esta plataforma gestiona los trámites con las instituciones públicas y las identidades digitales y firmas electrónicas de los clientes (a través de la interconexión con sus teléfonos móviles) para todo tipo de procedimientos, incluidos los denominados personalísimos, garantizando un completo nivel de seguridad jurídica y técnica (cumpliendo los requisitos eIDAS). Asimismo, gestiona certificados digitales, tramita facturas electrónicas y licitaciones públicas, cuenta con un servidor seguro que almacena claves privadas virtualmente en la nube y permite obtener la trazabilidad de los certificados de un cliente. Por su parte, los clientes, a través de una app, pueden interactuar con su gestor administrativo de manera casi inmediata.

### 3.2. Las fortalezas de la gestión administrativa

Con este nuevo enfoque, la actividad profesional desempeñada por el colectivo de profesionales de la gestión administrativa se ha convertido en **vector de la modernización administrativa española**. A continuación se sintetizan algunas de sus características más relacionadas con ese papel.

*Cuadro 1. Fortalezas y oportunidades del colectivo de profesionales de la gestión administrativa*

FORTALEZAS DE PARTIDA	OPORTUNIDADES DE CARA AL MERCADO ÚNICO DIGITAL
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los gestores administrativos son profesionales altamente cualificados.</li><li>• Sus servicios tienen un amplio alcance, asesorando a más del 70 % del tejido empresarial.</li><li>• Su actividad se caracteriza por dotar a la gestión administrativa de: eficacia y eficiencia (seguridad, menos errores, ahorro de tiempo, ahorro económico, ahorro medioambiental-no papel).</li><li>• Las plataformas digitales OEgAM y, sobre todo, MobileGest son herramientas pioneras y replicables en diversos contextos territoriales.</li><li>• Todo ello en cumplimiento de directrices UE (ej.: respecto a requisitos EIDAS de reconocimiento de identidad electrónica; protocolo de seguridad de la información, etc.).</li><li>• En sintonía con el cumplimiento de la LOPD, tienen sus bases de datos registradas en la Agencia Española de Protección de Datos.</li><li>• Cuentan con el respaldo de otras garantías como la ISO 27001 (Sistema de gestión de la seguridad de la información) y es Autoridad de Registro de Certificados Digitales.</li><li>• Existe una alta sensibilización del Colegio que representa a estos profesionales que ha impulsado el cambio de cultura corporativa: <i>"Dejar atrás "el papel" no sólo ha significado un esfuerzo de adaptación y reciclaje profesional de los gestores administrativos, sino también una enorme inversión en capital humano con un perfil acorde a los nuevos requerimientos de tramitación electrónica"</i>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los esfuerzos realizados hasta ahora están en línea con el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2006-2020.</li><li>• El Mercado Único Digital se abre a muchas otras oportunidades de intervención en la tramitación transfronteriza y la relación con Administraciones de otros países UE que suponen un nuevo campo de actuación para este colectivo.</li><li>• La progresiva digitalización de la Administración española tiene todavía mucho recorrido, por lo que sigue generando más escenarios de cooperación interinstitucional y entre los ámbitos estatal, autonómico y local.</li><li>• Hay otras AAPP de ámbito estatal por explorar, por ejemplo tramitación con autoridades laborales (SEPE) o entidades concedentes de ayudas/subvenciones.</li><li>• Hay perfiles de clientes por explorar como las entidades semiprivadas que también interactúan con las AAPP.</li><li>• El ICOGAM está considerado un "aliado de excepción" de las AAPP para establecer nuevos convenios y ampliar el mercado.</li></ul>

*Fuente: Elaboración propia*

En definitiva, con la información disponible, el contexto post 2020 parece ampliamente favorable para ofrecer nuevas oportunidades a los profesionales de la Gestión Administrativa, teniendo en cuenta que la profesión tiene en su ADN el avanzar conforme la Administración avanza.

Por su lado, la existencia permanente de demanda, se justifica desde la necesidad que tienen tanto las empresas como la ciudadanía en general de cumplir con las obligaciones ante las Administraciones públicas en una realidad en permanente movimiento.

En un contexto que cada vez tiene un componente digital mayor, la apuesta de digitalizar los servicios de gestión administrativa por parte del ICOGAM se sitúa en la buena (y quizás única) dirección. Pero además, la cercanía al cliente (personal o vía teléfono móvil), dota al servicio de la necesaria humanización de la que no puede desprenderse esta actividad de intermediación aportando un valor añadido.

De cara a una potencial expansión del mercado al que se dirige, resulta clave la capacidad de interlocución institucional con las diferentes administraciones públicas. Y además puede merecer la pena realizar un esfuerzo por visibilizar la figura facilitadora de estos profesionales ante sectores de la ciudadanía que aún no conozcan las ventajas actuales de estos servicios.

### 3.3. Los nuevos desafíos

Son muchos los desafíos en un entorno fuertemente cambiante y competitivo. Además de los ya citados, en el debate público siguen detectándose cuestiones pendientes de resolver, tanto tecnológicas, como sociales e incluso éticas.

Por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico, existen retos tales como:

- La necesidad de actualización permanente: relacionado con el principio de “ausencia de legado” consistente en renovar las tecnologías y los sistemas informáticos transcurrido un cierto período de tiempo con el fin de que estén permanentemente actualizados en relación con el entorno y el desarrollo tecnológico, que están en constante cambio.
- Desarrollar nuevos componentes comunes adicionales a los existentes: facilitando su utilización y fomentando el uso y la compartición de infraestructuras de datos, de nube y de computación entre diferentes administraciones, a fin de no duplicar esfuerzos y consumir recursos públicos para replicar desarrollos informáticos y funcionalidades en cada nivel administrativo. Esto es, coordinar mejor para racionalizar la inversión y ofrecer servicios eficientes.
- Promover la utilización y compartición de macrodatos y microdatos, con plenas garantías de anonimato, para hacer seguimiento de la atención a las necesidades de la población y ofrecer servicios eficaces.

Desde el punto de vista social y ético, se sugieren retos como:

- Combatir la fractura digital entre la ciudadanía (personas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de analfabetismo y/o pobreza digital).
- Desarrollar una democracia participativa con la aspiración al voto electrónico seguro.
- Erradicar la proliferación de las noticias falsas (“fake news”) o las nuevas formas de ciberdelincuencia, donde se garantice la seguridad digital como un derecho.
- Evitar la deshumanización de la interlocución de las administraciones públicas con la ciudadanía.

Pero todos estos retos abren en sí mismos nuevos escenarios de oportunidad.

