



# Innovaciones en la prestación de servicios públicos

## Número 2

Los servicios en línea  
como derecho ciudadano

El caso de España

Elisa de la Nuez  
Carlota Tarín  
Rafael Rivera

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Capacidad  
Institucional del  
Estado

**DOCUMENTO  
PARA DISCUSIÓN**

# IDB-DP-378

Abril de 2015

# Innovaciones en la prestación de servicios públicos

## Número 2

Los servicios en línea como derecho ciudadano

El caso de España

Elisa de la Nuez

Carlota Tarín

Rafael Rivera



Banco Interamericano de Desarrollo

2015

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Pedro Farias, [pfarias@iadb.org](mailto:pfarias@iadb.org)



# Innovaciones en la prestación de servicios públicos

Número 2

## Los servicios en línea como derecho ciudadano El caso de España

Elisa de la Nuez, Carlota Tarín y Rafael Rivera



Prefacio .....	i
Introducción .....	iii
<b>Diseño e implementación .....</b>	<b>1</b>
Antecedentes .....	1
Contexto .....	3
Implementación .....	5
Disponibilidad de los servicios electrónicos .....	9
Utilización de los servicios electrónicos .....	12
<b>Resultados e impacto .....</b>	<b>14</b>
Mejoras en la calidad del servicio .....	14
Análisis de costes y beneficios económicos .....	14
Inversión .....	16
Efectividad .....	19
Significado e impacto .....	20
Sostenibilidad .....	20
<b>Factores de éxito y limitaciones .....</b>	<b>22</b>
Organización .....	22
Marco normativo .....	22
Alianzas y participación privada .....	22
Calidad de la gestión .....	23
Cultura .....	24
<b>Lecciones aprendidas .....</b>	<b>25</b>
La potencial adaptabilidad a otros contextos .....	25
<b>Referencias .....</b>	<b>27</b>
<b>Anexo 1. Legislación autonómica .....</b>	<b>28</b>
<b>Anexo 2. Metodología .....</b>	<b>31</b>
<b>Anexo 3. Análisis de costo-beneficio .....</b>	<b>35</b>
<b>Anexo 4. Niveles de e-Administración .....</b>	<b>36</b>

Por años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado trabajando con los gobiernos de América Latina y el Caribe para fortalecer su capacidad de gestión y mejorar la calidad de sus servicios públicos. Este apoyo incluye asistencia técnica y financiera, así como la generación y el intercambio de conocimientos pertinentes para comprender los factores de cambio y modernización institucional conducentes a mejoras en la prestación de servicios públicos y a entornos institucionales que fomenten la innovación gubernamental.

Como parte de estos esfuerzos, el BID ha seleccionado una serie de experiencias concretas a ser documentadas, analizadas y publicadas, y reunido estos casos y sus lecciones aprendidas en una serie de documentos de discusión titulada: "Innovaciones en la Prestación de Servicios Públicos". El primer número de la serie: *¿Pueden los centros de atención telefónica 311 mejorar la prestación de servicios? Lecciones de Nueva York y Chicago*, exploraba cómo los centros de atención del 311 pueden no solo representar un número telefónico de acceso a la información gubernamental, sino también funcionar como una poderosa herramienta multicanal de apoyo a un modelo de gestión de servicios centrado en los ciudadanos.

Para dar continuidad a la documentación de experiencias relevantes respecto de la mejora en la prestación de servicios públicos, este segundo número de la serie presenta el caso de la implementación de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que constituyó un hito fundamental en el desarrollo de la administración electrónica en España.

Esta Ley aprovechó la experiencia de actuaciones previas, especialmente en el ámbito de la exitosa Agencia Estatal de Administración Tributaria, la coyuntura política positiva, el entusiasmo de los funcionarios especializados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y el entorno europeo proclive a la modernización administrativa, para establecer un nuevo marco de relación entre la administración pública y los ciudadanos y empresas en el ámbito digital. Al reconocer como derecho de los ciudadanos la posibilidad de relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, y establecer un límite temporal para su cumplimiento, la Ley tuvo un efecto catalizador indudable en la implantación de la administración electrónica en España.

Como resultado, la Ley condujo a un aumento significativo de los servicios digitales disponibles en un corto plazo. Este progreso se terminó de concretar con el espectacular avance de España en el índice de e-participación de las Naciones Unidas, pues pasó de la posición 73 de 193 países en 2005 a la tercera posición entre la misma cantidad de países en 2010. En la actualidad, casi la totalidad de los procedimientos de la Administración General del Estado realizados por los ciudadanos pueden iniciarse

electrónicamente en España. El análisis del caso, que abarca sus factores de éxito y sus limitaciones, permite extraer conclusiones interesantes y recomendaciones que pueden ser de utilidad en el diseño y la implementación de políticas similares en otros países.

Los autores del documento, Elisa de la Nuez, Carlota Tarín y Rafael Rivera, son socios de la empresa lclaves, que proporciona servicios relacionados con la investigación, el análisis y la consultoría de las TIC, y en particular sobre su uso en el sector público.

Elisa de la Nuez es abogada del Estado y es especialista en derecho administrativo, políticas públicas y sociedad de la información. Formó parte del equipo fundador de Red.es, empresa pública encargada del desarrollo de la sociedad de la información en España, y posteriormente fungió como secretaria general de dicha empresa.

Carlota Tarín cuenta con más de ocho años de experiencia en consultoría en el sector público, en especial en la evaluación de programas y políticas públicas y en la elaboración de estudios e informes en el ámbito TIC.

Rafael Rivera cuenta con más de 25 años de experiencia en el ámbito de las TIC, tanto en el sector público como en el privado. Ha trabajado en Telefónica I+D, ha sido director de operaciones de Red.es, y gerente de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED).

Esta serie de documentos de discusión es coordinada por Pedro Farías, Especialista Principal en Modernización del Estado de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) del BID. Quisiera agradecer a Catalina García de Alba, María José Jarquín, Nicolás Dassen y Miguel Ángel Porrúa, quienes proporcionaron acertados comentarios y recomendaciones para la preparación del presente documento. De igual manera, me gustaría agradecer al Prof. Stephen Goldsmith y al Centro Ash de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard por su apoyo en la selección y en el marco de análisis de los estudios de caso que forman parte de esta serie. Por último, me gustaría agradecer el apoyo técnico y financiero del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (FFCI) del BID, cuyo financiamiento del Gobierno de la República Popular de China ha hecho posible esta publicación.

**Jorge Von Horoch**

*Coordinador del Cluster de Gestión Pública y  
Especialista Líder en Modernización del Estado  
División de Capacidad Institucional del Estado  
Instituciones para el Desarrollo  
Banco Interamericano de Desarrollo*



**E**l caso que analizamos en este estudio es la puesta en marcha en España de la **Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley 11/2007)**, cuya aprobación el 22 de junio de ese mismo año marcó el impulso definitivo de la e-Administración en este país. Como ocurre con otras políticas públicas en España, el proyecto de implantación de la e-Administración de forma uniforme y transversal a nivel nacional se instrumenta alrededor de una ley. De esta forma, se intenta conseguir un cambio significativo en el “modus operandi” de los poderes públicos en períodos relativamente reducidos de tiempo. En el caso de la Ley 11/2007, la característica más relevante es el reconocimiento como derecho ciudadano de la posibilidad de relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, lo que a su vez supone como contrapartida el establecimiento de una obligación correlativa para estas instituciones. Otra característica a destacar es la generación de plazos relativamente cortos para la implantación efectiva de los servicios de e-Administración<sup>1</sup>. Por lo tanto, la puesta en marcha de este proyecto sigue un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) con las implicaciones que esta estrategia conlleva.

Hasta el momento de la aprobación de la Ley 11/2007, el acceso electrónico a los servicios públicos dependía de la voluntad política, y de los medios técnicos y económicos de los que dispusiera cada organismo implicado. El reconocimiento de un derecho subjetivo a todos los ciudadanos españoles tuvo por finalidad garantizar a nivel nacional un acceso igualitario a estos servicios, con los matices derivados de la estructura territorial del Estado español, que se caracteriza por su elevado grado de descentralización política y administrativa.

Además de establecer servicios de e-Administración de carácter general o transversal, la Ley 11/2007 busca promover la homogenización hacia arriba de los servicios ya existentes, entre los que se destacan servicios muy importantes pero sectoriales, como los ofrecidos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Seguridad Social.

“El servicio jurídico de la AEAT dio solidez al desarrollo de la e-Administración y creó los conceptos jurídicos necesarios para su desarrollo en el ámbito tributario, dando soporte jurídico a las innovaciones tecnológicas que íbamos desarrollando. Estos conceptos se utilizaron después en el diseño de la Ley 11/2007.” **Santiago Segarra, Ex Director General para el Impulso de la Administración Electrónica**

<sup>1</sup> Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, exposición de motivos: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352).



## Antecedentes

Como antecedente normativo, cabe destacar que la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC),<sup>2</sup> contempla el uso de medios electrónicos por parte del gobierno, permitiendo que los ciudadanos se relacionen telemáticamente con las administraciones. Sin embargo, esto depende de los medios técnicos de los que estas administraciones dispongan, condición que no fomenta grandes avances en la implantación de la e-Administración. Posteriormente, la Ley 24/2001, del 27 de diciembre, creó los registros telemáticos para la recepción o el envío de solicitudes, escritos y comunicaciones, y habilitó la notificación por medios telemáticos.

Desde el punto de vista tecnológico y de la implantación efectiva, hay que destacar el papel innovador que ha tenido en España la AEAT, constituida en 1992<sup>3</sup> como una entidad de derecho público, encargada de la gestión y recaudación de los impuestos, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y dotada de una relativa autonomía jurídica y presupuestaria.

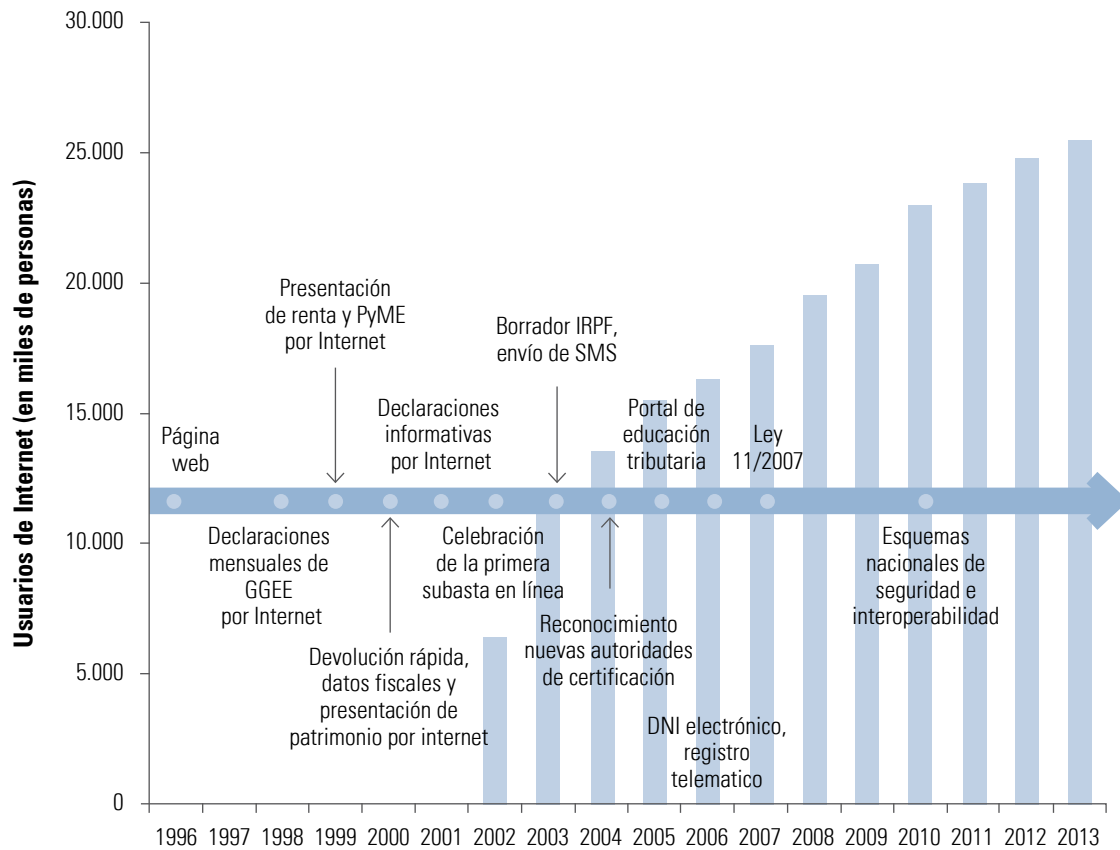
Esta relativa autonomía hizo posible también la aparición desde el principio de un importante número de funcionarios especializados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el cual estaba además fuertemente implicado en las “unidades de negocio”. En cuanto a la gobernanza –una característica muy particular de la AEAT–, el Director del Departamento TIC de dicho organismo pertenecía al Comité de Dirección de la institución, y por tanto tenía voz y voto en el máximo órgano de gobierno y decisión de la agencia.

