

Edmundo Bal Francés*

LA DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN LARGO Y TORTUOSO CAMINO

Las Administraciones Públicas han evolucionado enormemente respecto a la aplicación de la tecnología a los procedimientos administrativos y la prestación de servicios públicos, desde los años noventa. En este artículo trataré de describir críticamente la evolución desde entonces, los problemas que se fueron planteando y se han ido o no superando, algunos retos u objetivos que deberíamos tener claros y en particular los referentes a la Administración de Justicia.

Palabras clave: justicia, servicio público, procedimiento administrativo, cambio tecnológico, innovación, Administración Pública.

Clasificación JEL: O33, O35.

1. Introducción

Hace 24 años aprobé la oposición de Abogados del Estado y Huesca fue mi primer destino. Tenía 25 años, era 1993 y no sabía qué era un ordenador.

En el Gobierno Civil de Huesca se puso en marcha un curso de MS-DOS 5.0. Eran monitores de fósforo naranja, y necesaria la memorización de los comandos de Microsoft porque no usábamos en la Administración interfaces gráficas o «ventanas» aunque ya existía el Windows 3.1; utilizaba disquetes de almacenamiento, primero flexibles y después rígidos que se estropeaban frecuentemente, y máquinas superpotentes... los Philips 286¹. Pregunté si podía apuntarme al curso y me miraron extrañados, me contestaron que esto de

la informática era «para secretarías» (auxiliares, en nuestra jerga), que un señor Abogado del Estado no se iba a poner a teclear, ¿no? No me gustó la respuesta, como cuando un informático me dice «no se puede». Esta es la primera condición para entender algo de lo que voy a contar: se puede todo, si se quiere y se tiene voluntad y se pone en ello esfuerzo y dedicación. Guardo enmarcado ese diploma que acredita que sé —o sabía— MS-DOS 5.0.

Empecé a tener iniciativas con el ordenador del trabajo y me lo cargaba periódicamente. El servicio técnico tenía que venir desde Barcelona y tardaba varios

¹ Para quienes tengan interés en ver las máquinas con las que se trabajaba en la Administración del Estado en 1993, el Philips P3230 286 con 45 MB de disco duro, puede examinarse en esta dirección web <https://www.todocoleccion.net/antiguedades-tecnicas/pc-at-philips-p3230-286-45mb-hd-testeado-reacondicionado~x37598815> e incluso parece que puede adquirirse por 75 euros como objeto de colección. Página recuperada en agosto de 2017.

* Abogado del Estado.

días e incluso semanas en atendernos. Si una máquina no funciona, yo no puedo dormir. Un día aparecí por el trabajo con un destornillador y se produjo el milagro: el ordenador arrancó y yo di el salto del *software* al *hardware*. Nadie me ha enseñado nunca informática.

2. La Administración electrónica, primeros pasos y evolución hasta nuestros días

La primera Administración que apostó decididamente por la tecnología fue la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT), pionera en el mundo en la implantación de estos sistemas tecnológicos y acreedora, no solo de los impuestos que todos pagamos, sino también de numerosos premios internacionales por el uso administrativo de la tecnología. En 1988 se empieza a distribuir en los estancos (diez años después se puede ya descargar por Internet) el programa PADRE (Programa de Ayuda a la Declaración de la Renta, aunque el acrónimo pronunciado nos convierte a todos los contribuyentes en hijos de Hacienda...), con el que el sujeto pasivo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) puede obtener ayuda para confeccionar su declaración-liquidación (o autoliquidación) anual. Las autoridades fueron en este caso profundamente visionarias, si tenemos en cuenta que hasta 1994 o 1995 no existe en España una cierta popularización de la informática doméstica —antes, algunos locos nos conectábamos a Internet con módems de 54k por la línea telefónica a precios de escándalo y velocidades irrisorias— y hasta 1996, con InfoVía de Telefónica, no hubo una oferta atractiva de Internet para el gran público².

Planteo una primera cuestión que ha sido objeto de debate en innumerables ocasiones: ¿para qué

queremos la tecnología en la Administración? Diversas apreciaciones, no excluyentes entre sí, son posibles.

En los inicios, es evidente que la tecnología no tiene por objeto conseguir un beneficio directo en el ciudadano, sino un beneficio para la Administración y un mayor control del ciudadano y sus datos, pero es indiscutible que el aumento de la eficacia en la gestión de los servicios públicos redunda siempre en beneficio del ciudadano.

Con el ejemplo propuesto, el programa PADRE de la AEAT, vemos cómo el origen de la progresiva tecnologización de la Administración española pretende, en su inicio, conseguir mayores dosis de eficacia en la gestión de los servicios públicos. Pero, fíjense en lo que pasa: la Administración nos dice primero que nos va a ayudar a hacer la declaración, después nos permite presentarla por Internet (hacia 1998, primero solo las que eran a devolver y después ya todas), más adelante prohíbe al ciudadano presentarla a bolígrafo (con los enormes errores que se producían al tener que transcribirlas un operador humano a formato electrónico) y, por último, obliga primero a ciertos colectivos profesionales (autónomos, empresas de más de tantos trabajadores, etc.) y después a todo el mundo a presentarla telemáticamente por Internet para facilitar la gestión de toda esta cantidad ingente de datos, ofreciendo el servicio de cita previa. Perfecto para el ciudadano cumplidor...

