

INFORMÁTICA PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS REGIONES. EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN EN ITALIA Y EUROPA¹

*Pietro Silvi*²

*Sabrina Silvi*³

SUMARIO: 1. Unión Europea e integración digital. La estrategia de la Comisión desde la Comunicación de e-Gobierno al plan de acción europeo 2011-2015. 2. El proceso de digitalización en Italia. El caso de la Regione Lazio. 3. El proceso de digitalización en los principales Estados Miembros de la UE. 4. Conclusiones.

RESUMEN

El recurso a las nuevas tecnologías representa, hoy en día, uno de los instrumentos más eficaces para la mejora de la producción y la creación de empleo de alta cualificación. El presente trabajo investiga el proceso de digitalización de la administración pública europea a partir de las iniciativas adoptadas en el ámbito de la Unión, analizando a continuación las políticas de implementación a nivel nacional. Una mención destacada merece, en el sistema italiano, el caso de la Regione Lazio, entidad territorial autónoma que, aprovechando al máximo su marco competencial, ha elaborado planos y estrategias de modernización que le han permitido ponerse al frente del proceso nacional de innovación. El intento declarado es de crear sinergias que, si de un lado apuntan a un modelo de desarrollo finalizado a cumplir el ambicioso programa de Europa 2020, del otro facilita y amplía la interacción entre ciudadanos y poderes públicos y su participación a la vida política, social y económica de su entorno.

¹ Recibido con fecha 25 de abril de 2015. Admitido con fecha 11 de agosto de 2015.

² Funcionario Directivo de la Regione Lazio. Experto en procesos de digitalización administrativa.

³ Licenciada en Derecho por la Universidad de Roma Tor Vergata. Investigadora en e-government italiano y europeo.

ABSTRACT

New technologies have a well known impact on improving production cycles and creating better jobs. Present paper investigates digital process of modernization among European public administration, starting from initiatives and proposals at EU level and consequent implementation by member States. In Italy a quite remarkable case is represented by Regione Lazio, a territorial entity which taking advantage of its statutory regime of autonomy, performed plans and strategies that led to a leading position into national modernization process. The goal is to create outputs that, by one hand support the achievement of ambitious Europe 2020 targets, and by the other foster relations among particulars and public powers even for what concerns citizens' participation to local political and social life.

Palabras Clave: e-gobierno; Comisión Europea; digitalización; soft law; agenda digital.

Key words: e-government; European Commission; digitalization; soft law; digital agenda.

1. UNIÓN EUROPEA E INTEGRACIÓN DIGITAL. LA ESTRATÉGIA DE LA COMISIÓN DESDE LA COMUNICACIÓN DE E-GOBIERNO AL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO 2011-2015.

Parece algo obvio, hoy en día, insistir sobre la importancia que las nuevas tecnologías han asumido dentro de la sociedad contemporánea. Cada vez los periódicos de prensa como los informes oficiales de primarias instituciones internacionales subrayan la importancia de las inversiones en investigación, desarrollo y aplicación de las técnicas informáticas como elemento fundamental para el progreso social y económico; o bien lanzan alarmas contra el *digital divide*, aquel proceso espontáneo que supone no solo la exclusión de los grupos sociales desprovistos de las competencias informáticas básicas, sino de enteros Países, cuyo atraso tecnológico los colocaría al

margen de los mercados y de la competitividad internacional.⁴ Es más: la disponibilidad de infraestructuras informáticas de vanguardia, y la informatización de procesos administrativos, parecen haberse convertido en elementos de primaria importancia a la hora de atraer inversiones extranjeras. Por otro lado la facilidad de acceso a la información de carácter comercial o administrativo, proporciona seguridad jurídica y fomenta el tráfico empresarial en un mercado cada vez más global. No sorprende entonces que, ya a principios de los noventa, la casi totalidad de los Países avanzados habían desarrollado estrategias de implementación de los recursos digitales en su respectivo término, sobre todo con respecto de la administración pública.