El desarrollo de los servicios de e-Administración en España se fue realizando a través de la puesta en marcha de herramientas técnicas indispensables, tales como el código de seguro de verificación, el expediente electrónico y otros instrumentos que más tarde fueron adoptados y mejorados por la Ley 11/2007 (véase Ministerio de Economía y Hacienda, 2009). En paralelo se implantaron las modificaciones de la normativa tributaria, que eran imprescindibles para dotar de la necesaria eficacia jurídica a estas innovaciones tecnológicas, dada la estrecha colaboración de los departamentos técnicos y de la asesoría jurídica en el seno de la propia AEAT.

<sup>2</sup> Véase <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>.

<sup>3</sup> La AEAT fue creada por el artículo 103 de la Ley 31/1990, del 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992.

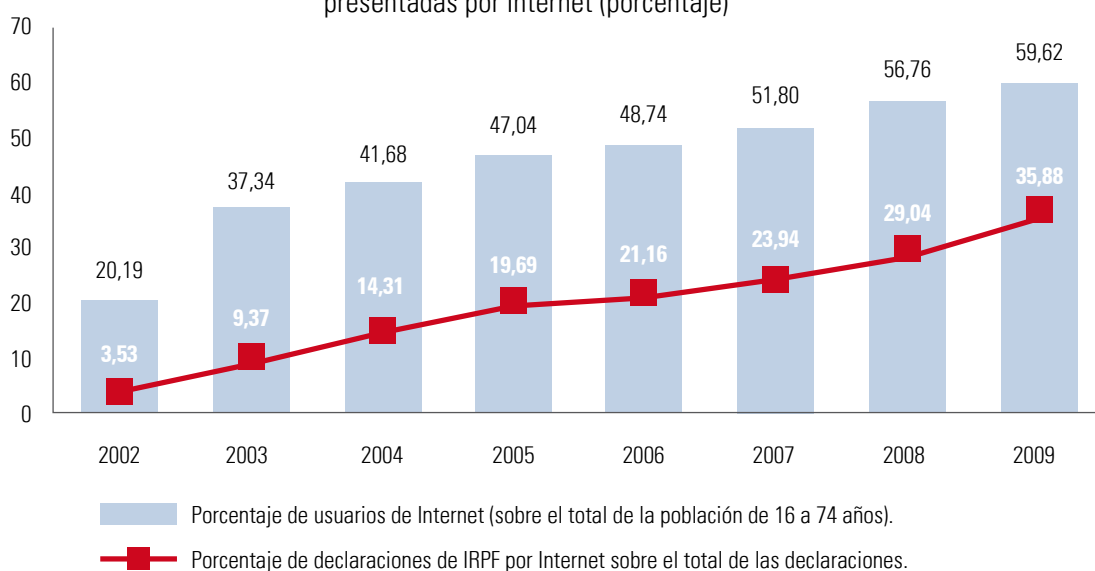
**Gráfico 1.** La evolución del uso de Internet en España frente a la evolución de los servicios telemáticos en la AEAT



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT y del Instituto Nacional de Estadística (INE).  
 Nota: La serie histórica del INE de usuarios de Internet comienza en 2002.

En este proceso de implantación hay que subrayar el papel de los colaboradores “cualificados” que la AEAT utilizó como intermediarios con los ciudadanos, imponiéndoles a ellos y no a los usuarios finales las obligaciones de relacionarse telemáticamente con la agencia. Estos colaboradores fueron básicamente las asesorías contables (en España conocidas como gestorías) y las entidades bancarias. Los ciudadanos y empresas, y especialmente los trabajadores autónomos, podían delegar en estas entidades la realización de distintos trámites electrónicos en su nombre y representación, desde la presentación de declaraciones hasta el pago de impuestos. De este modo, los ciudadanos no necesitaban contar ni con los conocimientos ni las herramientas (certificado electrónico o DNI electrónico) para realizar estos trámites, sino que sus asesores o gestores lo hacían por ellos, como un servicio más de los que prestan habitualmente a sus clientes.

**Gráfico 2.** Uso de Internet en España vs. declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas presentadas por Internet (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT y del INE.

Conviene recordar que la declaración de la renta se ha constituido como el primer trámite que los ciudadanos pueden realizar íntegramente de forma telemática en España. Para su implantación fue necesaria la puesta en marcha de diversas innovaciones técnicas, que fueron acompañadas por la revisión de la normativa tributaria específica correspondiente. Algunas de estas novedades, que fueron después incluidas y mejoradas en la Ley 11/2007, son la notificación electrónica, el expediente electrónico y la aceptación de las copias digitales de documentos como parte de dicho expediente.

En conclusión, la AEAT marcó la pauta para la extensión del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, aunque a nivel sectorial.

## Contexto

En cuanto al contexto político, la Ley 11/2007 forma parte de un paquete de medidas legislativas puestas en marcha por el entonces Gobierno de España para impulsar la Sociedad de la Información en el marco del Consejo Europeo de Lisboa y la iniciativa comunitaria i2010: *Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo*. La ley recibió el apoyo unánime del Parlamento nacional –lo que es poco habitual–, lográndose el consenso político gracias al planteamiento de la propia ley: dado que se pretendía reconocer un nuevo derecho de los ciudadanos, oponerse abiertamente a la norma no era políticamente correcto. Esta aceptación se vio reforzada por el hecho de que la tramitación de la ley se realizó de manera participativa, permitiendo el involucramiento activo de los distintos actores interesados. Este impulso político fue clave para el éxito de la ley y la consecuente implantación de la e-Administración en el país.

Indudablemente el momento de bonanza económica resultó esencial para recabar este apoyo. En 2007 el producto interno bruto (PIB) experimentó un crecimiento del 3,8%, lo que permitió aumentar el presupuesto TIC de las administraciones públicas, siendo también este un factor clave.

En cuanto al contexto institucional, como factores negativos cabe destacar la presencia de una burocracia muy rígida, jerarquizada y escasamente innovadora, con importantes reticencias al cambio y sin claros incentivos para abordarlo. Por esa razón, con ocasión de la Ley, se renunció conscientemente a realizar una auténtica reforma de los procedimientos administrativos en particular y de las formas de actuar de la administración pública en general. Entre los factores positivos, cabe mencionar la presencia de un cuerpo de funcionarios TIC de reciente creación y con un conocimiento de la tecnología y del negocio que permitieron impulsar el proyecto desde el interior de la administración.

En cuanto al contexto social, en 2007 la mitad de los españoles ya utilizaba Internet, y alrededor de un 40% de los hogares disponía ya de conexión a Internet de banda ancha (datos del INE, 2014). Más del 94,9% de las empresas contaba con conexión a Internet, y el 13% de los españoles ya realizaba compras en línea (datos del INE, 2014). Es decir: desde el punto de vista social, existía una masa crítica suficiente para la implantación de la e-Administración.

Hay que insistir en que la Ley 11/2007, además de reconocer “el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos”, pretende homogeneizar e igualar los servicios existentes.

El heterogéneo desarrollo de servicios de e-Administración era un motivo de preocupación. A pesar de operar bajo la misma normativa, las distintas organizaciones de la administración estaban digitalizando sus servicios por su cuenta, de manera diversa y en plazos muy distintos. Así, mientras algunas organizaciones contaban ya con muchos servicios disponibles electrónicamente, otras no habían avanzado nada. También preocupaba el riesgo de fragmentación normativa, que podía dar lugar a incompatibilidades y a la consiguiente falta de interoperabilidad.

### *Factores de éxito*

La necesidad de “poner orden” a este proceso fue identificada por la propia Administración General del Estado (AGE) y sus funcionarios. Por este motivo, el liderazgo del proyecto fue asumido por el entonces Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), un ministerio con competencias transversales y generales, y no por un organismo sectorial tecnológicamente más avanzado, como la AEAT o la Seguridad Social. Ante todo, quedaba clara la voluntad de establecer obligatoriamente la prestación de servicios públicos digitales completos en un plazo de tiempo relativamente breve con carácter general y transversal.

El apoyo político a este liderazgo fue del máximo nivel, lo que se reveló como esencial tanto para su diseño como para su implantación. El MAP carecía de liderazgo tecnológico y

por lo tanto se involucró a organismos tecnológicamente más avanzados, los cuales a su vez, y debido a su fuerte carácter sectorial, carecían de liderazgo político. La combinación de ambos liderazgos fue esencial, y su experiencia de éxito previa contribuyó a mitigar reticencias y temores por parte de los organismos públicos menos avanzados tanto desde el punto de vista normativo como tecnológico.

La presencia de los técnicos de las administraciones públicas también resultó fundamental. No solo se manifestaron entusiasmas con el proyecto, sino que –como estaban preparados técnicamente y tenían conocimiento de la idiosincrasia de las administraciones públicas– estuvieron implicados en su diseño.

“Sin duda, uno de los mayores aciertos ha sido centrarse en aspectos de elevado impacto dentro de la ciudadanía, de forma muy temprana, tales como la declaración telemática del IRPF o la posibilidad de envío de información laboral por parte de las empresas. Esto redujo de forma importante la carga administrativa de empresas y ciudadanos, utilizando, gracias a los ámbitos elegidos, tecnologías fiables y maduras. Con ello se creó una «cultura telemática» que tuvo una importante capacidad inicial de arrastre.” **Charo Elorrieta, responsable de e-Government y soluciones sectoriales del Departamento de Administraciones Públicas y Sanidad de la empresa Indra**

## Implementación

La Ley 11/2007 estableció plazos taxativos para su implantación, que para la AGE (el gobierno central) y los organismos de ella dependientes era el 31 de diciembre de 2009. Para el resto de las administraciones públicas la ley era menos tajante, ya que indicaba como plazo: “a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”. Es por ello que hubo diferentes resultados en la implantación de la e-Administración.

Para poder cumplir con estos plazos, en el ámbito de la AGE, el gobierno adoptó en el Consejo de Ministros la siguiente serie de instrumentos, tanto de seguimiento y control como de recursos económicos, técnicos y humanos:

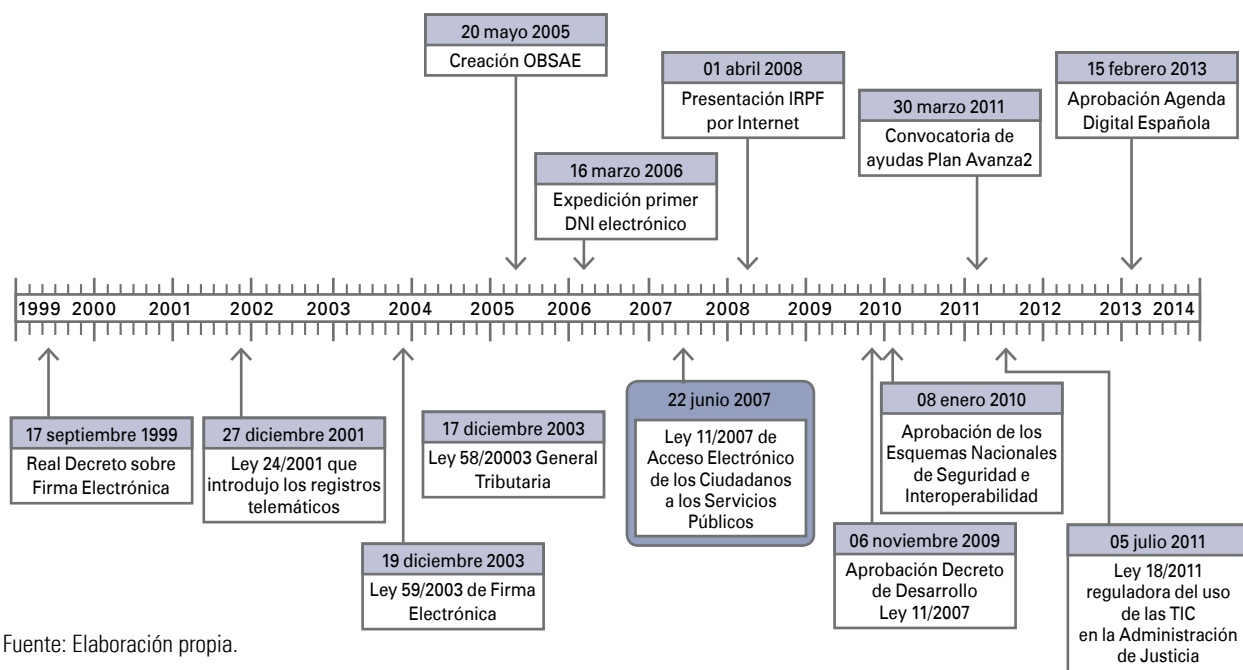
- a) *Relación de procedimientos adaptados a la Ley 11/2007 (disposición final tercera: “cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones”).*
- b) *Calendario de adaptación de los procedimientos no adaptados (disposición final tercera: “el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran”).*
- c) *Plan de medios (disposición adicional tercera: “el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, elevará al Consejo de Ministros un Plan de implantación de los medios necesarios para el ámbito de la AGE. Dicho Plan incorporará las estimaciones de los recursos económicos, técnicos y humanos que se consideren precisos para la adecuada aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en los tiempos establecidos en el calendario al*

que se refiere el apartado 2 de la disposición final tercera, así como los mecanismos de evaluación y control de su aplicación”).<sup>4</sup>

Estos instrumentos se materializaron en una serie de medidas que permitieron la implementación efectiva de la Ley en los plazos previstos y que suponían, lógicamente, el establecimiento de determinadas prioridades.