En 2021, la Comisión Europea tiene previsto lanzar un Programa de Europa Digital, dentro de un nuevo Marco financiero plurianual dotado con un presupuesto de 9,2 mil millones de euros. El programa descansa en 5 nuevas prioridades sobre las que trabajar en este futuro inmediato:



Computación de alto rendimiento; Inteligencia artificial; Ciberseguridad y confianza; Habilidades digitales avanzadas; y Transformación digital e interoperabilidad. Respecto a esta última prioridad (previsiblemente dotada con 700 millones de euros), se dará continuidad al programa de la Comisión Europea ISA<sup>2</sup> para impulsar la transformación digital de las administraciones públicas europeas a través de la interoperabilidad.

El futuro de esa transformación digital del sector público descansa en la estrategia del Mercado Único Digital, hasta ahora exitosa en los términos más conceptuales de definición de la estrategia y la aprobación de legislación que hacen factible la transición. Es esperable que con la nueva inversión se pueda hacer frente a la definitiva transformación digital, fortaleciendo la competitividad de la UE dentro del liderazgo mundial.

### 3.4. En conclusión

Nos encontramos en un momento temporal crítico, donde se espera que antes de 2020 las Administraciones públicas hayan simplificado y digitalizado sus procesos administrativos internos y los mecanismos de relación e interacción con la ciudadanía y las empresas.

En el camino hacia un Mercado Digital Único, la Comisión Europea tiene altas expectativas respecto a la mejora de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos y de la gestión interna de estas instituciones mediante la incorporación de una estrategia digital que no sólo modernice el sector público sino que lo acerque definitivamente a la sociedad.

España ocupa una posición aventajada en el mapa europeo de la transición hacia una plena Administración electrónica, pero aún faltan pasos para llegar a la meta final. Nuestra compleja organización territorial ralentiza el proceso de transformación y le resta optimización.

En todo caso, los retos a superar se convierten en oportunidades de mejora para muchos actores, entre quienes se encuentran los profesionales de la gestión administrativa.

Tal y como se reflexionaba en el anteriormente citado informe de la Fundación Telefónica “Sociedad Digital en España, 2018”, las nuevas tendencias tales como la inteligencia artificial, la computación en la Nube o la expansión de las *Smart cities*, amplían el abanico de oportunidades para que las Administraciones públicas mejoren sus servicios a la ciudadanía. Iniciativas como la compra pública innovadora o las alianzas público-privadas para el desarrollo de nuevos servicios digitales contribuyen igualmente a la consecución de un Mercado Único Digital”. Una de las conclusiones de dicho estudio es que a pesar de los avances “queda mucho por recorrer para permitir una dinamización del mercado digital”.

En un entorno donde la Administración electrónica España ocupa una posición privilegiada dentro del contexto de la UE, el alto potencial de la Gestión Administrativa convierte a este colectivo de profesionales **no sólo en dinamizadores, sino en aceleradores de la consecución de los objetivos del Mercado Único Digital y, posiblemente, en protagonistas del nuevo Programa Europa digital en el horizonte post 2020.**



## ANEXOS

## La estrategia de E-Government en la Unión Europea

La Administración electrónica es uno de los puntos a los que presta atención la Estrategia para el Mercado Único Digital. Dicha estrategia, lanzaba en 2015 las directrices de la Comisión Europea encaminadas a garantizar la igualdad de acceso a los bienes y servicios en línea, establecer ecosistemas innovadores, dinámicos y seguros mediante la creación de las condiciones para que prosperen las redes y los servicios digitales, y en definitiva, para asegurar que toda la ciudadanía, empresas y gobiernos europeos puedan confiar en los servicios en línea y beneficiarse de la revolución digital, aprovechando el máximo potencial de crecimiento de esta nueva economía.

Aunque ya es un hecho la incorporación de las TIC en los servicios públicos de la UE (con distintos niveles de intensidad y con algunos problemas de fragmentación e ineficiencia), en el contexto del Mercado Único Digital se trataría de dar un paso más por mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados a empresas y ciudadanía, y aprovechar el crecimiento de la economía digital (con la oportunidad que supone la disponibilidad de datos masivos, los servicios en la nube o el Internet de las cosas). El objetivo final es conseguir una Europa digital más inclusiva e integradora.

Para ello, la Comisión Europea aprobó en 2016 el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 sustentado en 3 pilares:

- I. Modernizar la administración pública con las TIC.
- II. Lograr la interoperabilidad transfronteriza con servicios públicos digitales.
- III. Facilitar la interacción digital de la administración pública con la ciudadanía y las empresas.

Dicho Plan se propone eliminar las barreras digitales existentes en el Mercado Único Digital y evitar una mayor fragmentación en el contexto de la modernización de las administraciones públicas, promoviendo una transformación digital ajustada a las necesidades de la ciudadanía.

### Cuadro 2. Principios básicos del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020

1. **Versión digital por defecto:** los servicios públicos deben prestarse en forma digital como opción preferida, a través de un único punto de acceso (ventanilla única) y de diferentes canales.
2. **Principio de “sólo una vez”:** garantizar que ciudadanía o empresas facilitan la misma información a una administración pública una sola vez. Las administraciones están autorizadas para reutilizar internamente los datos respetando las normas de protección.
3. **Inclusión y accesibilidad:** los servicios públicos digitales toman en consideración las necesidades diferentes de personas con discapacidad o las personas mayores o desconectadas.
4. **Apertura y transparencia:** las administraciones públicas deberán compartir información y datos y las personas usuarias podrán hacer un seguimiento de e interactuar con los procesos administrativos que les afecten.
5. **Escala transfronteriza por defecto:** los servicios públicos digitales pertinentes deberían estar disponibles más allá de las fronteras y facilitar la movilidad dentro del mercado único.
6. **Interoperabilidad por defecto,** con servicios digitales diseñados sin discontinuidades en todo el mercado único.
7. **Fiabilidad y seguridad:** las iniciativas van más allá de asegurar la protección de datos personales, la intimidad y seguridad informática, generando confianza en las personas usuarias.

A su vez, el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 se organiza en los 3 pilares o prioridades antes mencionadas y la programación de 20 acciones asociadas a ellos:

**Cuadro 3. Relación entre las prioridades y las actuaciones previstas en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 y año previsto**

