



## **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: UNA VISIÓN DESDE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA.**

### **E-GOVERNMENT, A VISION FROM THE UNIVERSITY**

#### **Autor:**

Jordi Camprubí Paretas. Universitat Politècnica de Catalunya. Servicio de Desarrollo Organizativo. [jordi.camprubi@upc.edu](mailto:jordi.camprubi@upc.edu)

#### **Resumen:**

En este artículo se analizan los tres pilares de la administración electrónica: jurídico, tecnológico y organizativo, y su implantación en el entorno actual de las universidades españolas, poniendo énfasis en la importancia del abordaje organizativo institucional para facilitar su éxito.

#### **Abstract:**

This article analyzes the three pillars of electronic administration: legal, technological and organizational, and its implementation in the current environment of Spanish universities, emphasizing the importance of the institutional organizational approach to facilitate its success.

#### **Palabras clave:**

Administración electrónica; Universidad; Organización

#### **Keywords:**

E-Government; University; Organisation



*"Quien no vive para servir, no sirve para vivir"*

Teresa de Calcuta

*"There is no digital strategy, just strategy in a digital world"*

Bud Caddell

Diseñador de organizaciones

## **LAS BASES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Vaya por delante la concepción que orienta este artículo y que no quisiéramos que pareciera en ningún momento oculta: la administración electrónica no es otra cosa que la administración en el siglo XXI. Así lo entendemos y así consideramos que es necesario que una organización lo plantee.

El riesgo de considerar una organización donde, de manera permanente, coexistan una administración electrónica y otra que no lo sea, sólo puede llevar a la atomización y a la ineficacia. Al contrario, esta convivencia debe ser la propia de un proceso de transición, que permita avanzar progresivamente hacia una organización plenamente electrónica, en el marco de un plan que así lo prevea y oriente.

Dicho esto, parece existir un amplio acuerdo en hablar de tres bases de la administración electrónica: la jurídica, la tecnológica y la organizativa. Tres bases que, como en un taburete, si no están equilibradas nos pueden crear problemas y que, idealmente, deberíamos encontrar equilibradas en todos los niveles de la administración: el estatal, el autonómico y el de la propia institución universitaria. Esto no siempre es así y, en consecuencia, hará falta habilidad para cubrir las carencias y superar las lagunas que iremos encontrando.

La base jurídica ha vivido los últimos años un impulso muy significativo que provoca un desequilibrio con las otras vertientes por su carácter normativo y perentorio. Esto puede suponer un estímulo para las iniciativas que están alineadas con ese impulso, pero puede provocar también desencanto y tentaciones de abandono de la carrera para las que se encuentran todavía bastante lejos. En cualquier caso, las normas están ahí y es necesario que desde las instituciones se aborde, como mínimo, un plan para coordinar las medidas a adoptar para darles cumplimiento, aunque sea gradualmente.

La base tecnológica es el instrumento imprescindible, aunque no suficiente, sin el cual no podríamos estar hablando de administración electrónica. Afortunadamente, su avance nos proporciona actualmente herramientas para resolver satisfactoriamente los principales retos que plantea la evolución de la administración. Sin embargo, es necesario que los recursos tecnológicos faciliten soluciones a los retos de la administración a un precio asumible en el actual contexto restrictivo, y sin que su desarrollo rompa el equilibrio con las otras dos vertientes: jurídica y organizativa.

La base organizativa debe resolver la articulación del cumplimiento normativo, con el uso de los instrumentos tecnológicos disponibles, en el contexto real de la organización a la que se aplica. En este sentido, podemos decir que, paradójicamente, la base organizativa es la más importante para un correcto desarrollo de la administración electrónica en una organización y que también, tal como los hechos a menudo demuestran, es a la vez la que más fácilmente se omite.

Difícilmente podremos desarrollar una administración electrónica sin unas mínimas normas que ordenen el funcionamiento. Será imposible hacerlo sin la ayuda de instrumentos tecnológicos. En cambio, podremos encontrar casos de implantación de instrumentos técnicos, o de adopción de unas normas, sin el análisis de su impacto en la organización, en sus usuarios y en sus clientes y sin la planificación del conjunto de medidas organizativas que facilite un buen resultado, siempre con el objetivo dirigido a la mejora del servicio que recibe la ciudadanía, ya sea cuando actúa con el rol de usuaria externa, como cuando lo hace con el de interna.

El reto no es menor, la oportunidad es grande, lograrlo depende en primer lugar del compromiso y la alineación institucional y, en segundo lugar, de la complicidad y la motivación de las personas y, en definitiva, de todos los elementos que conforman una administración útil al servicio de la ciudadanía.

*"El proceso de transformación está condicionado por factores relacionados con la historia, la cultura, la experiencia, el capital intelectual de la institución y la gobernanza del mismo, y donde serán clave los recursos, los modelos de gestión y la calidad de los Servicios Públicos , y también recientemente en una orientación clara hacia la transparencia, la gestión inteligente, la sostenibilidad, la eficiencia, la profesionalidad, la colaboración, la seguridad, la interoperabilidad, los servicios comunes..."<sup>1</sup>*

## **LA BASE JURÍDICA**

El marco jurídico que regula el procedimiento administrativo se encuentra en pleno proceso de modificación y puesta al día, para adecuar los procesos de la administración pública a lo que en otros ámbitos es el modo de funcionar de la ciudadanía del siglo XXI.