- **Infraestructura y servicios comunes:** se desarrolló infraestructura tecnológica y de servicios orientados a ser utilizada por todas las administraciones públicas con el fin de facilitar la puesta en marcha de los servicios electrónicos.
- Establecimiento de una serie de **servicios de apoyo** que se denominaron “**servicios centrados en el ciudadano**”, y que estaban orientados a darle soporte y facilitar el uso de la e-Administración.
- **Servicios de soporte para la adaptación de procedimientos a la Ley 11/2007:** se pusieron en marcha servicios orientados a respaldar a los propios funcionarios públicos en el proceso de creación de servicios electrónicos y en su comunicación con los ciudadanos.
- **Desarrollo normativo:** una vez aprobada la Ley era necesario su desarrollo reglamentario, en particular mediante los denominados Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, cuyo objetivo es garantizar que las comunicaciones e informaciones electrónicas de las administraciones públicas sean compatibles con las suficientes garantías de seguridad.

Gráfico 3. Cronología de la implantación de la e-Administración en España



Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Plan de actuación (diciembre de 2007). En el siguiente apartado de este informe se presentan datos sobre la evolución de la disponibilidad de trámites electrónicos desde la entrada en vigor de la Ley.



Sin embargo, la emergencia de la crisis económica, con las consiguientes reducciones presupuestarias (el capítulo de inversión de las unidades TIC de las subsecretarías de los ministerios cayó un 50%), obligó a revisar la planificación inicial y a priorizar unos servicios sobre otros, así como también a disminuir el alcance de algunas de las reformas previstas. Los criterios utilizados para priorizar procedimientos y servicios fueron los siguientes:

- El nivel de uso de la tramitación (cuántos ciudadanos los utilizaban).
- El impacto en la eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas (ahorros potenciales).
- Su relevancia social y política (su impacto en los ciudadanos).

Así, en 2009 estaban disponibles electrónicamente alrededor del 83% de los procedimientos de la AGE<sup>5</sup>, entendiendo como tales los procedimientos administrativos que pueden iniciarse electrónicamente, y que correspondían al 96% del volumen de tramitación (de los procedimientos tramitados por los ciudadanos<sup>6</sup>).

Es importante también destacar los instrumentos que se pusieron en marcha para el **seguimiento y control de la implantación**.

El Consejo Superior de Administración Electrónica se creó en 2005<sup>7</sup> como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, encargado de preparar, elaborar, desarrollar y aplicar la política y estrategia del gobierno en materia de tecnologías de la información, así como también impulsar y ejecutar la administración electrónica en la AGE.

El Consejo, que sigue activo y está presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, incluye representantes de varios ministerios y organismos, entre ellos: Administración Pública, Hacienda, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Presupuestos, Seguridad Social, la Agencia Tributaria, el Centro Nacional de Inteligencia, la Intervención del Estado, el Instituto Nacional de Estadística, Patrimonio del Estado, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda.

Su Comisión permanente se reúne mensualmente y el pleno al menos dos veces al año. Asimismo, el Consejo es responsable del Observatorio de la Administración Electrónica (OBSAE), entidad creada con el objetivo de conocer la situación y evolución de la administración electrónica española.

---

<sup>5</sup> Durante el proceso inicial de implementación de Ley se identificaron 2.500 procedimientos administrativos en la Administración General del Estado. Para realizar el seguimiento se seleccionaron los 300 procedimientos más importantes en cuanto a uso e impacto social, y que representaban el 98% de la tramitación, sobre los que se realizaba, y se realiza aún hoy, el seguimiento trimestral del desarrollo de la e-Administración. En el siguiente apartado de este informe se presentan datos sobre la evolución de la disponibilidad de trámites electrónicos desde la entrada en vigor de la Ley.

<sup>6</sup> Esto ha sido elaborado por el OBSAE a partir de los datos facilitados por los ministerios y organismos de la AGE.

<sup>7</sup> Véase el Real Decreto 589/2005.

“La Ley nace en un momento de boom económico y se planteó como una ley de derechos. No priorizaba actuaciones y se refería a digitalizar TODO. La Ley se ejecuta ya en un periodo de crisis, con reducción presupuestaria, así que lo primero que tuvimos que hacer fue priorizar: todo, pero empezando por lo importante, por los procedimientos de mayor impacto.”

**Fernando de Pablo, ex Director General para el Impulso de la Administración Electrónica**

plimiento de los objetivos propuestos, mediante la implicación de los máximos responsables de cada organismo.

A nivel autonómico, el proceso de desarrollo normativo fue más desordenado. Esto se hace evidente en el hecho de que la aprobación de normativas a este nivel se llevó a cabo en distintos momentos y con distinto contenido,<sup>8</sup> lo que implicó una implantación desigual de servicios en las distintas comunidades autónomas.

Después de la entrada en vigor de la Ley 11/2007, además de proporcionar información a los ciudadanos sobre el desarrollo de la e-Administración, a nivel interno se comenzó a medir trimestralmente la tramitación electrónica del 15% de aquellos procedimientos y servicios más importantes que representaban el 95% de la tramitación.

La función del OBSAE era esencial, dado que en estas reuniones de alto nivel se evidenciaban los avances (y retrasos) de cada organización, sirviendo para incentivar el cumplimiento de los objetivos propuestos, mediante la implicación de los máximos responsables de cada organismo.

### El Observatorio de la Administración Electrónica (OBSAE)

El Consejo Superior de Administración Electrónica tiene entre sus funciones “actuar como Observatorio de la Administración Electrónica para conocer su situación y evolución y proponer, en su caso, las medidas correctoras oportunas”.

Son tareas del OBSAE:

1. Sintetizar, analizar y publicar indicadores de e-Administración.
2. Realizar estudios anuales y publicar sus resultados en informes que evalúan el grado de desarrollo de la e-Administración y la implantación y el uso de las TIC en las administraciones públicas.
3. Publicar trimestralmente un boletín con los principales indicadores de la e-Administración en España.
4. Publicar mensualmente notas técnicas sobre aspectos concretos del desarrollo de la e-Administración.
5. Publicar ocasionalmente estudios temáticos sobre aspectos concretos de la e-Administración y artículos en medios de comunicación y foros especializados.

Cooperan con el OBSAE en la elaboración de estudios e informes las comisiones ministeriales, las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Véase [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html).

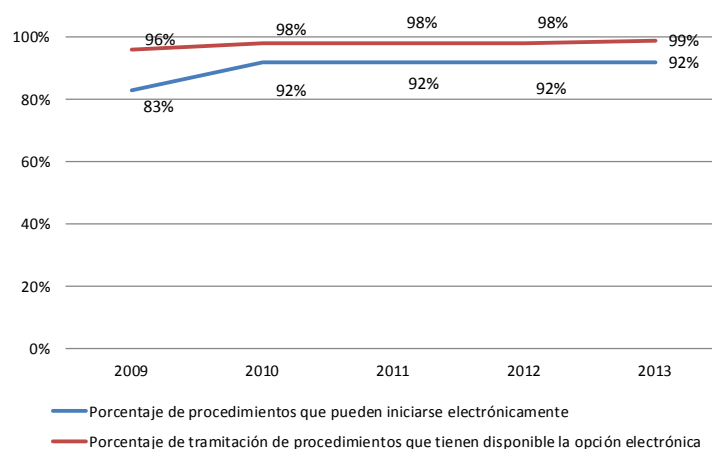
<sup>8</sup> Véase la tabla resumen en el anexo 1 de este documento, que resume la normativa autonómica relativa a la administración electrónica en diciembre de 2012.

Asimismo, debemos mencionar que el seguimiento de la implantación de la Ley a nivel autonómico ha sido menos eficaz. A pesar de que el OBSAE realiza un seguimiento de la legislación autonómica<sup>9</sup> y desde 2004 se publica anualmente un informe sobre el grado de avance de la administración electrónica en las comunidades autónomas,<sup>10</sup> sus datos muestran grandes inconsistencias<sup>11</sup> y su calidad dificulta la realización de un análisis riguroso sobre el nivel de implantación de la Ley desde su aprobación. Esta debilidad responde a la complejidad de la organización territorial española, tanto desde el punto de vista político como administrativo.

## Disponibilidad de los servicios electrónicos

El primer indicador de resultados de la Ley 11/2007 es el nivel de disponibilidad de los servicios electrónicos. En el caso español, el número de procedimientos de la AGE que tienen disponible la opción electrónica para su tramitación alcanza el 99%.

**Gráfico 4.** Disponibilidad de los servicios públicos electrónicos en España (AGE), según el volumen de tramitación



Fuente: OBSAE (2014).

En cambio, en el caso de las comunidades autónomas, para las cuales el último dato disponible es de 2012, el porcentaje de servicios a los que se puede acceder electrónicamente es del 62%.

<sup>9</sup> Véase el siguiente enlace: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Documentacion/pae\\_LegAutonomica.html#U4XxXCh7MjM](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_LegAutonomica.html#U4XxXCh7MjM).

<sup>10</sup> *La administración electrónica en las comunidades autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE)*, elaborado por el grupo "Observatorio, Indicadores y Medidas", creado en el marco del Comité Sectorial de Administración Electrónica.

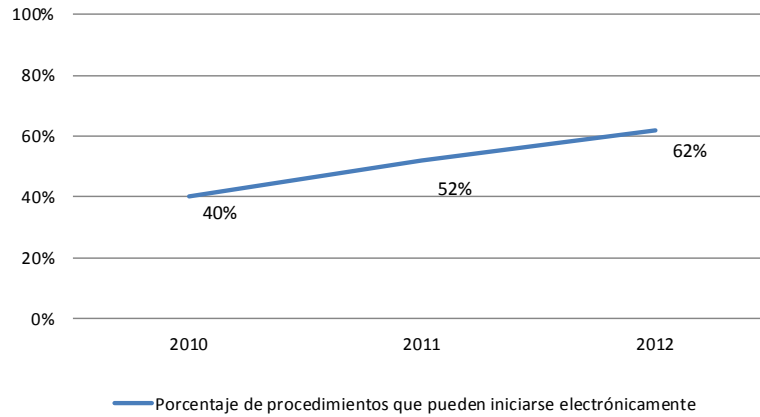
<sup>11</sup> A pesar de que existe una serie histórica desde 2004, no es posible realizar una comparación de la evolución temporal de la e-Administración en las comunidades autónomas, debido a los cambios metodológicos y de indicadores utilizados en sucesivos informes. Asimismo, existen inconsistencias en los datos, como retrocesos en años posteriores respecto de la disponibilidad electrónica de ciertos servicios públicos, lo que pone de manifiesto las fallas metodológicas de la encuesta.