Prioridad	La Comisión Europea
I.- Modernizar la administración pública con las TIC, utilizando habilitadores digitales clave (soluciones y servicios compartidos y reutilizables basados en especificaciones técnicas y normas acordadas)	1.-Apoyará la transición de los Estados miembros a la plena implementación de la contratación pública en línea y a la utilización de registros de contratos (2019).
	2.-Acelerará la utilización de los servicios eIDAS (servicios de confianza para transacciones electrónicas), incluida la identificación electrónica y la firma electrónica (2016).
	3.-Garantizará la sostenibilidad a largo plazo de la infraestructura de servicios digitales transfronterizos (2018).
	4.-Presentará una versión revisada del Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF) y apoyará su utilización por parte de las administraciones nacionales (2016-2019).
	5.-Coordinará el desarrollo de un prototipo de catálogo europeo de normas en el ámbito de las TIC para la contratación pública (2017).
	6.-Utilizará componentes comunes del Mecanismo «Conectar Europa» y aplicará el EIF (Marco Europeo de Interoperabilidad). Introducirá los principios de «versión digital por defecto» y «solo una vez», la facturación electrónica y la contratación pública electrónica y evaluará la repercusión de una posible aplicación del principio de «ausencia de legado» (tecnologías actualizadas permanentemente) (2016-2019).
II. Lograr la interoperabilidad transfronteriza con servicios públicos digitales	7.-Presentará una propuesta de Portal Digital Único (2017).
	8.-Convertirá el Portal Europeo de e-Justicia en una ventanilla única de información sobre temas de justicia europea (2016).
	9.-Establecerá, en cooperación con los Estados miembros, la obligatoriedad de la interconexión de todos los registros mercantiles de los EEMM (2017).
	10.-Desarrollará la interconexión electrónica de los registros de insolvencia (2019).
	11.-Presentará una iniciativa para facilitar el uso de soluciones digitales a lo largo de todo el ciclo de vida de las empresas (2017).
	12.-Presentará una propuesta legislativa para ampliar el mecanismo electrónico único para el registro y el pago del IVA (2016).
	13.-Pondrá en marcha un proyecto piloto relativo al principio de «solo una vez» para las empresas (2016).
	14.-Crearé una ventanilla única para las notificaciones en el ámbito del transporte marítimo y digitalizará los documentos electrónicos de transporte (2018).
	15.-Finalizará la creación del intercambio electrónico de información sobre seguridad social (EESSI) (2019).
	16.-Seguirá mejorando el portal europeo de la movilidad profesional EURES (2017).
	17.-Apoyará a los Estados miembros en el desarrollo de servicios de sanidad electrónica transfronterizos (2016-2018).
III. Facilitar la interacción digital de la administración con la ciudadanía y las empresas	18.-Evaluará la posibilidad de aplicar el principio de «solo una vez» para los ciudadanos en un contexto transfronterizo.
	19.-Acelerará la puesta en marcha y la adopción de la infraestructura de datos de la Directiva INSPIRE.
	20.-Transformará sus sitios web para fomentar una mayor implicación y participación de ciudadanos y empresas en la elaboración de las políticas y programas de la UE.

El objetivo instrumental de este Plan de Acción se resume en ahorrar cerca de 5.000 millones de euros al año a partir de 2020, simplificando la vida de la ciudadanía y de las empresas, más conectadas, y acelerando la transición a la contratación pública electrónica y a la firma digital.

## Estado de situación de la Administración Electrónica en la UE

La Comisión Europea publica informes anuales de seguimiento, acerca del progreso de las políticas digitales en los países de la UE, conocidos como los Europe's Digital Progress Report (EDPR). Para hacer este seguimiento comparado se dispone del índice DESI (Digital Economy and Society Index) que se compone de varios indicadores y mide las siguientes 5 grandes dimensiones:

1. **Conectividad:** Banda ancha fija, banda ancha móvil, rápida y ultrarrápida y sus precios.
2. **Capital Humano:** Habilidades básicas y uso de Internet, habilidades avanzadas y desarrollo.
3. **Uso de Servicios de Internet:** Usos de contenidos, comunicación y transacciones en línea.
4. **Integración de la tecnología digital:** Digitalización de empresas y comercio electrónico.
5. **Servicios Públicos Digitales:** Administración electrónica y e-Salud.

El último EDPR disponible en el momento de edición del presente informe es el publicado para el año 2018. En lo referido al capítulo sobre los Servicios Públicos Digitales, los valores medios para la UE-28 se reflejan en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Valor medio alcanzado en la Dimensión 5 del Índice DESI, para los países de la UE-28, 2018**

Índice DESI / D-5	Valor medio UE-28
Usuario/as e-Government	El <b>58 %</b> de las y los ciudadanos que necesitan servicios públicos eligen hacerlo por Internet, lo que deriva en un ahorro de tiempo.
Procesos completados en línea	= <b>53</b> : El uso de registros interconectados va en aumento de forma que las y los usuarios pueden evitar volver a cumplimentar formularios con sus datos
Pasos completados del servicio en línea	= <b>84</b> : Cada vez se dispone de más pasos administrativos relacionados con los eventos importantes de la vida (nacimiento, compra de vivienda, etc.) para completar los servicios en línea.
Servicios públicos digitales a empresas	= <b>83</b> : Se proporciona un alto número de servicios públicos digitales para empresas desde su creación, hasta las operaciones regulares y, tanto, para empresas nacionales como para extranjeras.
Datos abiertos	= <b>73 %</b> . El alto nivel de madurez de los datos abiertos se debe a la estos están disponibles y a su usabilidad con respecto a la disponibilidad de funcionalidades y a su accesibilidad.
Servicios de e-Salud	= <b>18 %</b> . Menos de 1 de cada 5 Estados miembros usan servicios de salud y cuidados en línea.

**FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX REPORT 2018**

El último informe publicado por la Comisión Europea que hace un balance del progreso que llevan haciendo 34 países europeos<sup>8</sup> en los últimos 10 años en materia de Administración electrónica es el titulado: eGovernment factsheets: 10 anniversary report. En esas "hojas de datos" (FactsSheets) se descende en el detalle de información que aportan los anteriores indicadores.

<sup>8</sup> Los países que conforman la UE-28, más Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía.

Así, las actuaciones más estratégicas van desde promulgar nueva legislación, hasta abordar reformas significativas como: reorganizar algunas estructuras gubernamentales en nuevos Ministerios, habilitar oficinas locales de atención a la ciudadanía, o invertir en infraestructuras que permiten la prestación de servicios a través de portales de administración electrónica, publicación de datos abiertos, o en la capacitación en habilidades digitales.