Así hemos asistido a revisiones sucesivas de normas y procedimientos, unas centradas específicamente en trasladar al mundo de la administración pública el impacto que las tecnologías de la información y las comunicaciones tienen sobre las formas de interactuar entre personas e instituciones, otras, de forma más genérica, en la regulación del procedimiento administrativo, buscando su puesta al día en el entorno tecnológico que nos rodea.

El contexto de crisis en el que el legislador actúa en los últimos años y, porque no decirlo, una aparente escaso interés por los problemas de otras administraciones, han llevado a un desarrollo normativo casi nunca acompañado de recursos para su ejecución, lo que no deja de constituir una situación considerablemente comprometida, con todo lo que implica un ámbito como el de la administración electrónica, no sólo de necesidades en instrumentos TIC sino, y sobre todo, en formación y reingeniería para engrasar un proceso de cambio tan significativo.

---

<sup>1</sup> [http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion\\_Digital\\_CNIS.pdf](http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion_Digital_CNIS.pdf)

Junto a este marco de regulación con pocos medios, se produce un fenómeno, como consecuencia de lo anterior: la laxitud en el cumplimiento de los preceptos sobre administración electrónica que el desarrollo normativo ha ido poniendo sobre la mesa, independientemente de que su carácter sea imperativo o no. Todo ello dibuja un escenario en el que el cumplimiento de ciertas normas parece ser relativo.

Es preciso avanzar para salir de este escenario de relativismo, para no contribuir a su cronificación ni a su propagación hacia otros ámbitos pues ¿si el cumplimiento de una norma es relativo, porque el cumplimiento de otra no lo debe poder ser?

### **El marco europeo**

Desde el establecimiento de la Agenda de Lisboa, en marzo de 2000, se han sucedido distintas Declaraciones y Planes de Acción de la Unión Europea relacionados con el ámbito de la administración electrónica que, aunque no tengan un papel estrictamente regulador, conviene citar por su valor orientador de las políticas comunitarias:

- Declaración eEuropa 2002<sup>2</sup>
- Declaración eEuropa 2005<sup>3</sup>
- Plan de Acción i2010 sobre Administración Electrónica, 2006-2010<sup>4</sup>
- Plan de Acción sobre Administración Electrónica, 2011-2015<sup>5</sup>
- Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE, 2016-2020<sup>6</sup>

Estos documentos establecen de manera clara el objetivo de transformación de la administración hacia el entorno electrónico, de manera general, como elemento de simplificación y mejora de la eficacia y la eficiencia de la administración y, en definitiva, como elemento facilitador de la unidad europea de mercado, que es el gran objetivo general que persigue la UE. Así, mientras las dos primeras declaraciones hacen mención de una manera aún general a la administración electrónica, con referencias a objetivos generales y con una atención importante a

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0140&from=ES>

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0263&from=ES>

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0173&rid=2>

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0743&from=ES>

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN>

las infraestructuras (eEuropa2005 planteaba el objetivo de dotar de banda ancha todas las administraciones), a la interoperabilidad y al impulso de la contratación electrónica; a partir del Plan de Acción i2010, en abril de 2006, se pone en marcha el primero de los planes europeos específicamente dedicados a la administración electrónica.

Este primer plan se propone tres objetivos y cinco prioridades.

#### Objetivos:

- La obtención de ventajas tangibles para ciudadanía y empresas a través de la administración electrónica.
- Asegurar que la administración electrónica no plantee problemas de interoperabilidad a nivel de mercado interior.
- La extensión de la administración electrónica en toda la Unión Europea.

#### Prioridades:

- El acceso universal a la red combatiendo la brecha digital.
- La mejora de la eficiencia administrativa reduciendo la carga burocrática.
- La gestión de la contratación pública por medios electrónicos (mínimo el 50% en 2010).
- El establecimiento de herramientas clave como la interoperabilidad de los sistemas de identificación electrónica, la autenticación de documentos y el archivo electrónico.

Cuatro años más tarde, en diciembre de 2010, se publica el Plan de acción 2011 a 2015 que si bien reconoce avances importantes, constata también un escaso progreso en la dimensión transnacional de los avances alcanzados por el primer Plan, y establece un conjunto de prioridades políticas para los siguientes cuatro años cuyo espíritu refleja perfectamente la siguiente declaración:

*"Los ciudadanos y las empresas han de ser empoderados por servicios de administración electrónica diseñados en base a las necesidades de los usuarios y desarrollados en colaboración con terceros, así como por un acceso creciente a la información pública, la mayor transparencia y métodos más efectivos para la implicación de los participantes interesados en el proceso político."*<sup>7</sup>

Fruto de este planteamiento es el *Reglamento UE 910/2014 (EIDAS) relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior*<sup>8</sup>, que establece los tipos de certificados y firmas y su reconocimiento en el conjunto de la Unión Europea. Y que será desarrollado posteriormente en el *Reglamento de ejecución 2015/1502*<sup>9</sup>