En parecidos términos podríamos hablar de la evolución tecnológica del sistema nacional de la Seguridad Social por lo que afecta a la recaudación de cuotas. Primero se ofrece la posibilidad de la tecnología para finalmente, a empresas de ciertas dimensiones, obligarles a presentar los TC (declaraciones-liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social) por medios telemáticos y poder procesar esa información ingente. Pero si usted quiere dar de alta (o de baja) en la Seguridad Social a una empleada de hogar, hoy, no lo puede hacer por Internet. Se podrá descargar los impresos en la web de la Seguridad Social, podrá consultar dónde se encuentra la oficina más cercana, tendrá que sacar

² Véase la sintética pero muy correcta evolución histórica de la informática doméstica en España que hace en noviembre de 2014 Juan Antonio Pascual para la revista *ComputerHoy* en <http://computerhoy.com/noticias/hardware/30-anos-informatica-domestica-espana-21257>. Página recuperada en agosto de 2017.

un número de una máquina y, en Madrid, dependiendo de fechas y horas, es imposible que la gestión le lleve menos de una hora en horario laborable³.

El ejemplo que ofrezco es simplemente anecdótico, pero expresivo, de la utilización de la tecnología en la Administración. Desde esos albores del uso tecnológico hasta hoy han pasado ya casi 30 años; y dejando de lado el análisis de estados intermedios, vayamos ya a ver qué servicios electrónicos ofrece la Administración del Estado a los ciudadanos⁴.

Pues bien, la Administración del Estado ha concentrado todos los accesos a las distintas webs que ofrecen servicios administrativos electrónicos en un portal único. Es el Punto de Acceso General, que se encuentra en <https://administracion.gob.es/> y que no es más, en su mayor parte, que una página de enlaces a los portales de los distintos órganos de la Administración del Estado. Como contenido propio, de actualidad en agosto de 2017, tenemos la Oferta de Empleo Público para 2017, la Guía para comprar una vivienda, la cita previa de vacunación internacional y los premios «Aporta», primera edición, que premian la reutilización de datos públicos. En el apartado de guías de trámites, los ciudadanos afortunados son: los que quieran tener un hijo, viajar al extranjero, ser autónomos, buscar empleo o comprar una vivienda. Los servicios más demandados son los de notificaciones electrónicas, cita previa, informes de vida laboral, prestaciones por desempleo, registro electrónico, convocatoria de oposiciones, legislación, consulta de prestaciones y certificados de la Seguridad Social.

A la derecha de la página, tenemos el enlace al portal de la sede electrónica de la Administración, donde se concentran los enlaces relativos a los trámites que podemos hacer a través de Internet, que suman 89 enlaces distribuidos por ministerios. Bastante

desordenados, pero no están mal. Es extraño que, ordenados por ministerios, en «otros» aparezcan la Autoridad Portuaria de Castellón (duplicado respecto a los del Ministerio de Fomento) y la Agencia de Protección de Datos, o que en el Ministerio de Justicia no aparezca el enlace a LexNET, o al Registro Central de Penados y Rebeldes, saliendo duplicado también el enlace que se refiere a la petición del certificado de no tener antecedentes por delitos sexuales. Tampoco se comprende por qué sale un mismo ministerio dos veces. ¿Quién ha diseñado y mantiene esta página?

La tarde del día 15 de agosto de 2017 a partir de las 16 horas compruebo los 89 enlaces (87 reales, quitando dos duplicados), de los que resulta que no funcionan: la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el buzón de quejas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los Puertos de Huelva, Melilla y Santander, la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES), el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Consejo de Seguridad Nuclear (esperemos que quien tenga una urgencia no trate de obtener la información de contacto a través del Punto de Acceso), Red.es, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Guardia Civil (con página en blanco, aunque <https://sede.guardiacivil.gob.es/> funciona perfectamente, pero no el enlace desde el Punto de Acceso Único). No dan respuesta o no funcionan 12 enlaces de 87 reales, es decir, un 13,8 por 100.

No tenemos tiempo ni espacio para analizar los contenidos de cada remisión del Portal Único, pero sí destacaremos, por ejemplo, el enlace al «sistema de interconexión de registros» del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, donde nos podemos descargar una hoja de Excel y se nos muestran los 7.926 registros administrativos de las distintas Administraciones Públicas en los que podemos presentar solicitudes, quejas, recursos, etc. Ya volveremos más adelante sobre ello al tratar del problema específico de la Administración de Justicia, pero parece increíble que en este país no exista la posibilidad

³ Omito referenciar a qué oficinas me refiero; presumo que todas serán más o menos igual.

⁴ Me refiero solo a la Administración General del Estado, sin mencionar a las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, mancomunidades y ayuntamientos.

de presentar por medios telemáticos una solicitud, recurso, etc., en un registro único, cualquiera que sea la Administración a la que se dirija. La hoja Excel que nos descargamos permite desde luego hacer curiosas comparaciones entre unas Administraciones autonómicas y locales u otras (y ver las ausencias) a la hora de admitir los escritos presentados por estos medios en la Administración General del Estado. Pero sin duda, en mi opinión, confundimos autonomía administrativa con desorden y caos, y desde luego no en beneficio de la mejor y más cercana Administración para el ciudadano.