Sin embargo, y pese al gran calado de la cuestión en el proceso europeo de integración, la actuación de la UE hacía la creación de un nivel homogéneo de informatización entre sus Estados miembros, es algo bastante reciente. Eso se debe, en nuestra opinión, a la falta de una clara base jurídica competencial en los Tratados que legitimase una intervención de parte de Unión, una incertidumbre que, a pesar de todo, persiste aún en el Tratado de Lisboa. De ahí que, como veremos, las importantes acciones emprendidas, se han fundamentado casi exclusivamente en técnicas de *soft law*, recomendaciones y, en general, actos normativos cuyo cumplimiento no es obligado y que no obstante han recibido una satisfactoria implementación por parte de los Estados miembros.

El centro propulsor del entero proceso ha sido, naturalmente, la Comisión que, a lo largo de los años, ha venido impulsando muchísimas iniciativas de modernización en distintos sectores de la administración digital, planeando hasta estrategias de medio – largo término en aras del fortalecimiento del mercado interno, los derechos de ciudadanía y el propio proceso de integración europea.

La Unión como dicho, nunca dispuso de competencias explícitas para el desarrollo tecnológico de los Estados miembros; sin embargo algunas competencias exclusivas, como la definición de las reglas de libre competencia, o de integración, como la realización del mercado interior, o la política social y de cohesión económica, demandaban aún en ese sector una actuación coordinada. El mecanismo más idóneo se individuó entonces en las comunicaciones, a menudo presentadas en ocasión de las reuniones del Consejo Europeo, con que por un lado se relataba sobre el progreso del

⁴ Véase, para un ejemplo reciente, el informe general sobre la condición de México y las inversiones estructurales en redes inalámbricas y nuevas tecnologías, presentada por el Departamento de Estudios Económicos de la OCDE en enero de 2015. Disponible ya en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

proceso de informatización en curso, y por otro se sentaban los objetivos de política legislativa y de actuación programática de breve y medio término.

La Comunicación e-Europe de 8 de diciembre de 1999 “Una sociedad de la información para todos”⁵ representa el primero de estos actos. Emanada en ocasión del Consejo Europeo de Lisboa de 23 – 24 marzo de 2000 esa toma nota de la liberalización del sector de telecomunicaciones y del marco jurídico representado por la directiva para el comercio digital (en vía de aprobación), sienta los cimientos en que se fundamentará la actuación de la Unión Europea en el futuro e identifica diez acciones prioritarias para la implementación de la agenda digital.⁶ La sucesiva Comunicación e-Europe 2002 “Impacto y prioridades” en ocasión del Consejo Europeo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001⁷ si de un lado registra los progresos alcanzados en los dos años anteriores, del otro evidencia la reticencia del sector público al proceso de reforma y alarma sobre el peligro que, en lugar de una convergencia, la competitividad de los EE.MM. pueda desequilibrarse con perjuicio de aquellos que no fuesen en condición de modernizarse lo bastante rápido⁸. Por eso se prevé una inversión de 6 billones de euros para combatir el fenómeno de digital divide, reforzar las políticas legislativas de aprendizaje electrónico, formación y difusión de la red infraestructural de alta capacidad. Asimismo se subraya que el potencial económico que el comercio electrónico proporciona, necesita de un marco normativo de certeza en la ejecución de las obligaciones contratadas en red y represión de todo fraude en los medios de pago.⁹

⁵ Comunicación de 8 de diciembre de 1999 relativa a una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000: e-Europe una sociedad de la información para todos. COM(1999)687, no publicada en DOUE, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l24221>

⁶ Esas serían: el acceso de los jóvenes a las nuevas tecnologías, garantizando un punto de conexión en cada escuela o instituto y una formación informática básica a lo largo de la instrucción sub-universitaria; abaratar los servicios de comunicación internet fomentando la competencia entre las empresas de telecomunicaciones; la ampliación de las posibilidades ofrecidas por el comercio electrónico; la implantación de una red de alta capacidad para el apoyo a las actividades de investigación en la universidad y los polos de excelencia; la administración electrónica; y otros sectores como el acceso a la financiación de capital riesgo para las empresas informáticas, las tarjetas inteligentes para el acceso a determinados servicios, el transporte, la salud y la inclusión informática de los discapacitados. Véase la Comunicación cit. síntesis y detalle programático en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24221&from=IT>

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “e-Europe 2002: impacto y prioridades Comunicación al Consejo Europeo de primavera de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001”. COM/2001/0140final de 13 de marzo de 2001, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52001DC0140>

⁸ Prefación de la Comunicación última cit.