El despliegue europeo se completa, desde el pasado abril, con el tercer plan de acción sobre administración electrónica (2016-2020) que presenta la siguiente visión:

*"En 2020 a más tardar, las administraciones públicas y las instituciones públicas de la Unión Europea deberían ser abiertas, eficientes e integradoras, y prestar servicios públicos digitales sin fronteras, personalizados, fáciles de utilizar y de extremo a extremo a todos los ciudadanos y empresas de la UE. Se aplican enfoques innovadores para diseñar y prestar mejores servicios de conformidad con las necesidades y las demandas de la ciudadanía y las empresas. Las administraciones públicas aprovechan las oportunidades que brinda el nuevo entorno digital para facilitar sus interacciones con las partes interesadas y entre sí."*<sup>10</sup>

Esta visión se concreta en el desarrollo entre 2016 y 2020 de una veintena de acciones relativas a la administración electrónica, a las que se compromete la Comisión Europea, regidas por los siguientes *"principios fundamentales, vigorosamente apoyados"*:

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0743&from=ES> pág. 3

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/doue/2014/257/L00073-00114.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/doue/2015/235/L00007-00020.pdf>

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN> pág. 3

- versión digital por defecto
- principio *only once* (solamente una vez)
- Inclusión y accesibilidad
- Apertura y transparencia
- Escala transfronteriza (europea) por defecto
- Interoperabilidad por defecto
- Fiabilidad y seguridad

Las orientaciones que se desprenden de estas normas, declaraciones y planes las iremos encontrando reflejadas en los sucesivos despliegues jurídicos que se ha ido sucediendo en los últimos años en los que, a pesar de algunos avances innegables, los principios que una y otra vez se van repitiendo difícilmente se ven reflejados en herramientas y servicios de nuestro entorno inmediato: ni el de las administraciones con las que nos relacionamos, ni en el de la propia universidad.

### **Legislación estatal: escenario actual**

La primera intervención legislativa significativa en el ámbito estatal de la administración electrónica la encontramos en la "*Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*"<sup>11</sup>. Esta ley, dedicada monográficamente a los servicios electrónicos, reconoce formalmente el derecho de la ciudadanía a relacionarse con la administración a través de medios electrónicos, no aportarle documentos que ya se encuentren en poder de administraciones públicas y a obtener, por medios electrónicos, información del estado de sus trámites. Establece la necesidad de que las Administraciones Públicas dispongan de una sede electrónica, reconoce la validez jurídica de la identificación y la firma electrónicas, da carta de naturaleza al expediente electrónico y al archivo electrónico, y fija las bases para dictar el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (normalizados en 2010 como veremos a continuación).

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-13758-consolidado.pdf>

Con todo, la ley se cierra con una disposición final tercera en la que se recuerda que los derechos que se describen "pueden" ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 y, en general, condiciona su aplicación con la muleta: "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias, para los casos de las administraciones autónoma y local". El establecimiento de plazos laxos de entrada en vigor y la ausencia de dotación de recursos para facilitar el despliegue de las medidas aprobadas han ido claramente en detrimento de la efectividad de la norma.

En paralelo, la legislación sobre contratación pública incorpora, a partir del mismo 2007 con la "*Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público*"<sup>12</sup>, una habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos y otorga carta de legalidad a instrumentos como la subasta electrónica.

Tres años más tarde, en enero de 2010, en desarrollo de la Ley 11/2007 se publican dos reales decretos: el 3/2010 con el *Esquema Nacional de Seguridad*<sup>13</sup> y el 4/2010 con el *Esquema Nacional de Interoperabilidad*<sup>14</sup>, que en este caso incorporan sendas disposiciones transitorias en las que se establece un plazo máximo de 48 meses para la adecuación de los sistemas respectivos que hagan posible la concreción del cumplimiento de lo previsto de manera más imprecisa a la ley 11/2007.

Pero no será hasta el 2015 con la publicación de las leyes *39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*<sup>15</sup> y *40/2015 de régimen jurídico del sector público*<sup>16</sup>, que el legislador español no establece medidas de implantación de la administración electrónica en las administraciones públicas con carácter obligatorio en fecha precisa.

La trascendencia de estas leyes es grande en la medida que tienen carácter básico y, en consecuencia, su cumplimiento es obligado para todas las administraciones públicas, con independencia de que, en función de las competencias de cada una,

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2007/10/31/pdfs/A44336-44436.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1330.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>

<sup>15</sup> <https://boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

puedan regular su desarrollo. Además, la ley 39/2015 deroga y sustituye la ley 30/1992 y se convierte así en la nueva ley estatal básica de procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

A diferencia de los despliegues legales anteriores, estas leyes establecen fechas precisas de entrada en vigor de algunas obligaciones no menores, de las cuales una parte son vigentes desde el día de su publicación, el 2 de octubre de 2015, otra parte desde el 2 de octubre de 2016 y el resto dos años después.