Por último, respecto al análisis de contenidos de esta web debemos resaltar la evidente falta de criterio selectivo a la hora de escoger trámites relevantes que interesen de verdad a los ciudadanos, habiéndose añadido procedimientos sin ton ni son. Queda uno aliviado cuando ve que puede acceder al buzón de quejas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (la desesperación llega luego, cuando uno ve que no funciona); no hay acceso sin embargo a otros poderes del Estado, como el Consejo General del Poder Judicial y su base de datos de sentencias (el CENDOJ), o al Congreso de los Diputados, o a otros servicios públicos de la Administración del Estado. ¿Alguien ha hecho algún estudio sobre cuáles serían los contenidos relevantes para presentarlos ordenadamente al ciudadano, o esta web es el resultado de la inspiración de uno o varios funcionarios? Más parece esto que aquello.

Como datos muy positivos destacaremos el acceso mediante certificado digital que incorpora el DNI y los certificados de empleado público, el sistema GEISER de presentación y recepción electrónica de escritos en los registros que hemos señalado antes (7.926, no todos de todas las Administraciones) y el portal de firma electrónica «Portafirmas» donde los funcionarios podemos firmar con efectos jurídicos plenos, mediante nuestros certificados de funcionarios, los oficios y escritos que dirigimos al resto de la Administración y los ciudadanos mediante Código Seguro de Verificación (CSV) (suele saturarse y colgarse, es mejor intentar firmar por la tarde, aunque las culpas quedan en ese

habitual estado administrativo de indeterminación a través de dedos cruzados que se señalan mutuamente).

En las relaciones con el ciudadano y la potenciación de la transparencia, podemos destacar principalmente: la plataforma de contratación del sector público⁵, el portal de subastas electrónicas (inmuebles, muebles, vehículos, subastas de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, ORGA, dependiente del Ministerio de Justicia)⁶, el tablón edictal único para notificaciones⁷, el portal de contratación centralizada del Ministerio de Hacienda⁸, el punto general de entrada de facturas electrónicas⁹ o la llamada «carpeta ciudadana»¹⁰, donde se concentran comunicaciones y datos relativos a cada ciudadano —notificaciones del tablón edictal, propiedades inmobiliarias, titulaciones, certificado de antecedentes penales y de delitos contra la libertad sexual, certificados de la Seguridad Social (para los que no vale el certificado digital, sino que debe uno registrarse mediante DNI y contraseña, que debe considerarse más seguro), hoja de servicios, si uno es funcionario de la Administración General del Estado, etc.—.

Termino con la regulación normativa. No tiene este trabajo por objeto exponer o criticar la regulación jurídica de los sistemas electrónicos de comunicación con la Administración del Estado, pero no podemos dejar de hacer una referencia a la relevante modificación que en este aspecto ha realizado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

La comunicación electrónica con la Administración es un derecho del ciudadano, salvo que sea una obligación, dice la Ley, enumerando los colectivos que tienen esa obligación y pudiéndose extender esta obligación a través del Reglamento (suena algo raro, ¿no? léalo otra vez, un derecho es un derecho...).

⁵ En <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

⁶ En <https://subastas.boe.es/index.php?ver=3>

⁷ En https://www.boe.es/tablón_edictal_unico/

⁸ En <https://contratacioncentralizada.gob.es>

⁹ En <https://face.gob.es/es>

¹⁰ En <https://sede.administracion.gob.es/carpeta/home.htm>.

Todos consultados en septiembre de 2017.

¡Los tiempos adelantan que es una barbaridad! Fíjense lo que dice el artículo 18.4 de nuestra Constitución: «La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». La informática en 1978 era el mismísimo demonio frente al cual debíamos estar tranquilos porque sobre el Estado pesaba la obligación de protegerlos. Hoy es un derecho del ciudadano. O incluso una obligación.

También es un derecho del ciudadano que esta comunicación se produzca a través de un punto de acceso general. Cada Administración debe tener un registro electrónico general. Sin excepciones; también los ayuntamientos diminutos¹¹.

Las previsiones relativas a los registros y, entre otros temas, el punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico entran en vigor a partir del 2 de octubre de 2018.

De acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley y al tenor de la crítica señalada más arriba sobre la ausencia de un acceso nacional a todas las Administraciones de España: «para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado». Y añade: «su no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». Parece que no es obligatorio, por lo tanto. ¿Qué mayor eficiencia puede una Administración autonómica o local justificar para no formar parte de lo que, hoy por hoy, no es más que una página web (la del punto de acceso de la Administración del Estado) que colecciona enlaces a las webs de órganos, organismos y otras Administraciones? La autonomía mal entendida —resaltar la diferencia frente a lo que une o puede unir— tiene estas cosas.

3. Algunos problemas en la transformación digital

Ya hay quien, con mejor y más elevado criterio que el mío, en esta obra colectiva escribe sobre los problemas y obstáculos de la digitalización. Seré breve, pues, y lo trataré desde la perspectiva no teórica o abstracta sino desde los problemas que han ido saliendo a mi paso en estos años.

Me ha tocado opinar, a veces por escrito, a veces informalmente, sobre algunos de los problemas que este proceso largo y penoso hacia la digitalización de la Administración del Estado ha ido planteando. Cito algunos, sin más pretensión que la de exponer cuestiones que ingenuamente creo que podrían ser fáciles de solucionar, es decir, no haría falta siquiera crear una subcomisión.