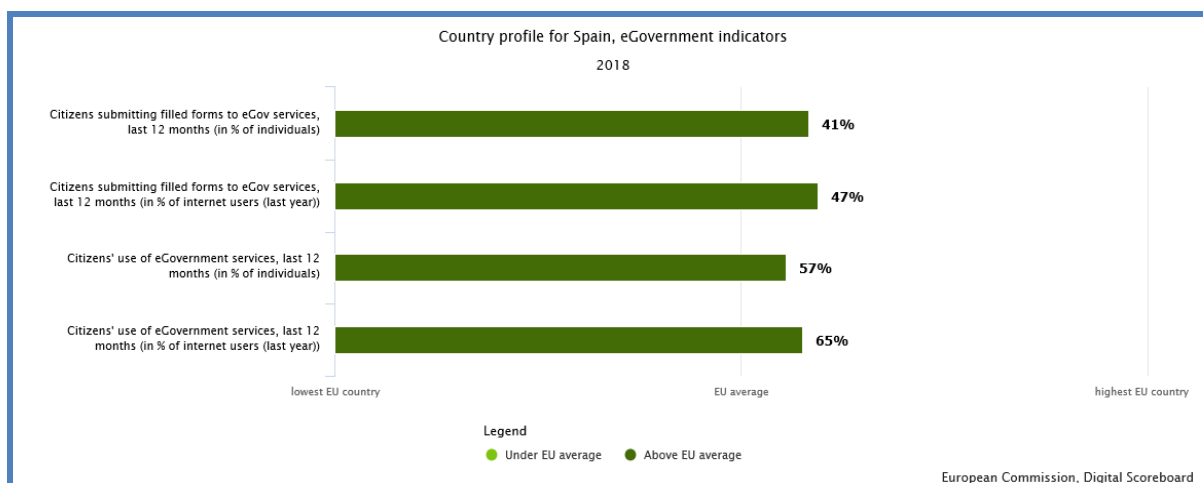
Dicho informe de balance pone de manifiesto que todos los países han adoptado estrategias dedicadas a fomentar la digitalización del sector público, aunque con distinta intensidad o acogida.

## El caso español

Continuando con las dos fuentes estadísticas anteriores, cuando se observan los datos para nuestro país, los resultados son bastante reveladores.

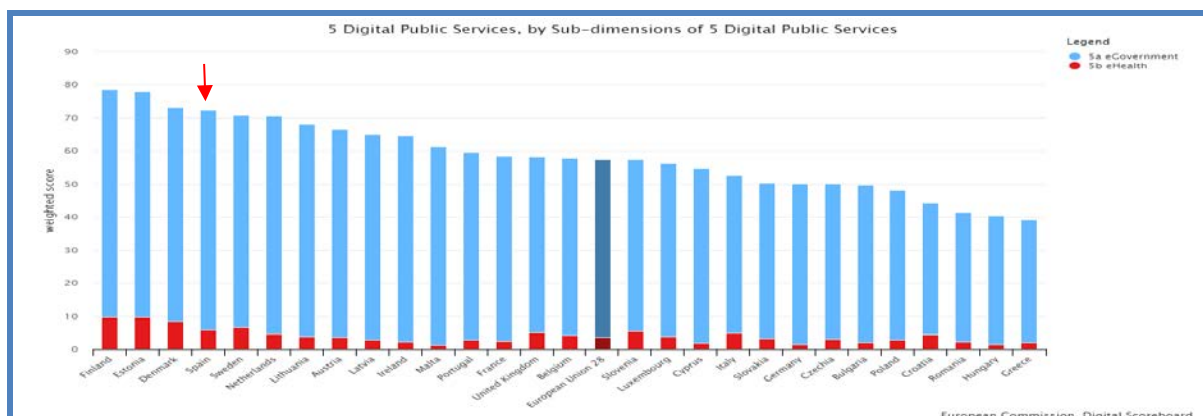
Así, en el caso concreto del Índice DESI para España, los datos desagregados por los indicadores que componen la dimensión 5 referida a los servicios públicos digitales, nuestro país está por encima de la media en todos ellos y se sitúa en la cuarta posición entre los Estados miembros más avanzados en la digitalización de los servicios públicos.

Gráfico 2. Posición relativa de España frente al conjunto de la UE-28 en los indicadores de e-Government, 2018



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX REPORT 2018

Gráfico 3. Ranking UE-28 para la dimensión 5 del Índice DESI (Servicios Públicos Digitales), 2018

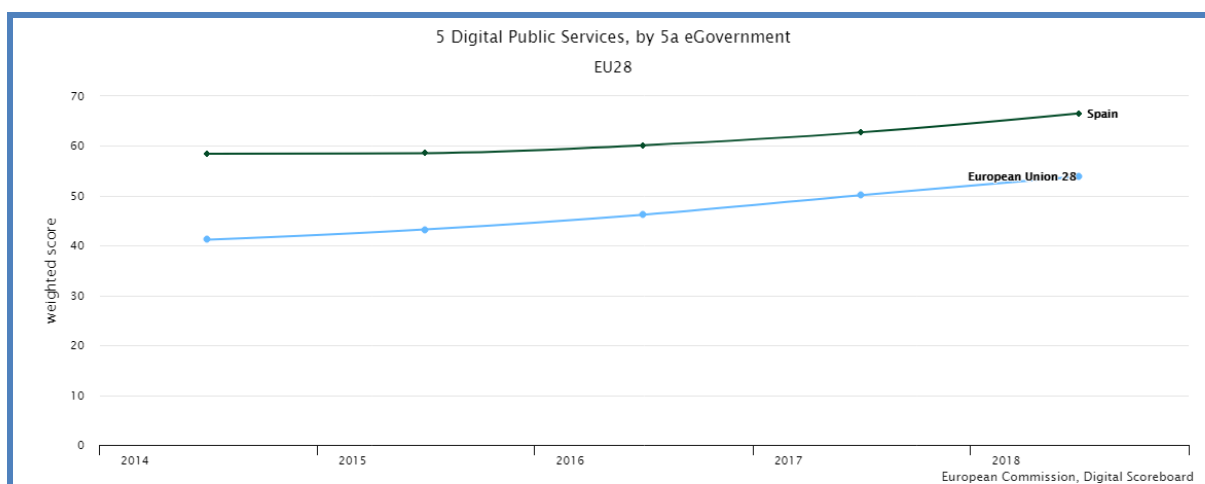


*FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX – SCORE BOARD 2018:*

En concreto, en el detalle que facilita el informe EDPR, 2018, España ocupa posiciones especialmente altas tanto en el indicador “e) Datos abiertos” (con la segunda posición después de Irlanda) como en el indicador “d) Servicios digitales a empresas” (ocupando el tercer puesto tras Dinamarca e Irlanda). Asimismo ocupa el quinto puesto en el indicador “f) Uso de Servicios de salud y cuidados en línea”.

Cuando se observa la progresión anual de nuestro país en el Índice DESI, se confirma la evolución en una posición claramente por encima de la media del conjunto de Estados miembros de la UE-28.