Respecto al sector universitario, este conjunto de normas dibujan el marco que nos es de aplicación y vigente, con las excepciones que las mismas leyes contemplan para las universidades, es decir, el carácter supletorio de las leyes 39/2015 y 40/2015 respecto a la normativa específica universitaria. Normativa específica sobre estas cuestiones que por ahora es muy escasa<sup>17</sup>.

Todo ello dibuja un marco que, desde el análisis de un profano en Derecho, contempla los siguientes mandatos en vigor desde el pasado 2 de octubre:

1. La obligación de relacionarse entre administraciones públicas a través de medios electrónicos interoperables y seguros (Ley 40/2015, artículo 3.2 y artículo 156 de remisión al "Esquema Nacional de Interoperabilidad" Real Decreto 4/2010).
2. La emisión a través de medios electrónicos de documentos por escrito con la inclusión de datos de identificación, sello de tiempo, metadatos y firma electrónica u origen si se trata de documentos únicamente informativos (Ley 39/2015, artículo 26).
3. La producción de los actos administrativos por escrito y a través de medios electrónicos (Ley 39/2015 artículo 36).
4. La utilización de firmas electrónicas siempre que se actúa a través de medios electrónicos (Ley 40/2015, artículo 43).

---

<sup>17</sup> Sobre el carácter supletorio de las leyes 39/2015 y 40/2015 y la posibilidad de hacer un despliegue normativo propio, es interesante el caso de la Universidad de Salamanca que ha optado por este camino aprobando un [Reglamento para la aplicación en la Universidad de Salamanca de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público](#)

5. La obligación de relacionarse únicamente a través de medios electrónicos con (Ley 39/2015, artículo 14):
  - a. Personas jurídicas
  - b. Entidades sin personalidad jurídica
  - c. Profesionales que ejercen profesiones colegiadas
  - d. Representantes de los interesados en un procedimiento
  - e. Empleados de las administraciones públicas que se relacionan por razón de su condición de empleados públicos
  - f. Otros colectivos que cada Administración Pública establezca reglamentariamente

Esto incluye la convocatoria, por medios electrónicos de las sesiones de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas (Ley 40/2015, artículo 17.3).
6. El establecimiento de una "Sede Electrónica" en cada Administración Pública, con identificación clara del titular, garantía de integridad, veracidad, interoperativa y que en todo caso debe garantizar medios para formular quejas y sugerencias (Ley 40/2015, artículo 38).
7. La obligación de notificar preferentemente por medios electrónicos, y en todo caso siempre que el interesado esté obligado a recibirlas por esta vía (Ley 39/2015 artículo 41), así como a publicar en la Sede Electrónica copia de las notificaciones que se emitan en papel (Ley 39/2015, artículo 42).
8. El establecimiento en cada Administración Pública de qué se admitirá como sistema de identificación (Ley 39/2015, artículo 9) y qué como firma válida (Ley 39/2015, artículo 10) más allá de los sistemas que ya prevé la ley. Esta identificación podrá ser mediante sello electrónico basado en un certificado que incluya número de identificación fiscal y denominación (Ley 40/2015, artículo 40).
9. La determinación del sistema de firma electrónica que debe utilizar el personal al servicio de una Administración Pública, (Ley 40/2015, artículo 43.2).
10. La prohibición de exigir a los interesados la presentación de documentos originales, sino autorizaciones para solicitar los mismos electrónicamente a

- las administraciones que los hayan emitido, o consultando a las plataformas de intermediación de datos (Ley 39/2015, artículo 28).
11. La determinación de los órganos que tengan atribuidas competencias de expedición de copias auténticas (Ley 39/2015, artículo 27.1) y la obligación de expedir las de los documentos que los interesados presenten en papel y se deban de incorporar a un expediente (Ley 39/2015, artículo 27.4)
  12. La publicación de los códigos seguros de verificación de copias auténticas (Ley 39/2015, artículo 27.3)
  13. La previsión de un mecanismo de asistencia en el uso de medios electrónicos para interesados que no dispongan de dichos medios (Ley 39/2015, artículo 12), (aunque sin entrar en definir qué se entiende por “no disponer de los medios”: ¿herramientas, conocimientos?), y la designación de una relación de oficinas donde se preste asistencia a la presentación electrónica de documentos (Ley 39/2015, artículo 16.7)
  14. La utilización de algún medio electrónico para el cobro (Ley 39/2015, artículo 98.2):
    - a. Tarjeta de crédito y débito.
    - b. Transferencia bancaria.
    - c. Domiciliación bancaria.
    - d. Cualquier otro que autorice el órgano competente.
  15. El establecimiento por convenio del intercambio o el acceso a datos electrónicos entre Administraciones Públicas (Ley 40/2015, artículo 44) y la facilitación del acceso al resto de Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados, necesarios para tramitar y resolver procedimientos y actuaciones de su competencia (Ley 40/2015, artículo 155).
  16. El almacenamiento electrónico de todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas, con medidas de seguridad conformes a la "Esquema Nacional de Seguridad" (Ley 40/2015, artículo 46).
  17. La incorporación de las tecnologías necesarias para interconectarse y crear redes entre todas las Administraciones Públicas, con la Unión Europea y los Estados miembros (Ley 40/2015, artículo 155).