Por ejemplo, el «expediente administrativo electrónico». O por ser más genérico, ¿qué supone la digitalización cuando se aplica a los expedientes administrativos en papel? y ¿cuándo ese expediente debe ser remitido a la Administración de Justicia y ser parte de un «expediente judicial electrónico»? Yo siempre pensé que el expediente administrativo no era el resultado de escanear papeles sino de convertir de verdad los papeles en ceros y unos, o dicho de otra forma, trabajar con archivos y documentos electrónicos, firmados electrónicamente y notificados electrónicamente con pleno valor legal. En el seno de la Administración del

¹¹ <http://www.abc.es/local-aragon/20140218/abci-diez-pueblos-pequeos-espaa-201402161954.html> recuperado en agosto de 2017, da cuenta de los diez pueblos más pequeños de España entre los que destaca, como absolutamente surrealista, el pueblo unipersonal, Illán de Vacas, en la provincia de Toledo, donde su único habitante, Julián Renilla Bru, es, como no podría ser de otra forma, el Alcalde. Los otros nueve, en Burgos, Guadalajara, Soria, La Rioja y Teruel, tienen menos de diez habitantes, pero teóricamente tienen que tener Registro Electrónico General, por si los ciudadanos deben presentar solicitudes incluso a sí mismos.

Estado, inicialmente, la opinión era la contraria: había que comprar escáneres.

La ya citada Ley 39/2015 dice en su artículo 70:

«2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos».

No debería haber ya procedimientos administrativos modernos en papel. Salvo excepciones, el artículo 36 de la Ley citada dispone: «Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia». El artículo 27 regula qué se entiende por copias electrónicas y documentos originales y en su párrafo tercero, a estos solos efectos de definir las copias de los documentos originales, señala que «se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento».

Pues bien, ya lo apuntamos aquí, en el ámbito de la Administración de Justicia, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no hay precepto semejante que se

refiera al concepto de «expediente» o «autos» judiciales electrónicos. Algunos órganos, sobre todo los de competencia estatal y abundante papel, como es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se encuentran profundamente digitalizados y otros, dependientes de las competencias de ciertas comunidades autónomas, siguen disfrutando, como en el Siglo XIX, de hermosos e inabarcables legajos de papel amarillento atados por una cuerda roja, cuyo devenir procesal depende, sin duda, de la mayor o menor simpatía, diligencia o incluso estado de salud del funcionario de la Oficina Judicial encargado de su impulso.

Ya hemos apuntado más arriba la cuestión relativa a quién favorece este sistema y cómo resulta bastante dudoso que la comunicación telemática con la Administración sea de verdad un derecho del ciudadano, cuando es así que diversas normas establecen la obligación de esta comunicación. De una parte, la Administración no nos permite hacer determinadas solicitudes, electrónicamente, sin darnos explicación y, de otra, por ejemplo, si estamos en la tesitura de que se nos notifique una sanción administrativa, cualquiera preferiríamos la posibilidad de un error del cartero que un correo electrónico con acuse de recibo. Sin duda alguna, la obligación de la comunicación telemática del ciudadano con la Administración cada día será mayor y la regla general de opción por uno u otro sistema de comunicación cada día será menor. Pero desde el día que se decidió que el Boletín Oficial del Estado se dejara de imprimir¹² en papel, la situación se volvió irreversible: señor ciudadano, compre ordenador y programas, aprenda a usarlos, active el certificado digital del DNI, adquiera conexión a Internet si vive usted en una ciudad (lamentablemente, en las zonas rurales, la cosa es más difícil y no parece preocupar a nadie) y dispóngase a tratar por este medio sus problemas con la Administración, aunque no todos; los que la Administración quiera.

¹² El 31 de diciembre de 2008 fue la última edición en papel.

La Comisión para la Reforma de la Administración (CORA¹³) nos da también alguna pista de las carencias existentes en la Administración y cómo muchas de las soluciones de eficiencia pasan por la transformación digital. El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de octubre de 2012, aprueba el Acuerdo por el que se crea la CORA y se le encomienda realizar un estudio integral de las Administraciones Públicas para identificar las áreas de mejora y las medidas a adoptar para hacerlas más ágiles, eficientes y cercanas a los ciudadanos¹⁴.

Subrayo la relevancia de las soluciones propuestas, de entre las que destaco que, en mayo de 2016, del cuadro que obra en la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁵, bastantes de estas medidas tienen que ver con el impulso digital.

Destacan en el cuadro de medidas que nos ofrece la web citada, que la CORA ha establecido o impulsado: *i)* trámites electrónicos en la Seguridad Social; *ii)* que el 90 por 100 de los trámites es posible realizarlos de forma electrónica (algunos no, desde luego, y sería interesante poder ver un listado de los que se puede y no se puede); *iii)* 9.578 usuarios se han dado de alta en el sistema de subastas electrónicas, habiéndose celebrado 7.850 subastas hasta la fecha; *iv)* se han ofertado 2.150.000 puestos de trabajo a través del portal único de empleo (¿para cuándo la interconexión de todos los portales de empleo europeos?); *v)* se han efectuado más de 44.000 registros electrónicos de nacimientos desde 183 hospitales; *vi)* se han registrado más de 8.000.000 de facturas electrónicas en el portal señalado más arriba; y *vii)* hay 25.700.000 españoles con su historial clínico accesible digitalmente en el Sistema Nacional de Salud.