**Cuadro 1.** Inventario de procedimientos en diferentes fases de las comunidades autónomas, 2012

CC.AA.	Procedimientos inventariados	Procedimientos iniciados de forma electrónica	Proced. electrónicos / Procedimientos inventariados (porcentaje)	Procedimientos en grado máximo de digitalización	Proced. máxima digitaliz. / Proced. inventariados (porcentaje)
Andalucía	1.270	1.270	100%	186	15%
Aragón	1.258	606	18%	11	1%
Canarias	794	126	16%	10	1%
Cantabria	793	631	80%	ND	ND
Castilla La Mancha	1.141	1.076	94%	0	0%
Castilla y León	1.297	418	32%	85	7%
Cataluña	1.483	1.483	100%	ND	ND
Comunitat Valenciana	2.011	754	37%	ND	ND
Galicia	1.580	508	32%	76	5%
País Vasco	950	537	57%	537	57%
Islas Baleares	850	86	10%	15	2%
La Rioja	814	814	100%	95	12%
Principado de Asturias	1.604	1.371	85%	ND	ND
Comunidad Foral de Navarra	1.251	1.251	100%	972	78%
Comunidad de Madrid	902	883	98%	883	98%
Región de Murcia	1.199	96	8%	ND	ND
Ciudad de Ceuta	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Total</b>	<b>19.195</b>	<b>11.910</b>	<b>62%</b>	<b>2.870</b>	<b>15%</b>

Fuente: Informe CAE 2012.  
ND = no se dispone de datos.

**Gráfico 5.** Disponibilidad de servicios electrónicos en España (comunidades autónomas), según el número de procedimientos

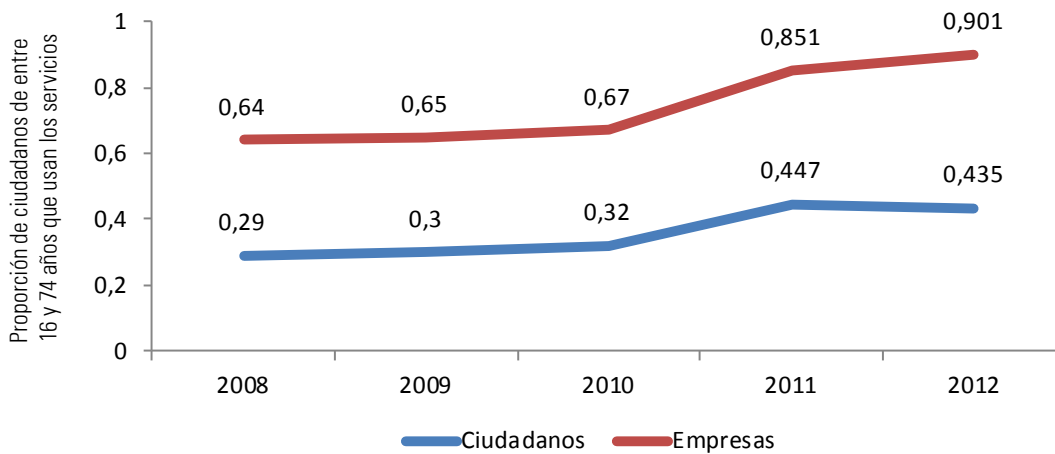


Fuente: OBSAE (2014).

El grado de cumplimiento de la Ley es muy desigual entre las diferentes comunidades autónomas.<sup>12</sup> El cuadro 1 recoge el porcentaje de procedimientos en cada una de las tres primeras fases de digitalización respecto del total de trámites inventariados en las distintas comunidades autónomas.

“El grado de cumplimiento de la Ley en las comunidades autónomas es muy desigual e inferior al del gobierno central.”

**Gráfico 6.** Uso directo de servicios de e-Administración en España



Fuente: OBSAE (2014).

<sup>12</sup> Como se ha mencionado previamente, la Ley 11/2007 establecía plazos estrictos para su cumplimiento por parte de la Administración General del Estado, sin embargo las comunidades autónomas y entidades locales no estaban obligadas a respetar ese plazo, sino que dicho cumplimiento quedaría supeditado a sus disponibilidades presupuestarias. No existía ningún mecanismo para hacer cumplir la Ley en estos ámbitos más allá de la estrategia denominada “name & shame”, puesta en marcha a través de los informes anuales CAE, donde se compara la observación de la Ley de parte de las distintas comunidades autónomas. Además, hay que tener en cuenta que estos datos los proporcionan las propias comunidades.

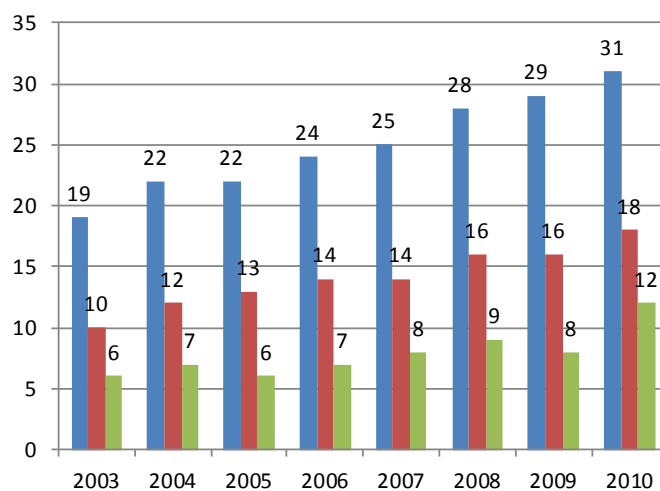
## Utilización de los servicios electrónicos

Otro indicador relevante del alcance de la e-Administración es nivel de utilización de los servicios. El uso directo de los servicios de la administración electrónica se ha generalizado particularmente entre las empresas, de modo que nueve de cada 10 compañías realizaron algún trámite de este tipo en el año 2012.

Sin embargo, el uso entre los ciudadanos es mucho menor: solo el 44% afirma haber realizado algún tipo de trámite a través de la administración electrónica en ese mismo año.

Si se tienen en cuenta los datos del INE y Eurostat previos a la entrada en vigor de la Ley, relativos a las formas de interacción de los ciudadanos con las administraciones públicas que se muestran en el gráfico 7, se observa que impacto de la Ley en el uso efectivo por parte de los ciudadanos no ha sido tan importante como podría haberse esperado. Entre 2006 y 2009, año este último de entrada en vigor de la Ley, los porcentajes de utilización no crecieron por encima del 5% en ninguno de los tres niveles de interacción considerados.

**Gráfico 7.** Porcentaje de personas que usan Internet para interactuar con autoridades públicas (porcentaje de personas con edades entre 16 y 74 años)



■ Obtener información de las páginas web de los sitios oficiales ■ Descargar formularios oficiales  
■ Enviar formularios completos

Fuente: Eurostat.

### *La complejidad de los sistemas de firma ha supuesto una barrera*

Una de las principales barreras para el uso de los servicios públicos electrónicos ha sido sin duda la complejidad de los sistemas de firma y certificación digital utilizados, especialmente para los ciudadanos.

Por ejemplo, el DNI electrónico cuenta con un certificado de autenticación del usuario de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) y un certificado electrónico para firmar electrónicamente. Esta doble certificación obliga al usuario a introducir constantemente su Número de

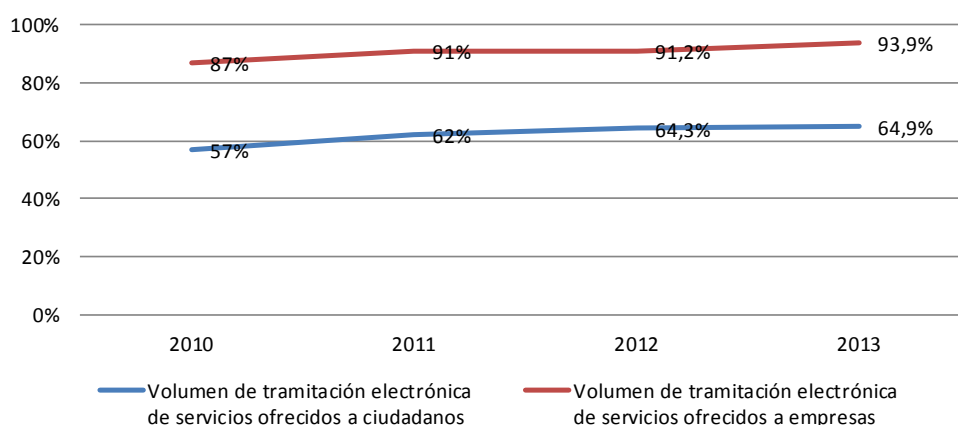
Identificación Personal (PIN), que no puede ser recordado por el navegador y se bloquea a los tres intentos, por lo que la *usabilidad* es muy baja. Asimismo, las medidas digitales de seguridad con que cuenta el sistema suponen en la práctica numerosos problemas con los navegadores. Además, el DNI electrónico presenta una importante barrera para el uso, ya que se precisa contar con un *hardware* de lectura del chip muy poco extendido y un *software* específico para su instalación (que habitualmente tiene problemas de compatibilidad con distintos sistemas operativos). Esto lo hace prácticamente inutilizable a través de dispositivos móviles.

Pese a los ingentes esfuerzos que el Gobierno español realizó tanto desde el punto de vista de la inversión y de la tecnología como de la comunicación, lo cierto es que el DNI electrónico es utilizado únicamente por un 6% de los españoles en la actualidad, aunque cuentan con él ya más de 38 millones de ciudadanos.

De todos modos, hay que destacar que el porcentaje de tramitación electrónica frente a la presencial no ha cesado de aumentar, y en 2013 llegó al 76,5% de todos los trámites que realiza la AGE.<sup>13</sup>

“Los servicios disponibles son muy completos, pero la excesiva dependencia de sistemas complejos de firma electrónica (que ha sido un hándicap que la Administración Electrónica ha arrastrado desde un principio) hace que se esté produciendo un cierto retraso en la provisión de servicios «ligeros» (esto es, basados en dispositivos móviles), lo que provoca un desacoplamiento entre los servicios proporcionados y la demanda de los ciudadanos.” Charo Elorrieta, responsable de e-Government y soluciones sectoriales del Departamento de Administraciones Públicas y Sanidad de la empresa Indra

Gráfico 8. Tramitación electrónica frente a presencial (AGE)



Fuente: OBSAE (2014).

<sup>13</sup> La fuente de estos datos es OBSAE. Los datos provienen del Sistema de Información Administrativa (SIA), una aplicación cuya función básica es el seguimiento de la tramitación administrativa. El SIA recoge el volumen total de tramitación de cada procedimiento, y dentro de este, los expedientes que se han iniciado de forma electrónica. Para obtener los datos del volumen de tramitación se tienen en cuenta cerca de 300 procedimientos de especial atención, que son aquellos que tienen la consideración de alto impacto para los ciudadanos, dadas sus características de alto volumen de tramitación o sensibilidad social. Véase la página [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2014/Marzo/Noticia-2014-76-por-ciento-tramites.html#.U6v-6rF7MjN](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2014/Marzo/Noticia-2014-76-por-ciento-tramites.html#.U6v-6rF7MjN).

## Mejoras en la calidad del servicio

Los datos muestran que la puesta a disposición de los ciudadanos del acceso electrónico a los servicios públicos mejora notablemente la calidad percibida de los mismos. El porcentaje de ciudadanos satisfechos o muy satisfechos con los servicios electrónicos superó en 2013 el 78% (AEVAL, 2014), frente al porcentaje de usuarios satisfechos con los servicios públicos en general, que según un estudio de la entidad pública Red.es se reduce al 56% (Red.es, 2012).

Varios estudios destacan que los factores que más influyen en la satisfacción del usuario de la e-Administración son los siguientes (AEVAL, 2011; Red.es, 2012):

- **La utilidad:** los ciudadanos valoran que la información que proporcionan las páginas web de las administraciones públicas y los servicios que prestan digitalmente sean realmente útiles y les permitan realizar aquello que pretendían.
- **La accesibilidad:** los ciudadanos valoran especialmente la facilidad de manejo de la página web y sus servicios y las funciones de ayuda con las que cuenta.
- **La completitud:** los ciudadanos valoran poder realizar todo el procedimiento en línea y obtener toda la información que buscaban.

## Análisis de costes y beneficios económicos

La memoria económica del anteproyecto de la Ley 11/2007 realizó una aproximación, más que un cálculo exhaustivo, de los costes y beneficios económicos de la implantación de la e-Administración. Este incluía un análisis que estimaba el incremento del PIB que supondría la correcta implementación de la administración electrónica, así como el aumento de la recaudación tributaria y el ahorro que generaría. También fijaba el incremento necesario en los presupuestos TIC para la implementación de las medidas propuestas.