Este marco legal impone otras obligaciones, la vigencia de las cuales se demora hasta octubre de 2018, pero cuya puesta en marcha no puede dejarse para el último momento:

- 1 - Registro electrónicos de apoderamientos.
- 2- Publicación por parte de la administración del estado y de cada Comunidad Autónoma de los modelos de poderes que se podrán inscribir en los registros.
- 3 - Registro electrónico.
- 4 - Registro de empleados públicos habilitados para la identificación y para la expedición de copias auténticas.
- 5 - Punto de acceso general electrónico de la Administración.
- 6 - Archivo único electrónico.

Además de estas obligaciones que se imponen con plazo concreto, el desarrollo normativo vigente contempla otras cuestiones entre las que se podrían resaltar dos, por su potencial impacto en el funcionamiento cotidiano de la institución:

1. La utilización de medios electrónicos y/o no presenciales en el régimen de sesiones de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas: utilización de correo electrónico, audio-conferencia y videoconferencia para la participación de manera válida y a distancia a las sesiones (Ley 40/2015, artículo 17), y la grabación de las sesiones y la incorporación de dichas grabaciones en el acta en sustitución del resumen de las deliberaciones (Ley 40/2015, artículo 18 ).
2. El establecimiento de actuaciones administrativas automatizadas (sin intervención directa de ningún empleado público), siempre que éstas se firmen electrónicamente mediante un sello de órgano o un código seguro de verificación (Ley 40/2015, artículos 41 y 42).

Para terminar este capítulo, también hay que señalar el planteamiento que hace el marco normativo en relación al aprovechamiento de recursos tecnológicos y la colaboración entre administraciones. Planteamiento que regulaciones anteriores abrían como posible y que el actual despliegue convierte en obligatorio: La

obligación de inscribir en un directorio general las aplicaciones desarrolladas o compradas por cada Administración Pública, y de cesión de las mismas entre Administraciones Públicas, para facilitar su reutilización (Ley 40/2015, artículos 157 y 158).

En definitiva, el desarrollo normativo dibuja unas administraciones públicas, cuyo procedimiento debe basarse en la información y las transacciones electrónicas y que, por lo tanto, deberá contar como mínimo con las siguientes piezas clave: un *registro electrónico*, un *sistema de identificación y firma electrónicas* y un *sistema para recoger y referenciar electrónicamente toda la información electrónica* que gestiona y *una organización adaptada* a esta (nueva) forma de funcionar.

## LA BASE TECNOLÓGICA

Tal como se ha dicho en la introducción, la base tecnológica es probablemente la única sin la cual no tendría sentido hablar de administración electrónica. Podemos decir que la administración electrónica es una realidad que depende para su desarrollo del estado del arte de las tecnologías disponibles en cada momento. Un estado del arte que avanza considerablemente deprisa, lo que a menudo deja obsoletos determinados escenarios o pone al alcance otros que podían haber parecido muy lejanos.

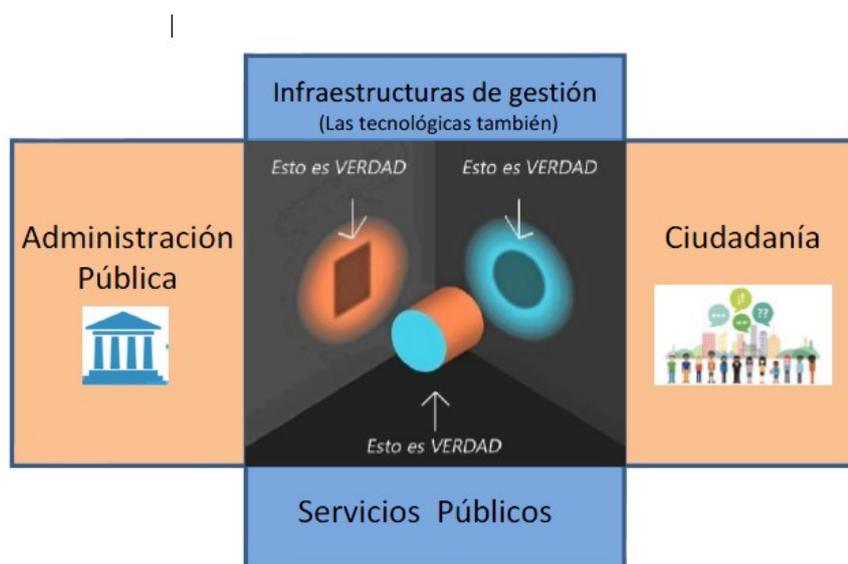
El concepto de administración electrónica, al menos desde un punto de vista desvinculado de la propia administración, parece un concepto vinculado al de la informática "en la nube", con independencia de que los recursos que la hacen posible estén efectivamente o no allí. Es decir, deberíamos ser capaces de enmarcar la administración electrónica en el paradigma de la capacidad de dar cualquier servicio administrativo a la ciudadanía allí donde se encuentre (*online, mobile*), en cualquier momento (*24x7*) y haciendo uso de los datos y documentos sobre la persona de los que alguna administración pública ya disponga (*once-only*). Vaya, un servicio en las antípodas de lo que inmortalizó Mariano José de Larra<sup>18</sup> hace poco

---

<sup>18</sup> <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/64639574101299983385646/ima0000.htm>

más de 180 años, y al que aún se parecen demasiado algunas dependencias administrativas de nuestro estado.