¹³ No confundir con Kore o Perséfone, la diosa que se casó con Hades convirtiéndose en reina del inframundo, lugar que nada tiene que ver con la Administración Pública.

¹⁴ Es un bonito texto transcrito de http://www.sefp.minhfp.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html, recuperado en agosto de 2017.

¹⁵ http://www.sefp.minhfp.gob.es/web/areas/reforma_aapp/resultados.html#medidas

4. Los retos

¿Qué hacemos con todos estos datos que tiene la Administración de sus ciudadanos? ¿y con los que tienen las empresas particulares?

Pues se supone que reutilizarlos. Están en <http://datos.gob.es/es>. No soy un experto en el uso de los datos y su tratamiento, pero visto por encima el catálogo de datos que se ofrece, me parece una simple agregación bastante caótica de datos de distintas Administraciones en los que el buscador deja bastante que desear. Métase en la web y experimente; en la pestaña «impacto» tiene usted aplicaciones y casos de reutilización en número ciertamente escaso.

Pero más allá del problema de cómo —mejor o peor— las Administraciones ofrecen sus datos a los particulares, a mí siempre se me ha planteado la cuestión inversa: ¿deberían las empresas privadas ceder sus datos a las Administraciones en beneficio del interés general? ¿es razonable establecer esta obligación a través de normas jurídicas? Entramos en eso que se llama *big data*, del que también se va a hablar en esta revista por alguien más experto.

Todos queremos que «el Gobierno» no tenga de nosotros más datos que los imprescindibles y nos quejamos frente a la intolerable intromisión en nuestra privacidad, restringiendo nuestra libertad, que supone que la Dirección General de la Policía tenga nuestros datos del DNI y pasaporte, la Guardia Civil la de nuestras armas (para el que las tenga), y la AEAT ¡qué voy a contar...! Y nos creemos que el Estado nos tiene controlados y vigilados a través de estos datos. Muy pocas cosas, la verdad, sabe el Estado de nosotros si las comparamos con lo que se puede adivinar de cualquier ciudadano a través de Google, Facebook, Twitter, Instagram, etc., a través de los datos que los ciudadanos no han tenido reparos en compartir con el orbe mundial.

Pero más aún: imagine que es usted un tipo normal, no especialmente preocupado por su privacidad, compra siempre en el mismo supermercado (el que le pilla

cerca de casa y/o el trabajo) o en unos pocos escogidos que le gustan, paga siempre con tarjeta de crédito o compra por Internet aceptando las *cookies*, o usa en su teléfono móvil *apps* para comprar, saca dinero de ciertos cajeros, hace transferencias por Internet... Pues veré, «ellos», las empresas, sí que lo saben todo de usted... terrorífico, ¿verdad?

Es tradicional contar la anécdota del *big data*¹⁶ según la cual el supermercado detecta, a través del cambio en los hábitos de consumo de una señorita, que está embarazada sin que ella aún lo sepa, y se lo dicen, felicitándola. Lo estaba. Lea la referencia a pie de página¹⁷ donde se cuentan «cuatro casos escalofriantes». Es decir, que las empresas privadas, tratando discretamente nuestros datos, sin que usted lo sepa o no le importe demasiado, saben más de usted que el Estado.

Imagine ahora que todas estas bases de datos privadas se interconectarán y que su banco le contara cosas a su supermercado o viceversa. Para impedir estas cesiones están las leyes de protección de datos, pero se aplican solo en ámbitos territoriales delimitados e Internet es mundial.

Pero aparte de esto, de alertar sobre el peligro (si es que de verdad esto es un peligro y no un avance, que otros opinarán sobre ello), ¿no deberíamos cuestionarnos que un universo de datos que definen lo que la jurisprudencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo¹⁸ ha llamado derecho al «entorno virtual» como parte del derecho a la intimidad, que nos dibujan como personas, que son si los vemos en su conjunto un auténtico retrato nuestro, esté sin más en manos privadas para cualquier uso, más o menos sin control? ¿es suficiente el control del uso de estos datos en manos privadas

cuando exigimos al Estado un control férreo de los que él posee y además que los haga públicos debidamente anonimizados para que cualquiera los use?

Por ejemplo, en España los datos más protegidos desde el punto de vista del derecho a la intimidad personal son los datos sanitarios, el historial médico. Sin embargo, no cabe duda de la utilidad social que puede reportar el análisis de masas ingentes de datos sobre hábitos, edad, sexo, lugar de residencia, para poder comprender y curar enfermedades. Parece obvio que los institutos de investigación deberían, con las cauteles legales que fueran, con el anonimato del paciente, poder tratar esos datos persiguiendo la cura de enfermedades para todos los ciudadanos. Paradigma de esta política es, por ejemplo, Dinamarca. ¿Y si los datos pertenecen a la sanidad privada, no? ¿y si se quieren comprobar, por ejemplo, hábitos alimenticios o de ocio, no se debería poder consultar estas bases propiedad de empresas privadas, en beneficio de todos? Ahí dejo las preguntas. Que cada cual piense en las respuestas.

¿Dónde están los datos públicos? ¡Vaya pregunta! ¿dónde van a estar?: en servidores, en la nube... ¿Siempre en manos de autoridades y empleados públicos sujetos a una serie de deberes que impone la Ley que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público? Sí y no.

