

## MESA DE DEBATE

# «Leyes 39 y 40 como elementos de transformación digital»



Pedro Jesús Pastor moderó la mesa de debate en la que participaron Antonio García, Cristina del Caño y Lucía Escapa.



**ANTONIO PASCUAL MORENO**

Técnico Superior de Proyecto Informático. Ministerio de Hacienda y Función Pública

Las Leyes 39 y 40 de 2015 protagonizaron la segunda mesa de debate del Meeting Point. En ella se puso de manifiesto que en todo proyecto ambicioso de transformación es imprescindible contar con el apoyo y seguimiento de la dirección de cada departamento, debiendo estar convencida de las ventajas de los

nuevos mecanismos. Igualmente, se coincidió en que resulta indispensable que los profesionales TIC's dispongan de voz en aquellos comités en los que se decide las principales líneas de actuación de cada departamento y se resuelven los problemas claves, ya que las TIC's pueden aportar nuevas soluciones de gestión para

**cualquier problema. Con ello, se refuerza la idea de que la implantación de las Leyes no es exclusivamente un cambio tecnológico, sino un cambio en la forma de trabajo de todos los compañeros de la función pública, en el que los TIC's tienen un papel clave.**

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, define el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y las formas de participación pública en el mismo. Retoca los recursos administrativos, y simplifica y aclara plazos y otros aspectos de tramitación.

Por su parte, la 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público establece y regula las bases de este régimen, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

La primera regula las relaciones externas y la segunda, las internas y la organización de la AGE. Y lo más importante, abordan la transformación digital de las administraciones públicas. Entre ambas se realiza un completo desarrollo de la administración electrónica, derogando las leyes anteriores, 30/1992 y 11/2007 y unificando la administración electrónica como principio de actuación del derecho administrativo, no sólo en las relaciones con los interesados, sino durante toda la tramitación de los expedientes internos.

Como señaló Pedro Jesús Pastor

Muñoz. Subdirector Adjunto de Informática Ministerio de Agricultura, y moderador de la mesa de debate, ambas, “presentan una serie de fortalezas y de oportunidades, a la vez, que, debilidades y amenazas que se han de afrontar. Por ejemplo: nacen en un escenario de interinidad política, entran en vigor en un momento de completa restricción presupuestaria; se abordan en un contexto de gobernanza TIC en evolución; las propias normas retrasan su entrada en vigor un año desde su publicación y deja ciertos elementos claves pendientes otro año más; hay aspectos pendientes de regular y quedan fuera los procedimientos específicos de la administración tributaria, aduanera, de seguridad social, tráfico y seguridad vial, en materia de extranjería y asilo, entre otros”.

Tal y como expuso Lucía Escapa Castro, S.G. de Tecnologías y Servicios de Información del Ministerio de Presidencia, ambas leyes “han nacido un poco huérfanas, en un doble sentido: por un lado, sin dotación presupuestaria específica, y por otro, sin asignación concreta de responsabilidad de los trabajos asociados a su puesta en marcha”. En la ley 39 se habla de que “se proveerán las herramientas necesarias para...” o “se desarrollarán sistemas...” pero no se concreta ni quién ni cómo se realizará. A su vez, la ley 40, cuando describe las funciones de las Subsecretarías como responsables de los recursos comunes del ministerio, “no contiene ni una sola referencia a la responsabilidad sobre la información ni sobre los sistemas que la gestionan”. El resultado parece ser que “todas esas herramientas que permitirán cumplir estas leyes surgirán de la nada, y ello supone comparar las TIC con la magia, que, como profesionales, debemos denunciar”. Por otro lado, estas leyes “no deberían percibirse como tecnológicas, sino

de transformación, y este concepto no ha calado en el interior de la administración”. Desde su aprobación “no se ha avanzado en la conversión de oficinas de registro a oficinas de asistencia o en la habilitación y formación de funcionarios habilitados, que la Ley prevé y que no son asuntos TIC's”. Por último, “se echa mucho en falta un desarrollo reglamentario que aclare determinados aspectos de estas Leyes”.