*Gráfico 4. Evolución de la dimensión 5 del Índice DESI de España y la UE-28, entre 2014 y 2018*



*FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX – SCORE BOARD 2018*

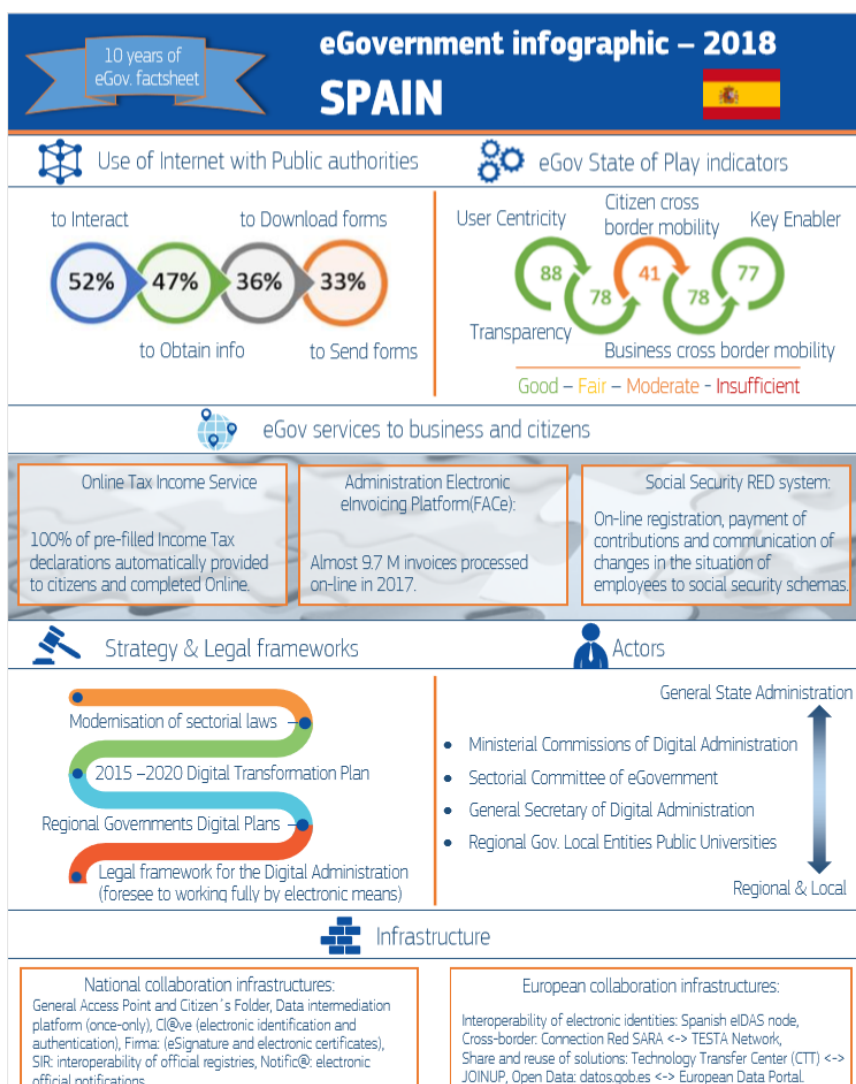
Respecto a la otra fuente de información comparada que refleja la Comisión Europea, destacan los siguientes logros acerca de España:

- **Acción normativa:** España ha incorporado la estrategia digital en su legislación, por ejemplo, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El compendio de leyes de nuestro país, tanto a nivel nacional, como autonómico, está recogido en el portal PAE.
- **Planificación Estratégica:** se destaca el Plan Estratégico de Mejora de la Administración y el Servicio Público 2012-2015, el III Plan de Acción de España de la Alianza para el Gobierno Abierto (2017-2019) y el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (2015-2020).
- En su estructura administrativa, somos el país con mayor número de actores institucionales (15) relacionados con la gestión o la puesta en marcha de iniciativas de eGovernment.
- En materia de ciberseguridad, se cuenta con el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica regulado por Real Decreto 3/2010 de 8 de enero, además de con la Resolución de 7 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Informe del Estado

de la Seguridad y con la Resolución de 27 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Auditoría de la Seguridad de los Sistemas de Información.

- En contratación electrónica se ha avanzado mucho desde la aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Es significativo el avance en servicios como el registro en línea de gestiones con el Sistema de Seguridad Social, la facturación electrónica o el servicio de ingreso de impuestos en línea.

**Ilustración 1. Infografía resumen sobre el caso de España, 2018**



**FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. 10 YEARS OF EGOVERNMENT FACTSHEET, 2018**

El retrato pormenorizado de la situación de España en estos últimos 10 años, a partir de la iniciativa de reporte mediante hojas de datos auspiciada por el programa de la Comisión Europea ISA2 (Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens), también figura en el Informe eGovernment in Spain editado a fecha de diciembre de 2018.



Otra referencia cercana en el tiempo que permite comparar la situación de cada país con el conjunto de la UE es el informe de la Comisión Europea: eGovernment Benchmark 2018: the digital efforts of European countries are visibly paying off, que se concentra en 4 bloques de indicadores:

1. Centralidad en el usuario, referido a la disponibilidad y alcance en línea de la información, así como a su amigabilidad o usabilidad. Es el indicador que mejor está madurando y evolucionando en el conjunto de la UE.

Centralidad en usuario	Puntuación media UE	Puntuación España	España supera la media UE en todos los casos, salvo en la facilidad de uso
Puntuación general	82	90	
Disponibilidad on line	83	94	
Usabilidad	88	100	
Amigabilidad, facilidad	62	47	

2. Gobierno transparente, referido tanto a la transparencia de los organismos públicos acerca de sus responsabilidades y actuaciones, como a la transparencia en los procesos de prestación de servicios y en cuanto a la gestión de datos personales. Se observa que las entidades públicas aún tienen recorrido para adoptar la transparencia como impulsor clave para generar confianza en el gobierno digital. Donde los valores son más altos es en la transmisión de su misión y responsabilidades, su estructura organizativa o en la difusión de la legislación relevante y en cómo los usuarios pueden solicitar información adicional.

Gobierno transparente	Puntuación media UE	Puntuación España	España supera la media UE en todos los casos
Puntuación general	59	73	
Prestación de servicios	52	67	
Organismos públicos	71	85	
Datos personales	54	68	

3. Habilitadores clave, se refiere a 4 elementos: Identificación electrónica (eID), documentos electrónicos (eDocuments), fuentes autenticadas y publicaciones digitales donde los gobiernos se comunican electrónicamente con ciudadanos o empresas a través de notificaciones vía correo digital. Con un logro del 54 %, el informe muestra que todavía hay un amplio margen de mejora en determinados procesos tales como la optimización de la reutilización de información (personal) ya proporcionada por las personas usuarias.