Los servidores, las nubes, las máquinas que contienen nuestros datos deberían ser todos de la Administración y así parece que es, pero su mantenimiento y gestión, en muchos casos, están subcontratados a empresas privadas. Les dejo en nota al pie un interesante artículo periodístico que nos informa de dónde están los servidores en cada caso y quién los gestiona¹⁹. ¿Lo sabían? ¿es lo que queremos? ¿no sería mejor contar con más personal y que únicamente empleados públicos los gestionaran y custodiaran?

¿Favorece la gestión eficiente la existencia de diversas Administraciones?

¹⁶ Impresiona siempre más si se escribe con mayúscula.

¹⁷ https://elpais.com/elpais/2015/08/11/icon/1439304143_858615.html, con el título «Cuatro casos en los que el 'big data' pasó de útil a escalofriante». Se encuentra fácilmente si en Google pone usted «Big Data embarazada».

¹⁸ Desde la sentencia de 17 de abril de 2013, ponente Manuel Marchena, seguida de otras, como por ejemplo, de 24 de febrero y 4 de diciembre de 2015, 10 de marzo y 19 de mayo de 2016, 19 de abril y 4 de julio de 2017.

¹⁹ http://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/datos-administracion-nube-privacidad-seguridad_de_la_informacion_0_538246509.html

La existencia de 17 comunidades autónomas, cada una con su sistema informático y sus bases de datos administrativas (por ejemplo, en materia sanitaria, con los mencionados historiales médicos), y de más de 8.000 municipios (grandes y pequeños) no favorece que se tenga una colección ordenada de datos que puedan resultar útiles. Ya lo hemos visto al citar el portal de datos públicos <http://datos.gob.es> y poner de manifiesto el problema de los registros electrónicos, y lo veremos más adelante al hablar de la Administración de Justicia.

La interconexión de bases de datos entre las Administraciones —y ya veríamos, ya lo hemos dicho, de empresas privadas— debería ser una exigencia impuesta por el interés general. Es llamativo que se tengan que hacer convenios específicos para compartir datos policiales entre los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del país, por ejemplo. Y, además, parece que debería existir en este punto una política europea que uniera o conectara bases de datos temáticas de distintos países, como por ejemplo, ya se ha apuntado antes, en materia de empleo, policiales, de autoridades fiscales, de registros civiles y de la propiedad, de antecedentes penales, de seguridad social, etc.

La digitalización ¿nos lleva al Gobierno Abierto?

El *Open Government* aparece explicado muy bien en Wikipedia²⁰. Nos dice que el Gobierno abierto es una doctrina política que surge a partir de la adopción de la filosofía del movimiento del *software* libre por los principios de la democracia. El Gobierno abierto tiene como objetivo que la ciudadanía colabore en la creación y mejora de servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Sus tres pilares son: transparencia, colaboración y participación, a través de la implantación tecnológica. Demos un paso más sobre el alcance de la digitalización.

El concepto surgió a finales de 1970 en Inglaterra. El objetivo principal era reclamar la apertura del Gobierno y la participación ciudadana frente al secretismo con el que se actuaba. Dos décadas después continuó utilizándose el término *open government*, entendiendo por el mismo el acceso libre a la información, protección de datos y al conocimiento de las actividades previstas que el Gobierno iba a realizar o estaba realizando, permitiendo así el ejercicio de la opinión ciudadana.

Hay quien considera que Gobierno abierto simplemente equivale a una mejora del marco de la Administración con la ayuda de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Sin embargo, el Gobierno abierto es una idea ligada principalmente al concepto de innovación, entendiéndose como la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad.

En España se ha ligado la reutilización de datos públicos de los que ya hemos hablado con el portal <http://datos.gob.es>, lo que sin género de dudas debe calificarse de absolutamente insuficiente y nada ambicioso. De entre los diversos proyectos españoles, ha recibido especial mención en el *Open Government Partnership* el proyecto Irekia del Gobierno Vasco, <http://www.irekia.euskadi.eus>. Pasen y vean... y comparen con <http://datos.gob.es>.

Más personal, más formación, más máquinas

Los servicios administrativos formados por empleados públicos especializados en las tecnologías de la información y la comunicación son claramente insuficientes, como demuestra el hecho de la continua subcontratación de todo tipo de servicios con empresas privadas.

Además, aunque ha mejorado sensiblemente, en según qué sectores, la formación en tecnología del empleado público no TIC es escasa, se sigue considerando una materia accesorio y no hay unidad en los planes de formación, sino que cada órgano administrativo prevé el suyo de manera más o menos improvisada.

²⁰ Para más información véase https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto

Sin duda, en materia de *hardware* sí se ha hecho un esfuerzo considerable desde aquel antiguo Philips 286. Hoy tenemos escáneres rápidos, impresoras láser, varias pantallas en nuestro escritorio, ordenadores rápidos, teléfonos móviles decentes... La asignatura pendiente en muchos ámbitos de la Administración quizás sea el fomento del teletrabajo, no desde la perspectiva de la infraestructura tecnológica (que ya existe y funciona francamente bien) sino más bien desde la concienciación de la utilidad del sistema desde la perspectiva tanto del empleado público (claramente reticente) como de los propios servicios de informática de los ministerios (que lo ven todo inseguro y a veces dan la sensación de querer volver a la máquina de escribir eléctrica).