Esta aproximación, basándose en diversos estudios de la Unión Europea y de otros países,<sup>14</sup> estimó que la generalización de la administración electrónica incrementaría el PIB entre un 0,23% y un 0,34% de media al año durante su período de efecto, que consideraba de seis años, durante la etapa 2008-13. Esto se traduciría en un beneficio económico para el conjunto de la economía española de entre €2.300 millones y €3.500 millones (a precios de 2007) durante tan solo el primer año.

<sup>14</sup> Véase el anexo 3 para detalles sobre el análisis de costo-beneficio de las actuaciones de e-Administración.

<sup>15</sup> Para realizar este cálculo, y en base a los datos incluidos en la memoria económica de la Ley 11/2007, se han utilizado los datos de crecimiento del PIB facilitados por el Banco de España para los años 2008 y 2009 (3,8% y 2,1% respectivamente), y para el período 2010-13 se ha empleado una estimación de crecimiento anual del 2%. Sobre este crecimiento se ha aplicado un crecimiento adicional del 0,23% derivado del efecto de la Ley 11/2007, el valor más bajo de la horquilla proporcionada por el gobierno.



Si se tiene en cuenta que al momento de elaborar la memoria económica del anteproyecto de la Ley, el gobierno pronosticaba para 2008 un crecimiento del PIB del 3,8%, y que las previsiones de 2008 del Banco de España estimaban crecimientos para 2009 en torno al 2%, el crecimiento añadido que se preveía gracias a la Ley resultaría, según las estimaciones, en un beneficio global para la economía. En cifras, el efecto acumulativo del período 2008-13 se pronosticaba de entre €54.400 millones y €82.400 millones, gracias a un promedio de entre €9.000 millones y €13.700 millones al año.

En base a los datos incluidos en la memoria económica hemos realizado una simulación de las estimaciones del gobierno para el cálculo de los beneficios económicos de la Ley para el total de la economía española en cada anualidad del período 2008-13,<sup>15</sup> tomando como punto de partida la estimación más pesimista (crecimiento anual adicional del PIB gracias a la Ley del 0,23%).

**Cuadro 2.** Simulación de la estimación realizada por el gobierno en 2007 sobre el impacto de la Ley 11/2007 en la economía (millones de euros)

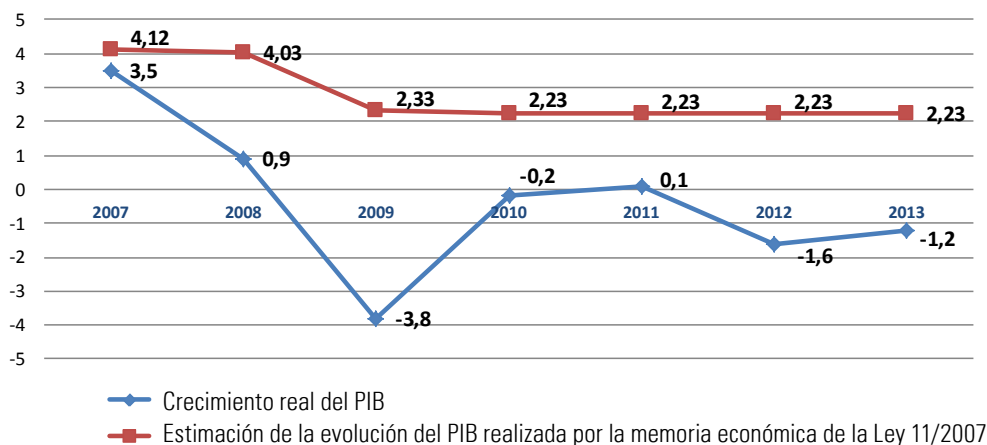
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Beneficio acumulado
Evolución del PIB sin la Ley 11/2007	1.090.667	1.110.998	1.130.587	1.150.509	1.170.770	1.191.375	---
Evolución del PIB con la Ley 11/2007	1.093.181	1.116.138	1.138.461	1.161.230	1.184.454	1.208.144	---
Beneficio estimado para la economía de la Ley 11/2007	2.514	5.140	7.874	10.720	13.684	16.769	56.701

Este incremento del PIB supondría que las administraciones públicas aumentarían sus ingresos gracias al aumento de los impuestos. En este sentido, se estimó que el sistema tributario español recuperaría aproximadamente el 30% de este crecimiento, lo cual supondría entre €16.300 millones y €24.700 millones en el citado período. A estos beneficios hay que sumar el ahorro derivado de la reducción de costes de los procedimientos, que se estimó como mínimo en €11.000 millones en seis años (unos €2.200 millones anuales una vez que la implantación fuera plena). En suma, el beneficio económico para las administraciones públicas para el período de seis años se estimó como mínimo en €27.300 millones.

Por su parte, para la efectiva implementación de la Ley 11/2007 se estimaron unos costes adicionales sobre el presupuesto TIC de la AGE de €310 millones para el período 2008-10, lo cual solo suponía un incremento del 6,5% sobre el presupuesto TIC de 2006.

Los datos económicos evidencian que estas expectativas no se han cumplido. Debido a la magnitud y duración de la crisis económica de 2008, resulta muy complicado determinar el impacto real que ha tenido la Ley en dichos resultados.

**Gráfico 9.** Comparación entre la previsión de la evolución del PIB según la Ley 11/2007 y su evolución real (porcentaje de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y del Banco de España.

Sin embargo, gracias al Standard Cost Model (SCM),<sup>16</sup> es posible estimar el ahorro que la implementación de la administración electrónica ha supuesto para ciudadanos y empresas. El SCM determina que una tramitación presencial tiene un coste medio para el usuario de €80, mientras que la tramitación electrónica supone un coste de €5, de modo que por cada tramitación electrónica sustitutiva de la tramitación presencial el usuario se ahorra en promedio €75. Teniendo en cuenta este ahorro de costes por cada trámite, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas estima que en 2013 los ciudadanos y las empresas españolas se ahorraron hasta €16.602 millones, al sustituir la realización de los trámites de forma presencial por la forma telemática. Este ahorro supuso un aumento del 5,3% respecto del año anterior, cuando el ahorro fue de €15.763 millones.

## Inversión

Actualmente no están disponibles las cifras de la inversión real llevada a cabo, aunque es posible realizar una aproximación a partir del presupuesto que la AGE ha asignado a las TIC. Evidentemente, no todo el presupuesto TIC de la Administración supone una inversión en administración electrónica, pero sí significa una parte muy importante de la misma.

<sup>16</sup> Se trata de la metodología de referencia internacional para la medición de los costes administrativos, utilizada tanto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como por la Unión Europea. En España los costes de tramitación electrónica frente a la presencial han sido calculados en base a este modelo por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y la metodología utilizada para su cálculo se recoge en el anexo 5 de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que puede consultarse en este enlace:

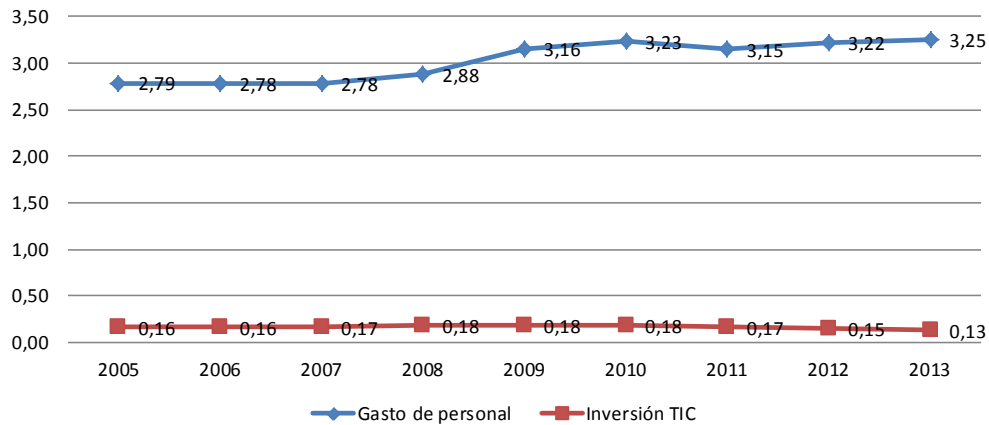
[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/011111111111114/text\\_es\\_files/Guia-metodolog-impacto-normativo.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111114/text_es_files/Guia-metodolog-impacto-normativo.pdf).

Para conocer más sobre esta metodología a nivel internacional, véase:

- Standard Cost Model (SCM) Network: <http://www.administrative-burdens.com/>.
- OCDE: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>.
- Unión Europea: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/scm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/scm_en.htm).

El presupuesto TIC de la AGE ascendió en 2008 a €1.947 millones, €196 millones más que en 2007, cifra que a su vez aumentó el gasto en €159 millones respecto de 2006. Sin embargo, a partir de 2009 la inversión TIC comenzó a disminuir, y la inversión prevista para 2014 se situó en €1.372 millones, debido a la fuerte recesión sufrida por la economía española y la consiguiente contracción del gasto. Esta coyuntura dificulta la realización de un análisis. Parece claro que el impacto es menor de lo que cabría esperar, ya que las principales inversiones para garantizar el acceso de los ciudadanos a servicios digitales completos debían, según el calendario que establecía la Ley, estar completadas para la AGE el 31 de diciembre de 2009, momento a partir del cual la inversión TIC debería aumentar en menor cuantía.

**Gráfico 10.** Evolución del presupuesto TIC y del gasto de personal de la AGE (como porcentaje del PIB)

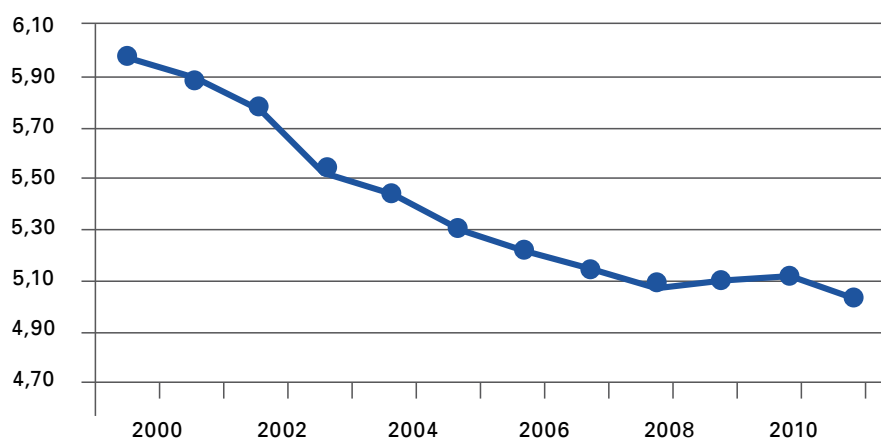


Fuente: OSAE (2004).

### *Mejora de la eficiencia administrativa en la Administración General del Estado*

La e-Administración permite desplazar cargas de trabajo desde el canal presencial a Internet, lo que explica que haya sido posible incrementar un 50% la gestión administrativa (y mejorar los tiempos de tramitación) con un número estable de empleados de organismos gestores de la AGE, que incluso ha disminuido desde 2011.

**Gráfico 11.** Razón empleados de la AGE/población (en miles)



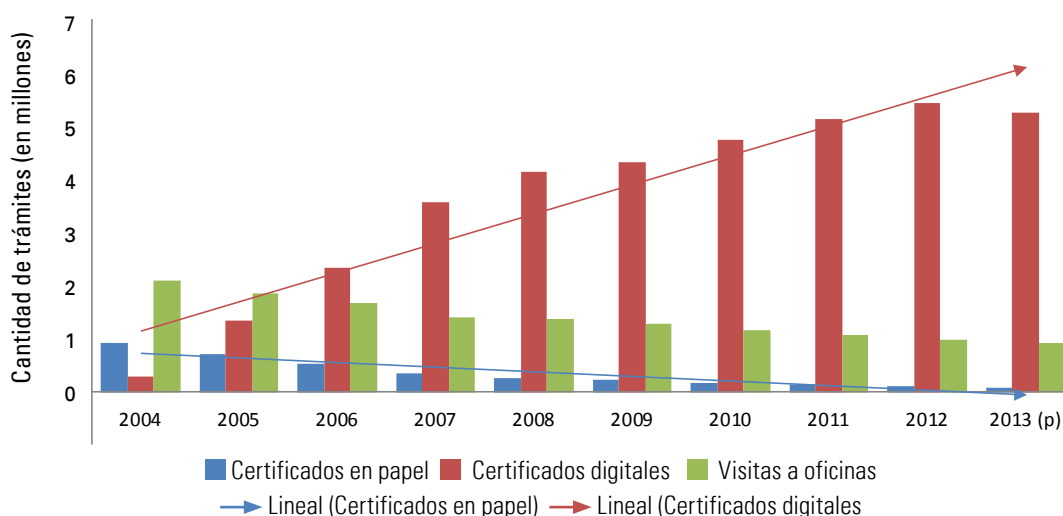
Fuente: de Pablo (2012).