Habilitadores clave	Puntuación media UE	Puntuación España	España supera la media UE en todos los casos
Puntuación general	54	73	
e-ID	51	61	
Documentos electrónicos	63	91	
Fuentes autenticadas	53	72	
Correo digital	51	69	

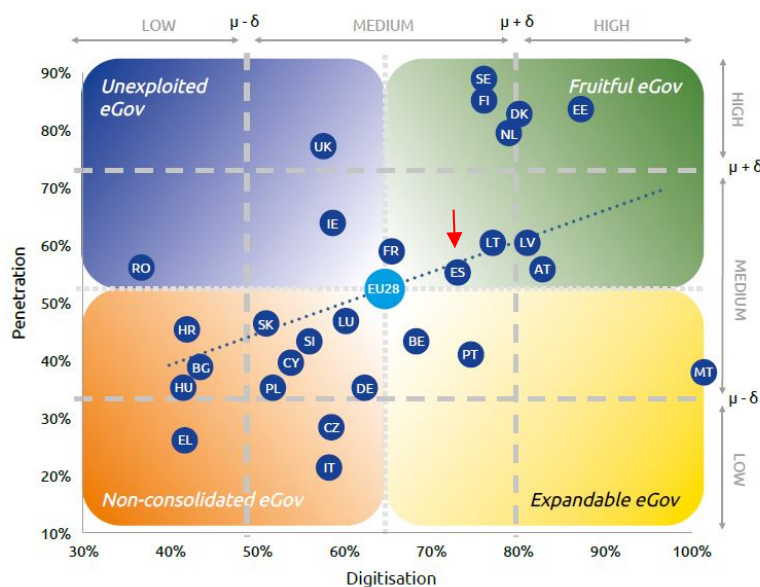
4. Movilidad transfronteriza, referido a la disponibilidad y uso de servicios en línea desde otros países, incluyendo la posibilidad de recibir soporte o ayuda interactiva, la posibilidad de que una eID de un país pueda ser utilizada en otro o de que documentos electrónicos puedan transferirse entre países. El bajo porcentaje medio indica que hay que seguir haciendo esfuerzos para abrir las fronteras digitales tanto para la ciudadanía como para las empresas.



Movilidad transfronteriza	Puntuación media UE	Puntuación España	España puntúa más bajo que la media en todas las dimensiones de ciudadanía salvo la transferencia de documentos En lo que respecta al entorno de empresas supera a la UE en todos los casos salvo en identificación electrónica
Ciudadanía Puntuación general	48	37	
Disponibilidad en línea	59	49	
Usabilidad	64	42	
eID	6	0	
eDocuments	13	22	
Empresas Puntuación general	61	79	
Disponibilidad en línea	72	90	
Usabilidad	76	84	
eID	18	11	
eDocuments	35	90	

Desde esta perspectiva, la Comisión concluye que España se sitúa en un nivel medio-alto de desarrollo de la Administración electrónica, tanto en lo que se refiere a Penetración, como a Digitalización, ocupando el grupo de los países mejor clasificados, aunque en la posición más cercana a la media comunitaria:

Gráfico 5. Posición de España respecto al conjunto de países europeos según penetración y digitalización, 2018



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA. EGOVERNMENT BENCHMARK, 2018

e-l avance de España en materia de e-Government es muy destacable. En el portal de la Administración electrónica del Gobierno de España, se describe y listan el conjunto de servicios disponibles a fecha de noviembre de 2018 en el Catálogo de Servicios de la Administración Digital. Muchos de esos servicios no se han mencionado en las referencias a los indicadores sobre los que la Comisión Europea sintetiza y compara el progreso entre países. Por ejemplo:

- En el terreno de los servicios a la ciudadanía se incluyen: Identidad digital y firma electrónica; Registros electrónicos y representación ante las administraciones públicas; Apoyo a la tramitación administrativa; Interoperabilidad; etc.
- En los desarrollos tecnológicos para la mejora de la gestión interna de las administraciones públicas figuran por ejemplo programas de recursos humanos, de gestión de las

comunicaciones y mensajerías (archivo electrónico, metadatos, etc.); o la gestión de subvenciones.

- El Catálogo también describe las nuevas infraestructuras asociadas, para el alojamiento de información, la gestión de la seguridad, etc.

Para hacer seguimiento de este progreso a nivel nacional, existe el OBSAE - Observatorio de Administración Electrónica que registra y reporta de forma muy visual información actualizada sobre un conjunto de indicadores sobre la implantación y uso de la Administración Electrónica y de las TIC en las Administraciones Públicas (tanto a nivel estatal, como autonómico y local).



Asimismo, el OBSAE actualiza periódicamente la posición de España en determinados rankings internacionales, lo que permite confirmar que se encuentra en una posición aventajada.

*Tabla 2. España en los rankings internacionales, 2019*

Summary chart of international indicators	
Indicator	Position
United Nations eGovernment Survey 2018: Leading countries with very high E-Government Development Index (EGDI)	17
United Nations eGovernment Survey 2016: Top performing countries in Online Service Index (OSI)	12
United Nations eGovernment Survey 2016: E-Participation Index	7
The Global Innovation Index 2017: online government services	11
The Global Innovation Index 2017: online participation	7
OURData Index Report (OCDE): Open Government Data	6
Summary chart of european indicators	
Indicator	Position
Digital Economy and Society Index (DESI)	10
Digital Economy and Society Index (DESI): digital public services	4
State of Play of Interoperability in Europe Report (2016): alignment with the European Interoperability Framework.	3
State of Play of Interoperability in Europe Report (2016): implementation of the European Interoperability Framework	1
Open Data Maturity in Europe Report (2018)	2

FUENTE: OBSAE, 1 ABRIL 2019

## La situación en España desde la administración autonómica y local

En el caso de España, por su alto grado de descentralización, la administración electrónica debe contar con la dimensión territorial. De esta manera, la perspectiva autonómica se traslada a través de la Comisión de Estrategia y TIC de la Conferencia Sectorial sobre Administraciones Públicas, con la representación de todas las Comunidades Autónomas.

Dicha Comisión reporta anualmente al OBSAE sobre los avances en la materia dentro del Informe CAE “La Administración electrónica en las Comunidades Autónomas”. En el último informe CAE de noviembre de 2018 se insiste en que la transformación digital está vinculada a la orientación hacia el ciudadano, por lo que el enfoque de los servicios prestados se centra en la ciudadanía y en las empresas, para garantizar la relación electrónica entre las partes. En este sentido, se trabaja por adoptar una lógica de “diseño para todos”, la disponibilidad de servicios para ciudadanos de otros países de la UE y el uso de los servicios en línea.

Dicho informe registra grandes diferencias en el nivel de adopción de cada una de estas dimensiones por cada Comunidad Autónoma. En el detalle de servicios electrónicos cabe destacar los avances en la adopción de la carpeta electrónica, la licitación electrónica o la factura electrónica. También se informa de la posición de cada Comunidad Autónoma en materia de automatización de la gestión de procedimientos la cooperación entre administraciones, las actuaciones en materia de transparencia y participación ciudadana, etc.