Software, sistemas operativos

No sé cuánto nos gastamos en licencias de *software* y sistemas operativos Windows (ni quiero saberlo, la verdad, no quiero deprimirme) para conseguir que el ordenador sea una herramienta que nos permita hacer las cosas que se hacen exactamente igual (a veces, incluso, mejor) con *software* libre, gratis.

El político visionario a quien me voy a referir escribe en este número de la revista. La Comunidad de Extremadura decidió diseñar un sistema operativo (más programas) para que los empleados públicos hicieran con el ordenador lo que usualmente hacemos todos: escritos, hojas de cálculo, presentaciones de diapositivas, incluso construcción de webs, retoque fotográfico, escuchar música, ver los videos de las sesiones judiciales, enviar y recibir correos electrónicos, acceder a nuestros sitios comunes en red, escanear, imprimir... Se llamó LinEx²¹, basado en Debian/Linux, con escritorio GNOME y suite ofimática OpenOffice. Después vinieron con arquitecturas semejantes Linux (las más modernas ya con Ubuntu) Andalucía con Guadalinux, Valencia con Lliurex, Madrid con Max, Galicia con Galinux, Cataluña con Linkat, Castilla-La

Mancha con Molinux. ¿La Administración General del Estado? Con Windows... Cuestiones de seguridad...

Y finalmente, la evaluación

Lo que más nos falta en la Administración. Hacemos cosas geniales, ponemos dedicación y esfuerzo en ella, montamos equipos, hacemos normas, implementamos técnicas y las dejamos correr. Nadie cuantifica ni evalúa los beneficios que nos causa, los defectos que se pueden presentar, y muchas veces nos olvidamos hasta del mantenimiento y la necesaria evolución de los primeros pasos.

Nadie mide si las medidas de digitalización nos han proporcionado, en relación con la inversión efectuada, más o menos beneficios, respecto a rapidez de respuesta al ciudadano, necesidad de menores efectivos humanos, ahorro de material físico, etc. Y esto debería estar haciéndose constantemente. Como en muchos otros temas, desde luego, como las necesidades de personal en unos u otros órganos, unidades o servicios.

El presupuesto es limitado y la sensación general es de descoordinación e improvisación. Cada Ministerio hace lo que quiere o lo que puede.

5. La Administración de Justicia

Tomo como referencia el trabajo de Fernando Irurzun Montoro publicado en el número 891 de esta revista, en julio-agosto de 2016, titulado «Una Administración de Justicia para el ciudadano y las empresas del Siglo XXI», que suscribo plenamente y que resume perfectamente los problemas.

Como ya he dicho, desde el 1 de enero de 2016 está vigente LexNET, el sistema de notificaciones judiciales, en una parte del territorio. Vieja idea de 2004 que dio lugar a diversos proyectos piloto, a diversas reformas normativas de las leyes procesales y a una decidida modernización en el ámbito de la Justicia.

Para quien no lo sepa, en este ámbito tenemos territorio Estado y territorio comunidades autónomas,

²¹ <https://es.wikipedia.org/wiki/GnuLinEx>

porque algunas de ellas tienen competencias transferidas. Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y todos los órganos jurisdiccionales de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Murcia, Ceuta y Melilla dependen del Estado en la provisión de medios. Los demás dependen de sus comunidades autónomas y algunas de ellas han querido hacer valer su individualidad regional en los sistemas de gestión de procedimientos judiciales, lo que ha llevado a incompatibilizarlos con el sistema «nacional», cosa francamente llamativa si pensamos en un uso de las «tecnologías de la información y la comunicación» tendente a la incomunicación y la desinformación, pero en fin... Así, hay juzgados cuyos sistemas de gestión procedimental («los autos electrónicos» de los que ya hemos hablado) se integran perfectamente en LexNET evitando la duplicidad de tecnologías y que haya que gestionar el proceso judicial con un sistema y notificar las resoluciones con otro, sistemas donde el salto de uno a otro sistema es inevitable (como Madrid, donde trabajo), y comunidades excepcionalmente autónomas donde no han aceptado el sistema y tienen el suyo propio²².

Aparte del distinto nivel de tecnificación entre la Audiencia Nacional y un juzgado de Valencia, la implantación dio lugar a cierto apresuramiento y una clara reticencia por el personal de los juzgados que no había recibido formación alguna y a quienes se les vino encima, como quien dice, todo de la noche a la mañana, con la experiencia previa de que el sistema de gestión procedimental autonómico se caía cada dos por tres, sin tarjetas criptográficas para todo el mundo y, en fin, teniéndose el funcionario que adaptar a algo nuevo. Fue llamativo, por ejemplo, cómo diversos jueces decanos de la Comunidad de Madrid se quejaban de ¡la falta de impresoras y tóneres! Porque llegaban las notificaciones al Juzgado Decano, aquí se imprimían y se llevaban físicamente al juzgado concreto

competente, como resulta coherente con el proyecto vendido como «papel cero»... Todos los que trabajábamos en ese momento en Madrid no teníamos confianza alguna en que las notificaciones no se perdieran en el espacio cibernético, llegaran de verdad, y solíamos además mandar por fax el escrito, guardando celosamente el acuse de recibo de LexNET.