Notas: El gráfico hace referencia a los funcionarios de la AGE, excluyendo los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, y por lo tanto se refiere a los principales organismos gestores y la línea básica de los ministerios, que ha mantenido todas sus competencias en el período mostrado; y ha habido transferencias de competencias a las comunidades autónomas poco relevantes.

Asimismo, aunque no existen datos agregados para el total de la AGE en cuanto al volumen de tramitación, los datos de algunos organismos con importantes volúmenes, como la AEAT o el catastro, muestran que a pesar de esta reducción de personal el volumen de tramitación ha aumentado.

Por ejemplo, la AEAT ha pasado en un período de 10 años de 28.000 empleados a 26.000, etapa en la que el volumen de declaraciones de la renta que se tramitan anualmente ha subido de prácticamente 14 millones a 23 millones.<sup>17</sup> Asimismo, entre 2008 y 2012 la Dirección General del Catastro ha reducido su personal un 7,8%, mientras que la tramitación de expedientes y certificados ha aumentado notablemente.

<sup>17</sup> Véase [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/La\\_Agencia\\_Tributaria/Memorias\\_y\\_estadisticas\\_tributarias/Memorias/Memorias\\_de\\_la\\_Agencia\\_Tributaria/\\_Ayuda\\_Memoria\\_2012/1\\_\\_INTRODUCCION/1\\_\\_INTRODUCCION.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/_Ayuda_Memoria_2012/1__INTRODUCCION/1__INTRODUCCION.html)

**Gráfico 12.** Evolución del uso de la sede electrónica del catastro


Fuente: Dirección General del Catastro (2013).

En el caso de las comunidades autónomas, no se dispone de datos suficientes para realizar un análisis agregado de la evolución de los presupuestos ni del gasto estimado en la implantación de los servicios públicos electrónicos.

## Efectividad

La efectividad de la actuación se midió fundamentalmente a través de indicadores cuantitativos de productos (*outputs*), esto es: trámites disponibles electrónicamente, y resultados (*outcomes*), es decir: el nivel de uso por parte de ciudadanos y empresas y la satisfacción por el mismo. Por otra parte, también se midieron de forma indirecta el incremento de la productividad (insumos o *inputs*), gracias al aumento de los expedientes tramitados por el hecho de usar canales telemáticos.

En todo caso, es importante tener en cuenta varios factores que limitan sustancialmente el conocer la efectividad real de la reforma. Aunque el OBSAE realiza informes periódicos de la situación de la e-Administración en la AGE y las comunidades autónomas, no existen datos longitudinales homogéneos y coherentes sobre la extensión de la e-Administración antes y después de la reforma. Por tanto, a pesar del significativo avance en el uso de los servicios telemáticos, el cual puede apreciarse en el gráfico 6, es muy difícil determinar qué parte de la extensión de los servicios telemáticos ha sido motivada por la Ley y qué parte se hubiera producido en cualquier caso. Este escenario se complica por la fragmentación territorial del sector público español. La obtención de datos es especialmente compleja en el caso de las administraciones regionales y locales.

“Parece demostrado el enorme impulso que la Ley supuso para el desarrollo de los servicios públicos digitales en España. Cabe destacar también el efecto tractor de la Ley sobre la industria TIC española, que avanzó e innovó en esta materia.”

Sin embargo, cualitativamente sí parece demostrado el enorme impulso que la Ley supuso para el desarrollo de los servicios públicos digitales en España. Cabe destacar también el efecto tractor de la Ley sobre la industria TIC española, que avanzó e innovó en esta materia.

A medio camino quedó la necesidad de racionalizar y consolidar infraestructuras comunes. Efectivamente, a pesar de que se pusieron en marcha importantes servicios e infraestructuras comunes (red SARA, servicios de atención al ciudadano 060, etc.), todos los organismos y ministerios contaban (y cuentan) con unidades TI con sistemas propios, que hicieron sus propios desarrollos. Esto supuso notables ineficiencias y duplicidades. La necesidad de compartir infraestructuras comunes es clave en los países descentralizados. Su existencia habría evitado el impacto de la crisis económica sobre las administraciones regionales, las cuales no pudieron adecuarse a la Ley al ritmo esperado.

## Significado e impacto

La legislación tuvo un efecto tractor fundamental, pero para garantizar su efectiva implantación fue necesario idear un plan de modernización y llevar a cabo posteriores desarrollos reglamentarios.

El papel de los funcionarios del cuerpo TIC de la AGE fue muy relevante en la puesta en marcha de la reforma, y no cabe duda de que su estímulo y visión fueron elementos clave en su definición, aprobación y ejecución. Este empuje fue esencial porque permitió compensar, al menos parcialmente, la resistencia al cambio del resto del personal de las administraciones públicas, y las reticencias culturales que ya se han mencionado.

Es necesario destacar la importancia de que los expertos en TIC de la administración formen parte de los comités o esferas de decisión y que trabajen en colaboración con los responsables del negocio. Aunar el conocimiento tecnológico y el del negocio es esencial para el

éxito de cualquier proyecto TIC en las administraciones públicas.

“Con la perspectiva actual y las actuales posibilidades tecnológicas hoy haría mucho más énfasis en los servicios compartidos que eviten las redundancias que se hicieron, como sedes electrónicas, registros electrónicos, servicios de cita previa, etc. Antes la gobernanza TIC estaba fragmentada, por lo que eso no fue posible. El Consejo Superior de Administración Electrónica tenía un papel de seguimiento y coordinación pero sin capacidad ejecutiva, que hubiera sido necesaria para desarrollar esos servicios.”

**Domingo Molina, Director de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la AGE**

## Sostenibilidad

En la AGE los plazos cortos mitigaron el efecto negativo de la crisis económica en la reforma, y la priorización de los trámites más utilizados permitió digitalizar la gran mayoría. Por el contrario, la llegada de la crisis y los recortes presupuestarios afectaron al desarrollo de los servicios públicos digitales en las administraciones regionales. En todo caso, es importante garantizar una estabilidad presupuestaria que permita llevar a cabo la reforma de modo completo. Es conveniente realizar rigurosos análisis de costo-beneficio

antes de la reforma, durante la reforma y con posterioridad a la reforma para poder justificar adecuadamente las inversiones, y poder valorar los ahorros y la mejora de la eficiencia.

En cuanto al efecto innovador, la Ley se limitó a establecer nuevos medios electrónicos para los procedimientos y trámites ya existentes sin obligar a una reingeniería profunda de los procesos. Sin duda la reingeniería habría sido muy positiva en el mediano plazo, aunque habría contribuido a complicar su ejecución y a aumentar los plazos de implementación.

La reforma sentó las bases para proporcionar los servicios públicos a través de medios telemáticos de un modo generalizado dentro de la administración, y se centró en generar nuevos canales de acceso a estos servicios para los ciudadanos. Pero la tecnología está en constante evolución y es necesario abordar actualizaciones permanentemente para adaptar los servicios y su acceso a las nuevas posibilidades tecnológicas y a las nuevas demandas de ciudadanos y empresas.

## Organización

El caso nació de un cambio tecnológico y social, que exigía una adaptación de los servicios públicos a las nuevas demandas de los ciudadanos en la sociedad en red. A ello hubo que añadirle la creciente heterogeneidad en la utilización de la tecnología en los organismos públicos. Se corría el riesgo de que la tecnología contribuyese a una gran dispersión de esfuerzos y a desarrollar modelos incompatibles en perjuicio de los ciudadanos. La reforma permitió alinear las estrategias tecnológicas y favorecer la compartición de esfuerzos entre los distintos organismos de la administración.

Como ya hemos dicho, la Ley no forzó modificaciones organizativas, salvo la creación de un Consejo Permanente de Seguimiento. Es posible que una mayor presencia de los responsables TIC en los altos organismos de control de las agencias y una reorganización de los departamentos TIC hubiera ayudado a potenciar el papel de las TIC dentro de la administración y a acelerar el proceso de creación de servicios públicos digitales. De hecho, esto es lo que ha ocurrido habiéndose creado recientemente una nueva figura de responsable TIC global dentro de la AGE: el *Chief Information Officer* (CIO).

## Marco normativo

En diciembre de 2007 se aprobó un Plan de Actuación que estableció la planificación para la aplicación de la ley en la AGE. En el marco de la AGE la Ley 11/2007 se desarrolló parcialmente mediante el Real Decreto 1671/2009, del 6 de noviembre. Hay que mencionar también la orden del registro electrónico común aprobada por orden del Ministerio de la Presidencia PRE/3523/2009, del 29 de diciembre, y los Reales Decretos 4/2010 y 3/2010, que regulan los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, del 8 de enero de 2010.

En el ámbito autonómico, la regulación aprobada a partir de la Ley 11/2007 se describe en el anexo 1. Se aprecia la actividad normativa de los gobiernos autonómicos para desarrollar los diversos aspectos de la ley. Esto introdujo de nuevo una importante dispersión normativa, de manera que si bien la Ley 11/2007 estableció un marco común, la capacidad legislativa de los gobiernos autonómicos ha llevado de nuevo a un entorno desigual y de una notable complejidad.

## Alianzas y participación privada

El sector privado desempeñó un papel muy relevante en la aplicación de la Ley 11/2007. Esto no tuvo lugar de forma institucionalizada sino mediante la contratación de las empresas que desarrollaron los medios tecnológicos necesarios para ofrecer los nuevos servicios, entre los que se incluyen la planificación y la consultoría para realizar la reflexión estratégica y definir los proyectos. Los contactos informales entre el sector privado y el sector público durante todo el proceso también resultaron esenciales.



Sin embargo, es cierto que durante el diseño y la implementación de la Ley no se exploraron las posibilidades de desarrollar productos innovadores utilizando mecanismos de compra pública innovadora o instrumentos de colaboración público-privada, básicamente por falta de experiencia previa en este tipo de contratación en el sector TIC.

Por último, cabe destacar que, a pesar de que la *usabilidad* de los servicios públicos electrónicos españoles es buena<sup>18</sup> (con la limitación a la que nos hemos referido respecto del sistema de firma), entre el sector público y los ciudadanos y empresas no se establecieron mecanismos de colaboración que hubieran permitido mejorar dichas posibilidades durante el proceso de implantación de la ley. Hay que recordar que, fiel a su enfoque de arriba hacia abajo, la ley se centra exclusivamente en los canales de acceso del ciudadano a los servicios públicos, sin hacer referencia a canales bidireccionales de comunicación ni a canales de participación en el diseño, la gestión o la evaluación de estos servicios.

De replicarse una iniciativa similar en otros entornos sería deseable una mayor participación de los diferentes agentes no solo en la definición de los proyectos sino también en su implantación.

## Calidad de la gestión

La Ley no pretendía ofrecer servicios diferentes, en cuanto a utilidad y calidad, a los ciudadanos y empresas en el marco digital sino trasladar los ya existentes al entorno de Internet. No se propuso mejorar la calidad de los procedimientos. Quizás habría sido conveniente rediseñar y simplificar los procedimientos “en papel” para adaptarlos de forma más adecuada al contexto digital, pero este proceso habría retrasado y complicado el cumplimiento de los plazos. Desde esa perspectiva, cabe concluir que la Ley perdió la oportunidad de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos ya existentes, aunque incluyese la conveniencia de llevar a cabo el análisis de rediseños funcionales y simplificaciones para reducir la documentación física aportada, aumentar la transparencia, acortar los plazos y aumentar la eficiencia.

Dicho de otra forma: la innovación y la transformación profunda del entorno administrativo no estaban entre los objetivos de la Ley, si bien parecía que debían de producirse como consecuencia natural de su aprobación. Es verdad que en algunos casos la aplicación de la Ley supuso revisiones de los procedimientos administrativos e importantes reformas, pero no fue así en todas las administraciones, especialmente en aquellas con menos recursos, ni se hizo con la profundidad que hubiera sido deseable.