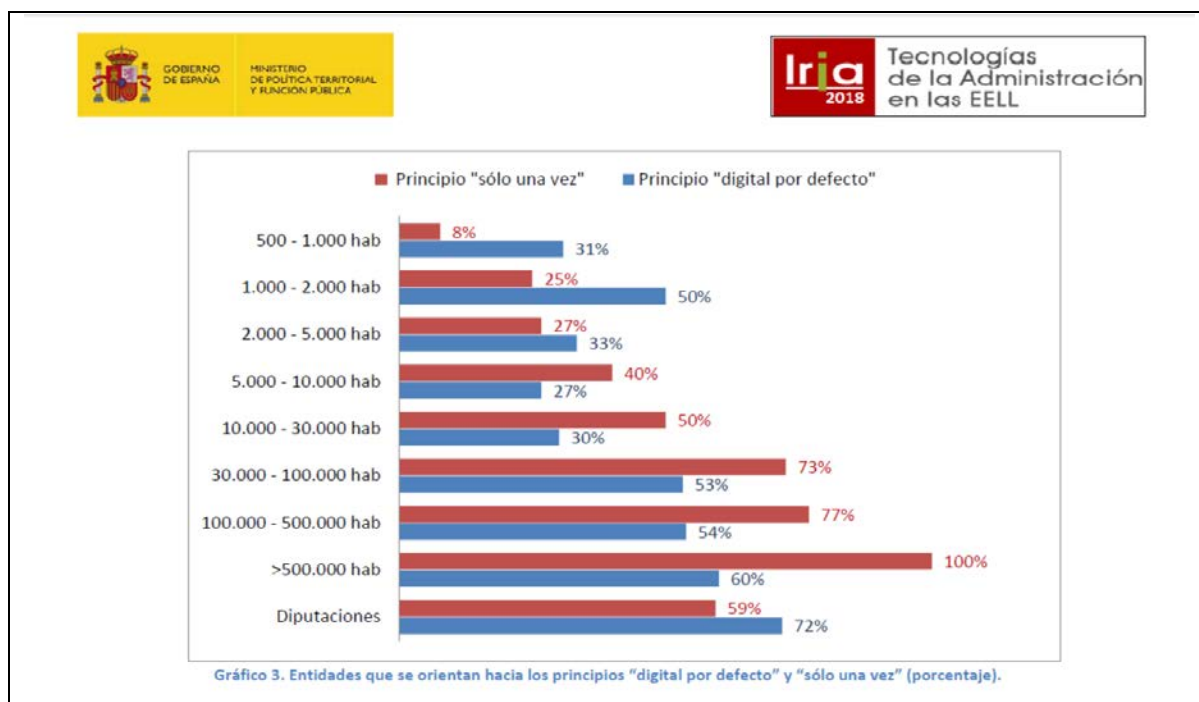
Los gobiernos autonómicos han desarrollado un importante despliegue de mecanismos de interacción, básicamente con aplicaciones móviles que permiten desde tramitaciones de cita previa, receta electrónica o historia clínica en los servicios de Salud a aplicaciones para la obtención de información turística. También se han desarrollado aplicaciones de Administración electrónica como las carpetas ciudadanas o sistemas de notificaciones, así como numerosos proyectos de digitalización documental o de capacitación/sensibilización digital, portales de transparencia, etc.

A esa detallada información puede sumarse el análisis sobre el estado de la cuestión a nivel de la Administración Local española de los informes IRIA, basados en una encuesta bienal a una muestra estratificada de entidades municipales según número de habitantes y área geográfica. En ellos figura el grado de avance en el uso de las TICs resaltando las peculiaridades del entorno local, favoreciendo la definición de un marco general de actuación que oriente las futuras decisiones de planificación y adquisición de Sistemas y Tecnologías de la Información en este ámbito administrativo. Así, bajo el título “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018” se describen las políticas TIC de transformación digital a nivel local junto a los Servicios centrados en el ciudadano y la empresa; el Impulso de las actuaciones administrativas automatizadas; Gobierno abierto; Gastos y personal TIC; y Equipamiento en las entidades locales.

Tal y como se observará en los siguientes gráficos, existe un desigual desarrollo de la Administración electrónica a nivel local. El avance más claro lógicamente se aprecia en los municipios con mayor población.

De hecho, un principio básico del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, como es el “sólo una vez”, sólo se cumple al 100 % en municipios con más de 500.000 habitantes. Cuando se desciende a municipios de 30.000 a 100.000 habitantes el porcentaje de implementación supone un 75%. Por su lado, la implantación del principio de “digital por defecto” es aún menor.

Gráfico 6. Porcentaje de entidades locales orientadas hacia los principios "digital por defecto" y "sólo una vez"

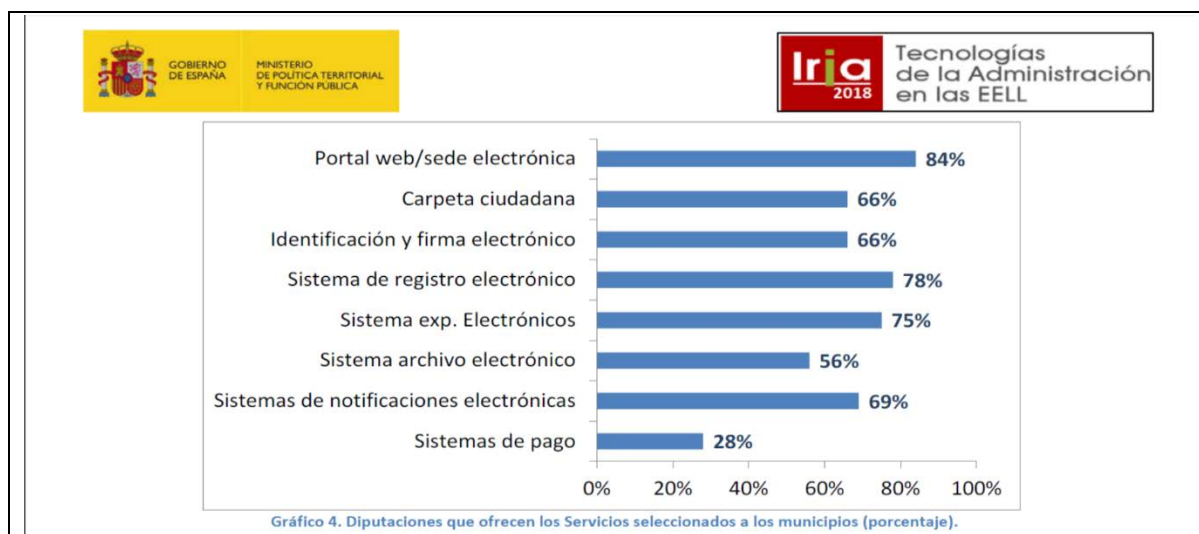


FUENTE: INFORME IRIA, 2018

Como puede observarse, los municipios pequeños llegan apenas al 50 % del cumplimiento. En España, la competencia para la prestación de los servicios de Administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes recae en las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes (Cabildos y Consejos).

El siguiente gráfico, muestra el tipo de servicios que las diputaciones ofrecen a los municipios. Sólo hay trece diputaciones que dan cobertura al 100 % de los municipios de su provincia, once están por encima del 50 % de cobertura y solamente dos están por debajo del 50 %.