Ya se dijo antes que no existe un concepto para todas las jurisdicciones del expediente judicial electrónico y cómo hay que confeccionarlo y ordenarlo²³, aunque curiosamente sí de cómo deben ser los «libros electrónicos de sentencias», que debe aprobar el Consejo General del Poder Judicial, según su artículo 560.1.10, previendo en su párrafo segundo algo parecido a una competencia de ordenación del procedimiento judicial, que no se ha llevado a cabo, que sepamos. Cosas tales como: cómo se numeran los folios (que hay que citar en los recursos), si debe haber o no índices con o sin enlaces hipertextuales, cómo se identifican las piezas separadas, cómo se elevan las actuaciones electrónicas cuando hay recursos ante el órgano superior, etc. Cada letrado de la Administración de Justicia (antiguos secretarios judiciales) lo hace como le parece en cada órgano jurisdiccional²⁴. Tampoco, con la importancia que tiene ahora la tecnología en los juzgados y tribunales, en la LOPJ se ha previsto un Cuerpo propio de informáticos especialistas en la gestión tecnológica de la Justicia²⁵.

²³ Prácticamente, solo tenemos el artículo 230 de la LOPJ, con 6 párrafos, a cuya lectura remito por falta de espacio, para que se aprecie lo exiguo de la regulación electrónica y su contradicción con algunas de las cosas que estamos aquí escribiendo. Más una pequeña cita en el artículo 236.

²⁴ En la Audiencia Nacional, en Penal, existen los *cloud* donde, de forma más o menos ordenada o no, se van colocando resoluciones, tomos, piezas, escritos de parte, etc. Hace falta acreditarse como parte del procedimiento para tener acceso.

²⁵ Sobre el tema tratado en varios lugares de este artículo, de si contamos con suficientes funcionarios especializados en la materia o es bueno subcontratar, véase el Informe Reina, sobre el estado de las TIC en la Administración del Estado en 2017. En particular, en el Ministerio de Justicia hay solo 52 funcionarios de los Cuerpos TIC (2.764 en Interior, 2.130 en Hacienda). ¿De verdad son suficientes para que funcione LexNET, gestionado por Telefónica, para la grabación de vistas, etcétera? Disponible esta publicación en el Portal de Administración Electrónica (PAe), en <http://administracionelectronica.gob.es/> Consultado en septiembre de 2107.

²² En Cantabria, sistema Vereda; en País Vasco, JustiziaSip; en Navarra, Avantius; en Cataluña se presentan los escritos por Justicia.Cat y se reciben por LexNET; en Valencia, la presentación de escritos no está disponible y la recepción es por LexNET.

Antes de la implantación de LexNET, se decidió que las vistas se grabaran en video y se entregaran a las partes en soporte DVD. Un infierno para el abogado que cuando quiere citar la declaración de un testigo concreto, por ejemplo, tiene que verse toda la declaración y citar hora, minuto y segundo. Además del enorme gasto en cámaras de videos, micrófonos, máquinas de grabación, DVD, etc. En otros países, por ejemplo, no se graba la imagen (sin más que ver uno de estos videos, se aprecia que es absolutamente inútil desde el punto de vista jurídico, puesto que no es más que una imagen fija de la sala; no es una película de abogados americana) sino que un *software* específico de reconocimiento de la palabra transcribe lo dicho por partes, abogados, testigos, peritos y juez, siendo después corregidos rápidamente los errores y conformándose así el acta del acto judicial²⁶.

Y otros avances, como son: la publicación electrónica de edictos, la celebración electrónica de subastas, el punto neutro judicial para la averiguación patrimonial de bienes, la gestión telemática por el letrado de la Administración de Justicia de la cuenta de depósitos y consignaciones del juzgado, la generalización de la videoconferencia²⁷ como sistema de declaración ante el Tribunal, entre otros.

²⁶ El citado artículo 230 de la LOPJ, en su apartado 3, prohíbe transcribir las vistas documentadas en soporte digital, para que así todo sea más difícil para todos, pero haya menos gasto en la Justicia.

²⁷ Artículo 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6. Conclusiones

— La evolución tecnológica de la Administración del Estado ha sido constante en los últimos años, no desmereciendo la de las empresas privadas.

— Preguntas: ¿sirve la informática al ciudadano, a la Administración o a ambos? ¿el Punto de Acceso General de la Administración del Estado es razonable? ¿cómo es posible no tener un registro telemático general donde se puedan presentar los escritos dirigidos a cualesquiera Administraciones Públicas del país? ¿no son deseables criterios uniformes en esta materia entre las distintas Administraciones?

— Retos: interconexión de bases de datos, públicas y privadas, ¿sí o no, con qué límites? ¿queremos que las empresas privadas gestionen los datos de los ciudadanos que guardan las Administraciones, o serían precisos más empleados públicos? ¿queremos que la tecnología sirva para que el ciudadano participe de verdad en la toma de decisiones políticas y de gestión pública? ¿seguimos pagando licencias o nos pasamos a sistemas operativos y programas de código abierto? ¿alguien evalúa el impacto —beneficioso, o no— de cada decisión que en esta materia toma la Administración?

— Administración de Justicia: necesidad de centralización de los sistemas de gestión electrónica de procedimientos, regulación del expediente judicial electrónico, replanteamiento de la necesidad de grabar las vistas judiciales.