Por su parte, Cristina del Caño, Subdirectora Adjunta del Ministerio de Industria, coincidía en resaltar el hecho de que “a diferencia de la Ley anterior, las nuevas “no incluyeron una previsión presupuestaria, en las memorias anexas se expresa que se podrá poner en marcha con los presupuestos ordinarios”. Es cierto que “una importante carga de trabajos ya estaba previstas en proyectos en marcha y la Ley las ha puesto de manifiesto”. En cuanto a la centralización de servicios o la reutilización de software definido centralizadamente, “el éxito de proyectos como FACE para entrada de facturas, como servicio único y centralizado (o del REA), ha sido rotundo”. Para otras soluciones que se han ido requiriendo, “hubiera sido imprescindible su desarrollo previo”. El hecho es que “como no ha sido así, cada departamento dispone de su propia solución y los esfuerzos de integración de las herramientas centralizadas con las soluciones de cada unidad son superiores a la evolución de las herramientas propias de cada departamento”.

En el caso del Ministerio de Agricultura, como señala su Subdirector General de Sistemas Informáticos y Comunicaciones, Antonio García de la Paz “no sólo no se han aumentado los presupuestos, sino que durante este ejercicio 2016 se ha tenido que afrontar una reducción (por indisponibilidad) muy significativa en los créditos inicialmen-



te concedidos”. En su opinión, “lo peor para el cumplimiento de la Ley es el tiempo de contratación que actualmente se requiere, han quedado unos pocos meses de trabajo real”. Por otra parte, “cabe preguntarse si son igualmente centralizables otros ámbitos de gestión comunes entre los diferentes Ministerios como la gestión de recursos humanos, contratación y los principales servicios de unidades como Oficialía, etc.” En lo que respecta a la reutilización de herramientas y servicios comunes, el directivo manifestó su firme apuesta “por el reaprovechamiento de todo el trabajo disponible”. No ha sido el caso, tal y como destacó en casos concretos como las direcciones de correo del personal al servicio de las administraciones, que “actualmente, cada traslado de departamento, o incluso de organismo autónomo dentro del mismo conlleva un cambio de dirección de correo-e”.

### **Estrategias y planes de futuro**

La adaptación de las Leyes en el Ministerio de la Presidencia, tal y como explicó Lucía Escapa, “ha seguido el criterio de construir servicios que pueden ser usados por cualquier procedimiento: una plataforma de servicios de gestión de expediente electrónico y archivo central electrónico y la Política de Gestión de Documento Electrónico”. Así, “nos encontramos en una buena posición para extender la tramitación interna electrónica a todo el trabajo interno del ministerio, sin necesidad de resolver los mismos trámites sin necesidad de resolver las mismas cuestiones para cada aplicación”. Para la directiva, “cabría preguntarse, en paralelo, qué se considera documento electrónico, con los requisitos de autenticación, firma y durabilidad”. No se debería considerar “cualquier manifestación escrita, sino limitarla a aquellas decisiones de una autoridad en el curso del procedimiento formal que realmente generen o limiten derechos y/o libertades de los ciudadanos, que

resultan como decisión clave, final o de resolución del procedimiento, y por ello, deben ser preservados”. Para concluir, Escapa planteó preguntas tales como ¿por qué un documento debe ser un escrito? ¿no deberíamos estar también pensando en vídeos, imágenes o audios?

Por su parte, Cristina del Caño compartió el hecho de que en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo se cuenta también “con una importante batería de procedimientos administrativos y de soluciones específicas que permiten afrontar la completa digitalización, ya desde la implantación de la Ley 11/2007”. Ello “nos está facilitando la redacción del plan de transformación digital que incluye un compromiso inseparable para el cumplimiento de ambas leyes, 39 y 40, para lo cual se constituyó un equipo de trabajo en el ámbito de la Subsecretaría que se ha reunido con todas y cada una de las unidades del Ministerio”. Cabe reseñar que, “si bien en estas leyes se requiere el intercambio de documentación sólo



en formato electrónico, a día de hoy, hay muchos ámbitos entre los que destaca la Unión Europea, que prevé explícitamente el envío de documentación en papel. Este tipo de detalles se debe poco a poco corregir”.

La Subdirectora ve el futuro “apasionante, ya que, a pesar de las dificultades puestas de manifiesto, siempre se requiere más integración y automatización de las tareas, sin olvidar la necesidad de llevar a cabo un proceso previo de análisis, simplificación y reducción de trámites de lo que se desea digitalizar, así como la consulta previa al Centro de Transferencia Tecnológica, para determinar si hay algún sistema ya desarrollado que cu-

bra las necesidades detectadas”.