⁹ Véase la Comunicación última cit. Punto 3, Prioridades. En verdad no faltan referencias a otros ámbitos que poco tienen que ver con la informática, como la liberalización del sector audiovisual (DIGITV) o el

Al e-Gobierno está dedicado el apartado 5 en que se reitera el papel de las tecnologías ITC para mejorar el nivel de los servicios públicos, la transparencia e inclusión de los ciudadanos en la vida político – institucional de la sociedad y, con más detalle la sucesiva Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 26 de septiembre de 2003 “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”.¹⁰ En esa se pone de manifiesto el rol fundamental que las administraciones públicas desempeñan en el modelo social europeo y se insiste en su centralidad para el apoyo del proceso de modernización de la economía y satisfacción de las expectativas legítimas de eficiencia y mejora en calidad de los servicios demandados por los ciudadanos. Para dar actuación al programa de acciones a nivel comunitario en 25 de abril de 2006 la propia Comisión presenta el “Plan de acción sobre administración electrónica i2010”.¹¹ El documento, que se encuadra en la más general Estrategia i2010 de la UE, empeña las instituciones europeas y los EE.MM. en cinco objetivos prioritarios: la accesibilidad a las nuevas tecnologías, en coherencia con la comunicación sobre accesibilidad electrónica,¹² el control conjunto EE.MM. – Comisión de los avances en el proceso de informatización, la hoja de ruta de *e-procurement*, para que dentro del 2010 el 50% al menos de la contratación pública se tramitara vía *web*, la mejora de la dotación electrónica y el fomento de las iniciativas de democracia electrónica. De su parte la Comunicación “i2010 Una sociedad europea de la información para el crecimiento y el empleo”¹³ reconoce como las nuevas tecnologías

revanchismo de objetivos generales como la referencia continua al logro de la plena realización del mercado interior (puntos 4 y 5).

¹⁰ COM (2003) 567 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52003DC0567> Se trata del primer acto de la Comisión integralmente dedicado al e-Gobierno. Además de las razones más evidentes de simplificación, ahorro en costas, eficiencia y transparencia, el documento subraya la importancia de la introducción de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa para la realización del mercado interior y del estatuto de ciudadanía. Con el comercio electrónico y las transacciones económicas seguras se fomenta por ejemplo la compraventa inter-europea de bienes y servicios; las tarjetas electrónicas permiten disfrutar de la asistencia pública sanitaria en el extranjero y constituyen una medida fundamental para la movilidad de trabajadores y estudiantes; asimismo la interoperabilidad entre las administraciones públicas europeas es un elemento clave de la cooperación en materia civil y penal dentro del marco normativo del espacio de libertad, seguridad y justicia. Comunicación cit. párrafos 4.1.3 y 4.2.5.

¹¹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Plan de acción sobre administración electrónica i2010 – Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos, de 25 de abril de 2006, COM /2006/0173 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0173>

¹² Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - La accesibilidad electrónica, COM (2005) 425 final, de 13 de septiembre de 2005

¹³ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 1 de junio de 2005, COM (2005) 229 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52005DC0229>

representen el 25 por ciento del PIB europeo y su disfrute marca la diferencia entre las economías avanzadas y aquellas en vía de desarrollo. Se precisa entonces una acción conjunta en que a la Comisión le tocaría el papel de centro propulsor de las políticas europeas y de coordinación de aquellas desarrolladas a nivel nacional, y a los Estados el deber de cooperar en coherencia con las iniciativas comunes al fin de alcanzar los ambiciosos objetivos de la estrategia de Lisboa¹⁴; en particular competiría a la Comisión elaborar propuestas de actualización del cuadro regulatorio en telecomunicaciones, sociedad de la información, proyectos de inversión en tecnologías ITC y apoyo a las iniciativas locales de eInclusión; a los EE.MM. dar actuación a las políticas decididas a nivel europeo, aumentar las inversiones en nuevas tecnologías, investigación científica y desarrollo, incrementar la dotación de la administración pública de productos tecnológicos de vanguardia.¹⁵