En este sentido, algunas administraciones se centraron en la creación de canales telemáticos de relación con los ciudadanos, pero no modificaron en absoluto los

“En general, a pesar de los avances, la ley perdió la oportunidad de rediseñar los procedimientos, aumentando su eficiencia y simplificando su aplicación.”

<sup>18</sup> Según el estudio elaborado en 2013 por la Comisión Europea denominado *eGovernment Benchmarking Report 2012-2013*, los servicios de e-Administración en España son los terceros de la Unión Europea en materia de *usabilidad* (*user centric*).

procedimientos existentes. Se limitaron a trasladar el procedimiento administrativo común (registros, notificaciones, documentos, archivos) al entorno telemático y a establecer la validez jurídica de los diferentes canales.

De replicarse el modelo, sería conveniente explotar plenamente las posibilidades innovadoras del nuevo contexto digital, replanteando el procedimiento administrativo “en papel”.

## Cultura

A partir de la aprobación de la Ley, los gestores públicos se vieron obligados a considerar el canal telemático como un medio habitual más en su relación con ciudadanos y empresas, con lo cual surgió una cultura favorable al uso de la e-Administración. Para evitar la brecha digital, la Ley establece la posibilidad de que sean funcionarios públicos quienes acrediten la voluntad de los ciudadanos para sus relaciones electrónicas con la administración, abriendo así la puerta a los ciudadanos en riesgo de exclusión digital para que puedan beneficiarse igualmente de estos servicios.

Conviene también recordar que la Ley no preveía mecanismos para potenciar la demanda de servicios sino solo la oferta, por lo que era necesario que hubiese una masa crítica de ciudadanos y empresas con capacidad para acceder y usar Internet, y una demanda social de los servicios telemáticos.

Para potenciar la demanda es fundamental que los servicios sean amigables y se logre el equilibrio entre la seguridad y la *usabilidad*, adaptando los servicios a aquellos sistemas y dispositivos que los ciudadanos ya estén utilizando, como los dispositivos móviles o los sistemas de identificación basados en claves de fácil recuperación o renovación.

## La potencial adaptabilidad a otros contextos

Las mejores prácticas del caso español aplicables a otros contextos identificados se resumen en las siguientes recomendaciones:

1. Es imprescindible contar con un liderazgo político del máximo nivel, que permita dotar al proyecto del suficiente impulso y de una visión de largo plazo. Asimismo, debe haber un liderazgo tecnológico claro y una estructura racional de gobernanza de las TIC. La creación de una figura como la del CIO o responsable de todos los servicios y sistemas TIC facilitaría el diseño y, especialmente, el proceso de implantación de este tipo de proyectos.
2. Los responsables del proyecto deben aunar esfuerzos e implicar en el proceso al mayor número posible de agentes, de modo que se limiten las resistencias al cambio. En particular, hay que implicar desde el principio al personal de las administraciones públicas, realizando un plan de formación y un plan de gestión del cambio e incluyendo a responsables TIC en los órganos decisorios de máximo nivel, de modo que en las esferas de toma de decisiones se aúne tanto a responsables del negocio como a responsables TIC.
3. Es conveniente crear un marco legislativo único que facilite y estimule el desarrollo de la e-Administración, de modo que la legislación no sea ni una barrera ni una "excusa" para no avanzar en su ejecución.
4. Puede ser muy interesante utilizar intermediarios o colaboradores para las primeras fases del proceso, a fin de evitar la brecha digital y facilitar el uso de los servicios disponibles.
5. Desde el punto de vista tecnológico, hay que generar servicios e infraestructuras comunes que ayuden a racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones y permitan que las organizaciones menos avanzadas alcancen los niveles de desarrollo tecnológico necesarios. Esta centralización debe de ser compatible con la asignación de responsabilidades a las unidades TIC en materia presupuestaria. De la misma forma, hay que priorizar los servicios más demandados o más críticos.
6. Los servicios públicos digitales deben diseñarse desde una mentalidad nativa digital, no limitándose a la "traducción" de los actuales servicios al formato digital. Hay que diseñar servicios digitales desde un principio (*digital by default*), lo cual constituye una oportunidad para repensar y reorganizar los servicios públicos.
7. Los servicios públicos digitales deben diseñarse pensando básicamente en su *usabilidad* por parte del usuario final, siendo fundamental su participación en el diseño y la implantación. No deben de establecerse barreras tecnológicas innecesarias.

8. Si no existe masa crítica en la sociedad, es importante acompañar la mayor oferta de servicios públicos digitales con otras políticas de fomento de la demanda, especialmente entre sectores desfavorecidos. Es preciso realizar un seguimiento y control exhaustivos de la implantación, con organismos o entidades responsables y una clara planificación (que incluya hitos y plazos).
9. Es fundamental definir la actuación, de forma que se puedan evaluar sus resultados y corregir aquellos aspectos que no estén produciendo los resultados esperados. En el caso español, la falta de datos longitudinales homogéneos ha imposibilitado analizar el impacto real de la reforma.

- AEVAL (Agencia de Evaluación y Calidad). 2011. *La administración pública a juicio de los ciudadanos*. Madrid: Observatorio de Calidad de los Servicios.
- . 2014. *Calidad de los servicios públicos en tiempos de austeridad*. Madrid: Observatorio de Calidad de los Servicios.
- Bertot, J. C., P.T. Jaeger y C.R. McClure. 2008. *Citizen-Centered E-Government Services: Benefits, Costs, and Research Needs*. Paper presented at the The Proceedings of the 9 th Annual International Digital Government Research Conference, Montreal, Canada.
- Cabinet Office. 2008. "Show Us a Better Way." Londres: Cabinet Office. Disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402134053/showusabetterway.com/>.
- Comisión Europea. 2012. "eGovernment Benchmarking Report 2012-2013." Bruselas: Comisión Europea.
- COM. 2006. "173 final: Comunicación de la Comisión, de 25 de abril de 2006, «Plan de acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos»".
- de Pablo, F. 2012. "Entre el derecho del ciudadano y el ahorro de la administración". *Boletic* Núm. 40.
- Gilbert, D., P. Balestrini y D. Littleboy. 2004. "Barriers and Benefits in the Adoption of e-Government." *International Journal of Public Sector Management*, 17(4):286-301.
- Gupta, M. y D. Jana. 2003. "E-Government Evaluation: A Framework and Case Study." *Government Information Quarterly*, 20(4): 365-387.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2014. Consulta a la página web. Madrid: INE.
- Kertesz, S. 2003. "Cost-benefit Analysis of e-Government Investments." Cambridge, MA: JF Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ministerio de Economía y Hacienda. 2009. "La Administración Electrónica y el Servicio a los Ciudadanos: El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos". Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Parada Vázquez, J. R. 2013. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Madrid: Open Ediciones Universitarias, S.L.
- Red.es. 2012. "Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España".

Comunidades autónomas	Ley / Decreto	Año
Andalucía	Ley 9/2007, del 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.	2007
	Decreto 68/2008, del 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.	2008
	Proyecto de Decreto por el que se regulan y desarrollan acciones de Gobierno Electrónico para garantizar a la ciudadanía el acceso electrónico a los servicios públicos, la simplificación y la agilización de los procedimientos, en la Administración de la Junta de Andalucía.	2011
Aragón	Acuerdo del 21 de julio de 2009, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Administración Electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón (publicado mediante Orden del 29 de julio de 2009, del Consejero de Presidencia).	2009
	Decreto 28/2011, del 22 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y se regula la Comisión Interdepartamental de Administración Electrónica.	2011
	Decreto 81/2011, del 5 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 228/2006, del 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se regula la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos y se establecen otras medidas en materia de Administración Electrónica.	2011
Principado de Asturias	Resolución del 30 de octubre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueba la segunda modificación del Decreto 111/2005, del 3 de noviembre, sobre registro telemático.	2007
	Resolución del 9 de enero de 2009, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los procedimientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos relativos a DNI/NIE y certificado de empadronamiento para el ejercicio del derecho 6.2 b) de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.	2009
	Resolución del 6 de agosto de 2009, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se regula el modelo o sistema electrónico de solicitud para la iniciación de los procedimientos a solicitud del interesado por medios electrónicos de los servicios que presta el Principado de Asturias en la sede electrónica así como la implantación de la aplicación tecnológica para su tratamiento, elaboración, diseño y publicación.	2009
	Resolución del 15 de octubre de 2009, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los procedimientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos relativos al "certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la hacienda del Principado de Asturias", "certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la agencia estatal de administración tributaria" y "certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones frente a la Seguridad Social"; para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.	2009
	Resolución del 8 de febrero de 2010, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los procedimientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos relativos a "certificación catastral" y "certificado de grado de discapacidad", para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.	2010

<b>Principado de Asturias</b>	Resolución del 20 de octubre de 2010, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se establecen las condiciones del proceso de digitalización de los documentos aportados por los ciudadanos al registro general central del Principado de Asturias.	2010
	Resolución del 23 de marzo de 2011 de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se ponen a disposición de los órganos gestores de la Administración del Principado de Asturias los medios tecnológicos para la cesión de datos relativos a situación de alta en la Seguridad Social, desempleo y titulaciones universitarias y no universitarias para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 d) de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.	2011
<b>Islas Baleares</b>	Decreto 113/2010, del 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.	2010
<b>Canarias</b>	Decreto 19/2011, del 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.	2011
	Orden del 8 de abril de 2010, por la que se crea y regula el Registro General Electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.	2010
	Resolución del 13 de julio de 2010, del Director, por la que regula la utilización del Registro Electrónico de la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información.	2010
	Orden del 2 de agosto de 2010, por la que se crea la sede y el registro electrónico en la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda.	2010
	Orden del 7 de diciembre de 2010, por la que se crea la sede electrónica de la Administración Tributaria Canaria.	2010
	Resolución del 28 de febrero de 2011, por la que se crean y regulan la Sede Electrónica y el Registro Electrónico del Instituto Canario de Estadística (ISTAC).	2011
	Orden del 13 de mayo de 2011, por la que se crean y regulan la sede electrónica y el registro electrónico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.	2011
	Orden del 10 de noviembre de 2011, por la que se crean y regulan la sede electrónica y el registro electrónico de la consejería competente en materia de sanidad.	2011
	Decreto 74/2012, del 9 de julio, del Presidente, por el que se crean y regulan la Sede Electrónica y el Registro Electrónico de Presidencia del Gobierno.	2012
	Orden del 18 de junio de 2012, por la que se crean y regulan la sede electrónica y el registro electrónico de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio.	2012
	Orden del 16 de julio de 2012, por la que se crean y regulan la sede y el registro electrónico del Servicio Canario de Empleo.	2012
	Orden del 13 de diciembre de 2012, por la que se crean y regulan la sede electrónica y el registro electrónico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.	2012
	<b>Cantabria</b>	Decreto 37/2012 del 13 de julio, por el que se regulan el registro, las comunicaciones electrónicas y la sede electrónica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
Decreto por el que se regula el uso de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.		2013
<b>Castilla-La Mancha</b>	Decreto 12/2010, del 16 de marzo de 2010, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.	2010
	Decreto 69/2012, 29 de marzo de 2012, por el que se regulan las actuaciones sobre la calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.	2012
<b>Castilla y León</b>	Decreto 23/2009, del 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.	2009
	Decreto 7/2013, del 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.	2013

<b>Cataluña</b>	Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica.	2008
	Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat.	2009
	Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.	2011
	Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.	2010
	Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.	2010
<b>Comunitat Valenciana</b>	Decreto 112/2008	2008
	Decreto 132/2009	2009
	Real Decreto 3/2010	2010
	Ley 3/2010	2010
	Decreto 62/2010	2010
	Decreto 87/2010	2010
	Decreto 62/2010	2010
	Decreto 94/2010	2010
	Decreto 97/2010	2010
	Decreto 165/2010	2010
	Decreto 187/2010	2010
	Decreto 21/2011	2011
	Decreto 51/2011	2011
<b>Galicia</b>	Decreto 198/2010, del 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes.	2010
	Orden del 15 de septiembre de 2011, por la que se aprueba la puesta en funcionamiento de la sede electrónica de la Xunta de Galicia.	2011
	Decreto 201/2011, del 13 de octubre, por el que se regula la presencia de la administración general y del sector público autonómico de Galicia en Internet.	2011
	Decreto 218/2011, del 17 de noviembre, que regula la certificación gallega de competencias digitales en ofimática.	2011
	Orden del 12 de enero de 2012, por la que se regula la habilitación de procedimientos administrativos y servicios en la administración general y en el sector público autonómico de Galicia.	2012
<b>Comunidad de Madrid</b>	Resolución del 24 de febrero de 2010, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, por la que se habilita el Registro Telemático de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid para la realización de trámites telemáticos en determinados procedimientos horizontales.	2010
<b>Región de Murcia</b>	Decreto 286/2010, del 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la CARM (BORM 2010-261).	2010
	Decreto 302/2011, del 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM 2011-275).	2011
<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	Decreto Foral de copias electrónicas y digitalización de documentos.	
	Orden Foral 423/2010, del 15 de junio, por la que se crea la Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos (BON 78, de 28 de junio 2010).	2010



**E**l presente estudio se ha llevado a cabo mediante el análisis de la legislación de e-Administración en España, particularmente de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, así como de los documentos producidos por el Observatorio de la Administración Electrónica y de otras fuentes secundarias de diferentes organismos españoles, como el Instituto Nacional de Estadística, Red.es y la Agencia Española de Administración Tributaria.