En el caso del Ministerio de Agricultura, “partíamos previamente de una inmejorable integración con servicios centralizados como SIR (Sistema de Interconexión de Registros) el REA (Registro Electrónico de Apoderamientos) o el SIA (Sistema de información Administrativa)”, apunta su Subdirector General de SI. Los principales esfuerzos en cuanto al cumplimiento de las previsiones de la Ley, desde el ámbito de las áreas de desarrollo propio y especialmente de la integración entre sistemas, “han permitido poner recientemente en marcha servicios como los pagos de determinadas tasas, Código Seguro

de Verificación (CSV) o seguimiento del estado del procedimiento. En breve “esperamos cumplir con las previsiones de notificaciones, que van a requerir algunas modificaciones respecto a la definición de los procedimientos dados de alta previamente en el SIA para los diferentes Confederaciones Hidrográficas de este departamento, que comparten los mismos procedimientos con una separada distribución geográfica”.

### Aplicación

Según compartieron los representantes de los tres ministerios, todos sus usuarios tienen a su disposición las herramientas necesarias para fir-

mar digitalmente documentos. En este apartado, la proliferación de diferentes portafirmas en el ámbito de la AGE es una realidad. Tal y como informó Cristina del Caño, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información firmó digitalmente más de siete mil documentos en este ejercicio y otros cien mil fueron rubricados mediante firma electrónica por distintos altos cargos del Ministerio, ya sea con el portafirmas móvil (iPad) o con el de sobremesa.

¿Como anécdota, se planteó la cuestión de si, aún, los asuntos a tratar en el Consejo de Ministros se continúan envidando con una copia en papel blanco y dos copias en papel verde? Al tratarse de un procedimiento que conecta la administración con sus máximos directivos, de aplica medios electrónicos, su ejemplo podría servir de efecto tractor. Desde el Ministerio de la Presidencia se señaló que “este aspecto está previsto en una disposición adicional de la Ley 40 y debe ser el Secretariado del Gobierno quien dé instrucciones a los ministerios acerca de cómo proceder electrónicamente; por lo que se refiere a la tecnología, los recursos están disponibles”.

Otra cuestión que abordó la mesa de debate fue el nivel de digitalización de los procedimientos de contratación en los tres ministerios representados. La respuesta fue unánime, señalando que “el procedimiento está prácticamente digitalizado, especialmente en las fases iniciales de contratación; aunque otra cuestión es la presentación de ofertas y los sobres y los mecanismos de apertura pública, que cuenta con legislación específica.” En el caso concreto de agricultura, “todos los contratos menores se encuentran completamente digitalizados, sin necesidad de imprimir ni un sólo papel en ninguna de sus fases; igualmente la Intervención

Delegada está rechazando cualquier propuesta de pago de cualquier tipo de contratación que no se presente en formato digital”. En breve “se espera realizar la primera firma del acta de recepción completamente electrónica, lo cual ha supuesto asegurar la firma de agentes externos (representantes de empresa) e internos”. Ello se ha debido “a la implicación personal del Interventor Jefe de la oficina delegada, que ha tomado como propio el proyecto de digitalización de la contratación”.

Cristina del Caño comentó que “la firma de contratos con empresas también se realiza de forma electrónica y que la integración de Sorolla con el portafirmas corporativo ha facilitado que el procedimiento de contratación sea casi 100% electrónico”.

Los tres participantes de la mesa de debate coincidieron en que las herramientas no son el problema central, por ejemplo, para dinamizar la firma electrónica. En algunos casos, se trata de lograr un cambio de mentalidad, a lo que ayudará la implementación de planes de formación como ya hay en los ministerios de Industria y Presidencia.

De la misma forma, también las tres unidades TIC representadas en la mesa cuentan con sistemas de firma como software habitual de los PC's en sus puestos de trabajo. En Industria ya está incluido el módulo de portafirmas móvil tanto en teléfonos como en iPads, y en Presidencia y Agricultura se está incluyendo como software de los teléfonos corporativos. También cuentan con portafirmas integrados con sus soluciones centralizadas de código seguro de verificación y archivado.

La mesa se concluyó respondiendo a la pregunta de uno de los asistentes ¿Cuánto tiempo llevará disponer de una administración completamente digital? Como se trata de un problema tecnológico y también de

mentalidades: “faltan algunos desarrollos, pero especialmente estará resuelto cuando al hablar de firma de un documento no piense en un dibujito manuscrito sino en el uso de un programa informático”. Llevará el mismo tiempo “para que las actas de reuniones o de juntas, mesas, comisiones y comités, siempre se envíen como documentos firmados. O que la petición de vacaciones o días de asuntos propios no suponga la impresión de un papel de solicitud. O genéricamente, que cada documento que refleje una decisión deba enviarse firmado (sin adjetivo), lo que es completamente distinto a que incluyan un “burrapato”, se concluyó. \*