Finalmente con la Comunicación “Plan de acción europeo 2011 – 2015 sobre Administración Electrónica – Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente” de 15 de diciembre de 2010,¹⁶ la Comisión propone la segunda iniciativa de eGobierno. El plan toma nota del éxito en la implementación de las iniciativas propuestas en 2006 y, reflejando las cuatro líneas prioritarias definidas en la 5ª Conferencia sobre administración electrónica de Malmö,¹⁷ se propone liderar la transición desde el eGobierno hacia una administración digital más abierta y eficiente y fortalecer la prestación de servicios públicos mejores y de coste reducido como medida para superar la crisis económica. El horizonte temporal es, por lo visto, el quinquenio 2011 – 2015 a la vista de elaborar la nueva estrategia de eGobierno prevista para 2016. Entre las intervenciones destacan la propuesta de colaboración entre ciudadanos e instituciones para la prestación de servicios realmente beneficiosos para los usuarios; mejora de los procesos de decisión y de la misma organización de la administración,

¹⁴ Según las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, la Unión Europea debía afrontar los desafíos de la globalización con visión estratégica y propositiva. Para eso sería de interés común invertir en proyectos de innovación científica y técnica y promover políticas comunes, con el fin de hacer de Europa el área más desarrollada y competitiva del mundo, con nuevos y mejores puestos de trabajo y una calidad de vida cada vez mejor http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

¹⁵ Véase Comunicación COM(2005)229 cit. Párrafo 5, Conclusiones.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones de 15 de diciembre de 2010, COM/2010/0743 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0743>

¹⁷ En síntesis se trata de capacitar a los usuarios en el empleo de las nuevas tecnologías y en su cooperación con la administración pública; el reforzamiento del mercado interior; la modernización en términos de eficiencia de la acción administrativa y el apoyo a la innovación. Véase la Comunicación COM/2010/0743 cit. apartado 2, Acciones y prioridades.

inclusive la reducción de la huella de carbono y desgaste de papel y otro recursos (*Green Government*); el fomento de la movilidad y del comercio intracomunitario a través de la promoción de acciones que permitan la expedición electrónica a distancia de documentos, acreditaciones y certificados disponibles en el Estado de origen y el aprovechamiento de los proyectos piloto SPOCCS y PEPPOL para la realización de un real *eProcurement* de nivel europeo.¹⁸ A nivel institucional se crea de un grupo de expertos, en que toman parte el representante de la Comisión para la actuación de la Agenda digital y representantes de los Estados miembros, para relatar periódicamente sobre el estado de implementación de las iniciativas de eGobierno en la UE y favorecer una cooperación suplementar entre Países en proyectos específicos, sectores o áreas geográficas transfronterizas.

2. EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN EN ITALIA. EL CASO DE LA REGIONE LAZIO.

En Italia el problema de la modernización de la administración empieza a plantearse ya a finales de los años sesenta cuando, con la introducción de las primeras tecnologías digitales se simplifican los procesos de recogida y almacenamiento de datos y se posibilita, por primera vez, la comunicación “en directo” entre distintas unidades administrativas agregadas a una red común;¹⁹ sin embargo hay que esperar una década más para las primeras propuestas orgánicas de reforma.²⁰ En 1984 se crea la Comisión para la coordinación normativa y funcional de la informática en la administración del Estado y demás entidades públicas, primera agencia estatal encargada de supervisar y asesorar al Gobierno sobre el proceso de digitalización administrativa. A medida que una consciencia informática se difunde en el País (la Italia de los años ochenta experimenta una fuerte implementación informática en el sector privado con la afirmación de sociedades innovadoras de fuerte vocación exportadora como el entonces

¹⁸ Véase Comunicación COM/2010/743 cit. párrafo 2.2.1

¹⁹ Vide la circular sobre coordinación de la Presidencia del Gobierno de 1968 “*Sul coordinamento dei centri meccanografici ed elettronici presso le amministrazioni statali*”.

²⁰ Entre ellas la relación Giannini de 1979, pronunciada al Parlamento de parte del entonces Ministro de la Función Pública que evidenciaba importantes carencias instrumentales y organizativas en los procesos externos e internos de la administración, sugiriendo, en aras de una reforma sistémica, la creación de un Centro para los sistemas informáticos encargado de estimar los recursos existentes y preparar estrategias y planes de coordinación y desarrollo.