Nos encontramos pues ante la necesidad de un proceso de transformación de las administraciones públicas, del que las universidades no podemos quedar al margen en la medida en que actuamos como administración, que conlleva un cambio tecnológico, pero también y, me atrevería a decir, sobre todo, cultural. Un cambio para el que debemos tener muy presente la visión que del resultado de lo que hacemos tenga la ciudadanía, que no necesariamente tiene que ser nuestra misma visión y que debemos tener muy presente si queremos que nuestros esfuerzos tengan un resultado positivo. Valga como ejemplo la siguiente figura<sup>19</sup> para ilustrar la importancia de la perspectiva de cada uno:



Enfoque poliédrico sobre la transformación en las AAPP (Cnis 2016)

## RECURSOS DISPONIBLES

La perspectiva de la ciudadanía y la orientación hacia ella de los servicios de las administraciones debe hacerse notar, entre otras cosas, en la simplificación de trámites, la evitación de la aportación de documentos y en la facilidad de acceso tanto en el tiempo como en el lugar. Todo ello conlleva necesariamente que la Administración, en todas sus formas y niveles se organice para comunicarse mejor y compartir información entre sus distintas unidades. Una de las maneras de facilitar

<sup>19</sup> [http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion\\_Digital\\_CNIS.pdf](http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion_Digital_CNIS.pdf)

estas comunicaciones y usos compartidos es la utilización de herramientas compatibles. Por ello se han puesto a disposición de las administraciones iniciativas para facilitar soluciones técnicas que permitan abordar buena parte de las exigencias del nuevo modelo. Así tenemos el Portal de Administración Electrónica (PAE)<sup>20</sup> de la Administración General del Estado o, en Cataluña, el Consorcio Administración Abierta de Cataluña (CAOC)<sup>21</sup> de la Generalitat de Catalunya.

En el entorno universitario catalán, contamos también con un actor adicional, el Consorcio de Servicios Universitarios de Cataluña (CSUC)<sup>22</sup>, que entre sus líneas de trabajo incluye la e-administración, para facilitar soluciones y desarrollos en el ámbito de la administración electrónica, incorporando generalmente soluciones del CAOC y adaptando las prestaciones a las necesidades de los centros universitarios. Estas diferentes plataformas construyen un conjunto de soluciones suficiente, por lo menos, para dar cumplimiento a la mayoría de compromisos generados a partir de la entrada en vigor de las leyes 39/2015 y 40/2015.

La existencia de herramientas suficientes en ambas plataformas no implica necesariamente que el trabajo esté hecho. Al contrario, su adopción y uso requieren tanto la toma de decisiones al respecto, como la planificación de las actuaciones necesarias para desarrollar las interfaces necesarias para comunicar las herramientas y datos propios y de terceros mediante las plataformas comunes. Por eso hay que asignar una alta prioridad a la dotación de recursos que les ayuden a ver la luz. Todo ello sin mencionar la imprescindible elaboración de una estrategia de cambio institucional que facilite la revisión de procesos y su transformación para adaptarse a un entorno de administración electrónica.

## **LA BASE ORGANIZATIVA**

La implantación de lo que venimos denominando administración electrónica no es otra cosa que preparar las organizaciones públicas y su forma de trabajar de manera que cualquier persona (preferiblemente con unos mínimos conocimientos de

---

<sup>20</sup> <https://administracionelectronica.gob.es/>

<sup>21</sup> <http://web.aoc.cat/>

<sup>22</sup> <https://www.csuc.cat/ca/e-administracio>

herramientas de información y comunicación) que quiera interactuar con la administración, lo pueda hacer en cualquier momento, desde cualquier lugar y sin necesidad de tener un conocimiento experto de la forma de organizarse y trabajar de la administración con la que interactúa. A esto debemos añadir que todas las interacciones que se produzcan con la administración deben quedar registradas y ser trazables, y que el ciudadano pueda ejercer su derecho a que ninguna administración pública le pida la aportación de documentación emitida previamente por otra administración pública y a la que, por tanto, puede acceder.

Expresado así el concepto, queda claro que nos encontramos ante un reto eminentemente organizativo, que requiere una base tecnológica y que debe estar amparado por un marco regulador que lo legitime. En el fondo, lo que se trata es de *adaptar la administración de los servicios públicos del siglo XXI a las necesidades y a las condiciones de contorno propias de la ciudadanía del siglo XXI*.

Abusando de anglicismos, podríamos decir que se trata de organizar el *back office* de unas organizaciones *smart* y *opengov* y de presentar un *front office* que debe ser *online*, *mobile*, *24x7*, *once-only* y, por supuesto, *friendly*. Naturalmente necesitaremos algunas aplicaciones para poder llevarlo a cabo, pero sobre todo, necesitaremos cambiar hábitos, mejorar actitudes, en definitiva, mover la organización para situar su centro de gravedad en la ciudadanía a la que servimos.