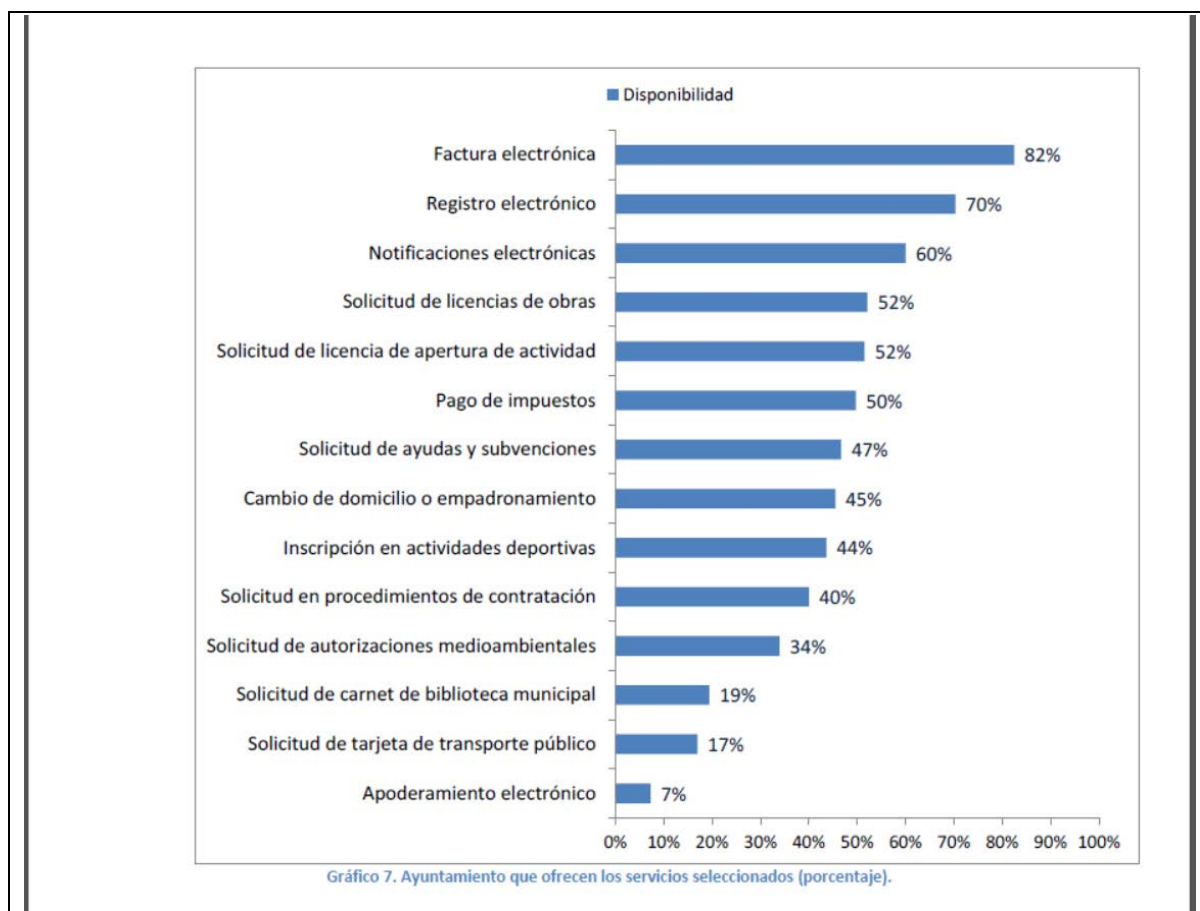
Gráfico 7. Cobertura de servicios de eAdministración que prestan las Diputaciones a los municipios (%)



FUENTE: INFORME IRIA 2018

Finalmente, se recoge la información que aporta el Informe IRIA 2018 acerca de la tipología de servicios de Administración electrónica que ofrecen los propios ayuntamientos a su población.

**Gráfico 8. Disponibilidad de servicios ofrecidos desde los ayuntamientos españoles (%)**



FUENTE: INFORME IRIA, 2018

Así, se observa que el servicio de factura electrónica lidera el ranking con un 82 % de las entidades municipales<sup>9</sup>, le sigue el registro y las notificaciones electrónicas con 70 % y 60 % respectivamente. En el otro extremo, tan sólo un 7 % de municipios cuentan con el servicio de “apoderamiento electrónico”.

<sup>9</sup> Desde el 15 de enero de 2015, las facturas dirigidas a las Administraciones Públicas deberán ser electrónicas, de acuerdo a la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público.

## REFERENCIAS

### Referencias documentales

- COMISIÓN EUROPEA. "[Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa](#)". COM (2015) 192 final. Bruselas, 6 de mayo de 2015.
- COMISIÓN EUROPEA. "[Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la administración](#)". COM(2016) 179 final. Bruselas, 19 de abril, 2016
- COMISIÓN EUROPEA: "[eGovernment in local and regional administrations. Guidance, tools and funding for implementation](#)", 2017
- COMISIÓN EUROPEA. "[Europe's Digital Progress Report](#)", Capítulo sobre Administración Digital, 2018.
- COMISIÓN EUROPEA. "[eGovernment in Spain](#)", 2018.
- COMISIÓN EUROPEA. "[eGovernment factsheets 10 anniversary report](#)", 2019
- COMISIÓN EUROPEA. "[eGovernment Benchmark Report 2018: the digital efforts of European countries are visibly paying off](#)", 2019.
- EUROPEAN DATA PORTAL: "[3 retos de la reutilización de la información en el sector público y cómo se pueden superar](#)", 2019
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA: "[sdiE-18: Sociedad Digital en España 2018](#)", 2019
- MIGUEL SOLANO GADEA. "[Diccionario de términos y conceptos de la Administración electrónica](#)". Gobierno de España. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 3ª edición, 2018.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA: "[Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018](#)", 2018
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA: "[La administración electrónica en las Comunidades Autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica \(CAE\) 2018](#)", 2018
- NACIONES UNIDAS. "[Encuesta sobre e-Gobierno 2018. Impulsar e-Gobierno para apoyar la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes](#)". Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018

### Portales web

- Datos.gob.es - Iniciativa de datos abiertos del Gobierno de España: <https://datos.gob.es/es>
- NIFO-National Interoperability Framework Observatory: "[Factsheet Spain](#)"
- OBSAE- Observatorio de Administración Electrónica: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE.html#.XKInUkxuKMo](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html#.XKInUkxuKMo)
- Portal de la Administración Electrónica (PAE) del Gobierno de España: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home#.XJnZrChKiMo](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home#.XJnZrChKiMo)
- Portal de legislación de la UE sobre Mercado Único Digital: [https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital\\_market.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=es)
- Portal Europeo de Datos: <https://www.europeandataportal.eu/es/homepage>