Pero el aporte más relevante ha sido la opinión de diferentes expertos que han estado directamente involucrados, de una u otra forma, en la definición, aprobación y posterior implantación de la reforma, y cuya colaboración en la elaboración de este informe deseamos agradecer a continuación.

#### **D. Juan Miguel Márquez**

Responsable de análisis de políticas públicas relacionadas con las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información en Red.es (Ministerio de Industria, Energía y Turismo). Ex Director General de Modernización Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas, fue responsable de la elaboración de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

#### **D. Fernando de Pablo**

Asesor de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (CORA) y Vocal del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Tributaria (AEAT). Ex Director General para el Impulso de la Administración Electrónica.

#### **D. Santiago Segarra**

Responsable del desarrollo de negocios para el sector público, IBM España. Ex Director de la Dirección de Informática de la Agencia Tributaria.

#### **D. Domingo Molina Moscoso**

Director de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la AGE. Pertenece al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado con la especialidad de Administración Tributaria. Ex Director del Departamento de Informática Tributaria de la AEAT.

#### **D. David Martín Vallés**

Presidente de ASTIC, la Asociación Profesional de Cuerpos Superiores de Sistemas y Tecnologías de la Información de las Administraciones Públicas y consejero técnico de Sistemas de Información del Ayuntamiento de Madrid.

#### **D. Félix Serrano**

Vocal de ASTIC, miembro del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE, actualmente destinado en la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la AGE.

#### **Dña. Charo Elorrieta Garavilla**

Responsable de *e-Government* y Soluciones Sectoriales del Departamento de Administraciones Públicas y Sanidad de la empresa Indra, una de las empresas españolas que más ha participado en el desarrollo de soluciones de e-Administración y la implantación de la Ley 11/2007 en España.

#### **Dña. Esther Arizmendi**

Directora General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica desde 2012.

#### **D. Aitor Cubo**

Subdirector General de Programas, Estudios e Impulso de la Administración Electrónica.

Como metodología de análisis se ha utilizado la matriz analítica desarrollada por el BID para el estudio de innovaciones en la prestación de servicios públicos.

Cuadro A2.1 Matriz analítica

	Criterios	Preguntas clave sobre el programa			
		Primarias	Secundarias	Terciarias	Tecnología
Crucial	Efectividad	¿A qué nivel se desempeña el programa: llena los requisitos básicos, supera las expectativas, u obtiene el más alto nivel posible de prestaciones de servicios?	¿El éxito se mide en términos de insumos ( <i>inputs</i> ), productos ( <i>outputs</i> ) o resultados ( <i>outcomes</i> )? ¿Son estas mediciones cuantitativas o cualitativas?	¿Este programa entrega un servicio existente mejor, o un servicio completamente nuevo? (Tipo de innovación)	¿Qué ganancias de productividad se obtienen a través de las nuevas tecnologías? ¿Cómo se comparan con su costo?
	Significado	¿Es una innovación "serial" (cambio estructural o cultural que produce pequeñas innovaciones continuas) o "única" (un gran cambio operacional que produce una gran innovación)?	¿El cambio se produjo a través de legislación o como un solo programa?	¿Forma parte de un movimiento más amplio de mejora? Si es así, ¿qué es?	¿La nueva tecnología puede ser aplicada para producir un cambio en todo el sistema, o solo se puede aplicar a un programa?
	Adaptabilidad	¿Cuáles son las mejores prácticas de este programa y cómo pueden ser empaquetadas para permitir su difusión, cesión, reproducción, y/o la replicación?	¿Las mejores prácticas pueden ser compartidas horizontalmente o verticalmente dentro del gobierno?	¿La organización responsable tiene la capacidad de enseñar y compartir los éxitos y lecciones aprendidas?	¿El conocimiento que se quiere compartir es explícito o tácito? ¿Se ha traducido a una nueva tecnología, como programas o plataformas que pueden ser compartidos?
	Sostenibilidad	Cómo se financia el programa: ¿tiene un modelo de generación ingresos, o depende de las asignaciones presupuestarias anuales, que pueden cambiar?	¿Se requiere la cooperación obligatoria de los participantes o es esta puramente voluntaria?	Mediante este programa: ¿se añaden o se eliminan reglas y/o estructuras para mejorar la prestación de servicios?	¿Esta nueva tecnología requiere mantenimiento o actualizaciones regulares, o es autosuficiente?
	Organización	¿El programa produce/ nace de uno o más de los siguientes cambios: técnico, administrativo, organizacional, o de relación entre instituciones?	¿Cuál(es) de los siguientes factores sirvieron como catalizador principal para la creación del programa: ley nacional o municipal, directores de la agencia, técnicos de la agencia, ciudadanos?	¿El programa ha tenido impacto sobre niveles de control y autonomía (verticalmente u horizontalmente) en el gobierno?	¿Para adoptar o crear la nueva tecnología fue necesario cambiar jerarquías o relaciones organizativas?
	Originalidad	¿Este programa es el primero de su tipo o es una adaptación de algo existente?	¿Este programa surge de una evolución de los procesos de prestación de servicios existentes, o rompe con ellos?	¿Cómo fue creado el programa: fue creado completamente dentro de la agencia, fue adoptado de un país cercano, o de un país lejano?	Esta tecnología: ¿fue inventada en casa, fue creada en casa pero fue adaptada de algo existente, es un producto existente que fue adaptado por externos?
Liderazgo					

Gestión	Marco institucional	¿Qué reglamento, procedimientos o convenciones, han sido necesarios para implementar el programa? ¿Cuáles cambiaron a raíz del programa?	¿Qué leyes se aprobaron o utilizaron, que facilitaron la implementación del programa?	¿El programa ayuda a formalizar, o a “informalizar” el marco institucional?	¿Fue necesario introducir nuevas leyes o políticas departamentales para incorporar la tecnología?
	Alianzas	¿Se están empleando asociaciones con empresas, organizaciones sin fines de lucro, otros departamentos u otros gobiernos?	¿Qué gana el gobierno mediante la asociación? ¿Financiamiento, habilidades, conocimientos, acceso, etc.?	¿Cuál es la situación de estas alianzas: están prosperando, muriendo?	¿Se obtuvieron nuevas tecnologías mediante la alianza?
	Calidad de la gestión	En el desarrollo del programa, ¿se utilizaron las cartas de compromiso con los ciudadanos ( <i>citizen's charter</i> ) como referencia y/o base?	¿El programa fue desarrollado para cumplir con algún compromiso de estándares de calidad con los ciudadanos?	¿El programa se enfoca en: maximizar el buen gobierno (concentrándose en los objetivos y resultados) o minimizar la mala gestión, concentrándose en los obstáculos y las limitaciones?	¿La nueva tecnología permite medir diferentes tipos de gestión de calidad?
	Participación	¿El programa se relaciona con el ciudadano como: votante, cliente, y/o co-productor?	¿El programa impulsa la acción colectiva o minimiza los niveles de gobierno?	¿El programa de restaura la confianza en el gobierno y/o fomenta el cumplimiento de la ley?	¿La tecnología permite una mayor participación de los ciudadanos ( <i>crowdsourcing</i> , plataformas en línea)?
	Cultura	¿El programa enfatiza deliberadamente la prestación de servicios a las poblaciones marginadas?	¿El programa toma en cuenta intencionalmente las cuestiones de género, edad, raza, estatus minoritario/tribal, nivel socioeconómico, religión, orientación sexual y/o identidad de género?	¿Cómo se relacionan los objetivos de eficiencia y equidad mediante el programa?	¿Este programa depende de que los ciudadanos posean cierto conocimiento tecnológico/alfabetización tecnológica?
Sociedad/Demanda					

**E**l amplio impacto de las actuaciones de e-Administración plantea algunos retos a la hora de llevar a cabo análisis de costo-beneficio. Los métodos tradicionales basados en la teoría neoclásica de curvas de oferta y demanda para valorar el cambio en el beneficio total para la sociedad presentan algunas limitaciones en el contexto de la e-Administración porque suponen simplificar el mercado en base a unidades discretas de difícil cálculo, y porque la disposición a pagar de la administración es difícil de cuantificar sin que sea evidente que refleje el beneficio real para la propia administración. Asimismo, se debe calcular de forma independiente el impacto en los mercados secundarios, ciudadanos, empresas y economía en su conjunto.

Kertesz (2003) propone una metodología basada en el cálculo de costes de desarrollo, implantación y mantenimiento de las soluciones y beneficios directos para la administración, los ciudadanos y las empresas, así como también un análisis de riesgos. Gilbert, Balestrini y Littleboy (2004) analizan más a fondo los beneficios para ciudadanos y empresas, detallando los factores que condicionan dichos beneficios. Ninguno de estos estudios incluye el beneficio para las empresas, debido al incremento de desarrollos tecnológicos, que –desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto– compensarían parcialmente los costes de la administración. Tampoco examinan el impacto global en la economía de la mayor productividad de los diversos agentes debido a su mayor eficiencia, aunque es razonable considerar que esta mayor eficiencia está recogida, al menos parcialmente, en los beneficios directos. Por otra parte, el efecto fiscal del crecimiento económico no se debería considerar en estos análisis porque supone una transferencia y no un incremento real del valor para la sociedad.

Finalmente, se debe considerar el efecto del tiempo. Gupta y Jana (2003) sugieren que el valor neto actual es la mejor medida para recoger dicho efecto.

Para realizar este cálculo, y en base a la información incluida en la memoria económica de la Ley 11/2007, se han utilizado los datos de crecimiento del PIB facilitados por el Banco de España para 2008 y 2009 (3,8% y 2,1% respectivamente), y una estimación de crecimiento anual del 2% para el período 2010-13. Sobre esta cifra se ha aplicado un crecimiento adicional del 0,23% derivado del efecto de la Ley 11/2007, el valor más bajo de la horquilla proporcionada por el gobierno.

**A** ctualmente el grado de implantación de la e-Administración se mide utilizando el modelo adoptado por la Comisión Europea, que identifica los cinco niveles expuestos a continuación, aunque el último nivel no es aún utilizado en los indicadores españoles:

1. **Nivel 1: Información en línea** acerca de los servicios públicos.
2. **Nivel 2: Interacción** que habilita la descarga de formularios a través de Internet, pero que posteriormente deben completarse presencialmente y en papel.
3. **Nivel 3: Comunicación bidireccional**, que introduce el procesamiento de formularios y la autenticación de los usuarios.
4. **Nivel 4: Transacción**, que introduce la tramitación de los casos, decisión y entrega incluyendo el pago (si es necesario), y en cuyo caso la ejecución de los procesos la desencadena el ciudadano a petición propia. En este nivel no es necesario ningún otro procedimiento formal en papel para el solicitante del servicio.
5. **Nivel 5: Personalización**, añadido en el año 2007, que incluye la prestación de servicios proactivos y automáticos que la administración ofrece al ciudadano sin que este los solicite.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Un ejemplo de este tipo de acceso electrónico sería el envío del borrador de la declaración de la renta a los ciudadanos por parte de la AEAT. El ciudadano autoriza a la AEAT este envío para años posteriores, envío que llegado el plazo previsto la agencia realiza de forma proactiva sin necesidad de que el ciudadano inicie el procedimiento. Aunque este nivel de digitalización existe en España como en el caso expuesto, los indicadores del grado de avance de la e-Administración del país aún no lo incluyen en sus informes de seguimiento.





**BID**

Banco Interamericano de Desarrollo

2015