Éste es esencialmente un reto organizativo, y en la medida que no seamos capaces de abordarlo como tal y lo abordemos como un reto normativo o tecnológico nos arriesgamos a fracasar en el intento y a perder oportunidades que, más pronto de lo que pensamos, nos situarán en una mala posición competitiva respecto a nuestros colegas que hayan hecho los deberes bien y a tiempo.

## **ENTORNO UNIVERSITARIO**

Si las afirmaciones contenidas en los párrafos anteriores pueden ser válidas para cualquier administración pública del planeta, en el caso de las universidades confluyen dos circunstancias menos generales: por un lado tenemos la particularidad

de que una parte importantísima de los servicios de administración que gestionamos los ofrecemos una ciudadanía que forma parte de la misma organización: el profesorado y el propio PAS; o que mantiene un vínculo estrecho y continuado con ella: el alumnado. Éstas son unas condiciones que añaden complejidad, pero que también (y podríamos decir, sobre todo) añaden unas oportunidades que nunca tendrán las administraciones públicas que trabajan para una ciudadanía anónima. La otra circunstancia sin duda la compartimos con las administraciones públicas de otros lugares del mundo: un escenario de crisis que nos ha recortado los recursos y que no nos permite plantear el abordaje de proyectos si no es con los mismos recursos de que disponemos, o poco más.

#### Algunos elementos diagnósticos:

En estos momentos, con las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico vigentes en muchos de sus aspectos, es fundamental desarrollar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. De lo contrario, la percepción de las universidades como instituciones públicas que deben dar cumplimiento a estas leyes se verá debilitada y la actuación de su funcionariado se verá comprometida, con lo que ello implica tanto para la calidad del servicio que debemos prestar, como por la responsabilidad profesional de este funcionariado.

Esta situación quizás es todavía poco evidente, pero lo irá siendo más en la medida en que las instituciones de nuestro entorno avancen significativamente, lo que nos pondrá en evidencia ante la ciudadanía y puede generar un descrédito, especialmente dado el carácter supuestamente avanzado de la institución universitaria.

Hay que tener presente, además, que el despliegue jurídico no ha terminado. Los aspectos aún no vigentes de las leyes 39/2015 y 40/2015 lo serán en octubre de 2018. Este despliegue se complementa con los que experimentan los ámbitos de contratación pública, protección de datos y reutilización de información, entre otros, todos ellos alineados de alguna manera en la concepción de la administración

pública como administración electrónica, por ello la adopción de nuestras propias líneas de actuación al respecto se hace totalmente imprescindible.

Por otra parte, el segmento de ciudadanía al que se dirigen nuestras actividades de administración y servicios está constituido en su mayoría por gente joven (estudiantado) y formada (PDI). Un entorno al que mayoritariamente resulta fácil de convencer para hacer uso de la tecnología, siempre que sea fácil comprobar que con este uso gana el usuario y no sólo la administración. La oportunidad pues, la tenemos si abordamos la implantación de la administración electrónica con el centro de gravedad situado en las personas que deben ser sus usuarias.

Adicionalmente a la condición de gente familiarizada con la tecnología que tiene el segmento de ciudadanía en el que nos dirigimos, este segmento presenta otra condición que ya quisieran para sí las administraciones generales: es un conjunto finito, conocido y con el que mantenemos vínculos operativos. Es un conjunto de personas a las que en su mayoría nuestra propia organización dota casi sistemáticamente de correo electrónico y de certificado o mecanismo de identificación. Este hecho nos sitúa en una posición inmejorable para la puesta en marcha de los dispositivos necesarios que hagan de la administración electrónica una realidad en la universidad.

La crisis que nos ha golpeado profundamente, ha generado un estado de opinión favorable a implantar soluciones que permitan ahorrar recursos. La administración electrónica puede ser esta solución, en la medida que actúe como estímulo para la simplificación y la reingeniería. Para facilitar su implantación es conveniente que el ahorro que su implantación genere pueda revertir (ni que sea parcialmente) en las propias unidades que lo generan como incentivo que la organización tiene la oportunidad de administrar, sin un coste añadido. De no hacerlo así, la implantación de las soluciones propias de la administración electrónica puede ser vivida como una estrategia centralizadora de recursos y provocar mucha resistencia en organizaciones habitualmente descentralizadas en un gran número de unidades.

## CONCLUSIÓN

Este artículo, por su naturaleza más sistémica que tecnológica, no puede concluir un conjunto concreto de medidas con un alto grado de especificación técnica. Sin embargo tampoco se puede cerrar sin concretar algunas recomendaciones que, de acuerdo con el diagnóstico que se ha hecho, ayuden a la organización a mejorar su situación en relación a la implantación de la administración electrónica.

La primera recomendación consiste en proponer la adopción, al más alto nivel organizativo, de una estrategia claramente definida en materia de administración electrónica. Esta estrategia debe ser coherente en las tres vertientes que hemos expuesto:

- Debe sostenerse jurídicamente en nuestro marco legal, esto es, desarrollar las instrucciones necesarias para que toda la organización sepa cómo debe actuar y tenga la cobertura jurídica suficiente para cumplir la misión que le es propia al servicio público.
- Deben adoptarse las decisiones necesarias para dotarse de las herramientas técnicas necesarias para poder llevar a cabo su implantación evitando ambigüedades que resultan paralizantes y señalando claramente las opciones a seguir.
- Debe ser formulada para el conjunto de la organización, con independencia de que su concreción presente especificidades en diferentes ámbitos o unidades. Habrá que explicitarla y difundirla por todos los medios posibles e incorporarla a los planes de formación de manera que se incorpore e impregne la cultura de la organización.

Este planteamiento general se deberá acompañar de algunas medidas concretas pues, con independencia de cuál sea la política que cada universidad quiera adoptar, será imprescindible tomar decisiones firmes en algunos aspectos condicionantes de cualquier actuación que quiera salir adelante en materia de administración electrónica, y en concreto:



- *Revisar la normativa propia de la universidad* para aflorar las contradicciones y obsolescencias provocadas por el despliegue jurídico de los últimos tiempos y propiciar la adopción del conjunto de medidas necesarias para dotar las actuaciones administrativas del personal de la universidad de un marco jurídico sólido y actualizado.
- *Definir una solución para la gestión electrónica de la información* que permita a la universidad funcionar con documentos o datos electrónicos que cumplan los requisitos legales y que faciliten su localización y acceso con los medios propios de la administración electrónica.
- *Implantar sistemas de identificación y firma* que faciliten el flujo de los procedimientos y que no representen un obstáculo para las personas que los deban de usar. A esta línea habría que añadir la posibilidad también de adoptar soluciones "blandas" que algunas administraciones de nuestro entorno ya han puesto al servicio de la ciudadanía como el sistema Cl@ve de la administración del Estado.
- *Activar un Registro Electrónico de la universidad* como único registro administrativo, con todas las prestaciones previstas por ley, que permita cerrar el círculo y asegurar que en la universidad es posible iniciar, tramitar y cerrar un procedimiento administrativo exclusivamente con instrumentos propios de la administración electrónica. Activación que implica, además de la puesta en marcha de la correspondiente aplicación, la generación de los formularios genéricos y específicos correspondientes, la dotación de la infraestructura necesaria para digitalizar documentos a los puntos que se decida, el apoderamiento del funcionariado correspondiente para realizar funciones de apoyo a las personas que lo requieran y la formación de este mismo funcionario para hacerlo posible.
- Y finalmente, *una revisión de las diversas caras que la institución presenta en la red, para coordinar sus contenidos con la Sede Electrónica* y avanzar hacia una presentación orientada a la persona usuaria en la línea de lo que otras administraciones llaman la "*carpeta del ciudadano*", es decir: un verdadero portal único de trámites donde la persona usuaria encuentre cualquier procedimiento, de forma independiente a la unidad encargada de

operarlo, con la opción de iniciar desde allí los que estén e-administrados y donde pueda encontrar también, recogidos en una sola interfaz, todos los trámites que tenga en curso o que haya realizado alguna vez con la Administración pertinente (solicitudes, notificaciones, reclamaciones, sus datos, etc.) .

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL SANZ, MARIO. *La transformación digital en las administraciones públicas* [recurso electrónico]. VI Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos CNIS 2016. Madrid, 2016. [Fecha de consulta: 08/02/2017] Disponible en [http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion\\_Digital\\_CNIS.pdf](http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion_Digital_CNIS.pdf)
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *E-Europe 2002: impacto y prioridades*. Comunicación al Consejo Europeo de primavera. Estocolmo, 2001. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52001DC0140>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *E-Europe 2005. Una sociedad de la información para todos*. Bruselas, 2002. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A24221>
- COMISIÓN EUROPEA. *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*. Bruselas, 2010. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aasi0021>
- COMISIÓN EUROPEA. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la administración*. Bruselas, 2016. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>



- COMISIÓN EUROPEA. *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos*. Bruselas, 2006. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A124226j>
- PEREZ DE MUNGUÍA, JUAN (seudónimo de Mariano José de Larra). *Vuelva usted mañana*. En *El pobrecito hablador. Revista Satírica de Costumbres*, nº. 11. Imprenta de Repullés. Madrid, 1883. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/vuelva-usted-manana--0/html/ff7a5caa-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/vuelva-usted-manana--0/html/ff7a5caa-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html)
- REINO DE ESPAÑA. *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. Madrid, 2007. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18874>
- REINO DE ESPAÑA. *Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico*. Madrid, 2002. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-13758>
- REINO DE ESPAÑA. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Madrid, 2015. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565)
- REINO DE ESPAÑA *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Madrid, 2015 [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10566>
- REINO DE ESPAÑA. *Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*. Madrid, 2010. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1330](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1330)



- REINO DE ESPAÑA. *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*. Madrid, 2010. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-1331>
  
- UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE*. Bruselas, 2014. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>
  
- UNIÓN EUROPEA. *Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1502 de la Comisión de 8 de septiembre de 2015 sobre la fijación de especificaciones y procedimientos técnicos mínimos para los niveles de seguridad de medios de identificación electrónica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) no 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior*. Bruselas, 2015. [Fecha de consulta: 29/12/2016]. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2015/235/L00007-00020.pdf>