Gruppo Olivetti) la jurisprudencia constitucional comienza a prestar atención al proceso de reforma digital; con dos importantes decisiones, sent. 364/1988 y 348/1990 se establece la obligación de los poderes públicos de informar detenidamente a los ciudadanos para evitar casos de ignorancia inexcusable de la ley, y se determina que las herramientas informáticas son las más adecuadas a tal fin.

En los años noventa la promulgación en rápida sucesión de varios actos normativos determina la primera revolución digital en la administración pública italiana. Es de 1990 la fundamental ley 241²¹ sobre el procedimiento administrativo común que, incorporando directrices de origen europea, impone la reordenación eficiente de los procesos de toma de decisiones, la transparencia, la predeterminación de plazos y el control y responsabilidad de los cargos directivos: tareas todas para cuyo cumplimiento se recomienda y, en determinados supuestos será indispensable, el recurso a las técnicas informáticas. Del mismo modo el derecho de acceso al expediente administrativo²² se extiende casi automáticamente al expediente electrónico y, en el año 2000, la ley n. 150 de 7 de junio²³ introduce las normas generales para el utilizzo de técnicas informáticas al fin de difundir información de interés general de forma eficiente y económica. De ahí que eficiencia y economicidad, junto con los demás principios de transparencia e imparcialidad se convierten en los pilares de todo ulterior proceso de reforma.²⁴

En estas sendas se mueve finalmente el Código para la Administración Digital (CAD) – decreto legislativo de 7 de marzo de 2005 n. 82²⁵ – que, tras un primer intento de sistematización en el decreto del Presidente de la República n. 445/2000²⁶, representa el texto fundamental en materia. El código asume una gran relevancia ya que más allá de la refundición a nivel de derecho interno de disposiciones y principios diseminados en varios textos menores, traduce en normas de ley el conjunto de sugerencias, recomendaciones y buenas prácticas auspiciadas por la Comisión en sus

²¹ Ley n. 241 de 7 de agosto de 1990, publicada en *Gazzetta Ufficiale* (en adelante G.U.) n. 192 de 18 de agosto de 1990.

²² Vide la misma ley n. 241/1990 art. 22 y la de poco anterior ley n. 142/1990, G.U. n. 135 de 12 de junio de 1990, sobre reordenación de provincias y municipios que impuso a los órganos autonómicos los mismos deberes de eficacia y transparencia de la administración central del Estado.

²³ Ley n. 150 de 7 de junio de 2000, G.U. n. 136 de 13 de junio de 2000.

²⁴ Véase también al respecto la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, de 26 de septiembre de 2003, COM/2003/0567final.

²⁵ Decreto Legislativo n. 82 de 7 de marzo de 2005, G.U. n. 112 de 16 de mayo de 2005, Supplemento Ordinario n. 93.

²⁶ Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, G.U. n. 42 de 20 de febrero de 2001, Supplemento Ordinario n. 30.

comunicaciones, al punto que sus noventa y dos artículos no son más que la misa en obra de aquellas. Así pues destacan entre otras, el deber general de organización eficiente en la gestión de los servicios informáticos (art. 12, con respecto a par. 3.6 Comunicación COM/2001/140 cit., 3 y 4.2.7. Comunicación COM/2003/567 cit.), la coordinación de competencias entre Estado y autonomías territoriales y los deberes de cooperación interna (art. 14, 17, 63, 68, con respecto a los análogos principios desarrollados en el par. par. 4.1.3 Comunicación COM/2003/567 cit.), la fundamental obligación de procesar de forma digital todo trámite administrativo (art. 41, par. 3 y 4 comunicación última cit.) y la transmisión informática de actos y documentos con el mismo valor legal del documento en papel (art. 45 y siguientes, con referencia al papel del gobierno electrónico en la prestación de servicios transfronterizos ex par. 4.2.5 comunicación última cit.). Otras normas se centran en conferir derechos subjetivos “informáticos” a los ciudadanos en su intercambio con la administración pública. Así el derecho a la comunicación telemática activa y pasiva con la administración pública (art. 6, par. 3.6. Comunicación COM/2001/140 cit.), el derecho al envío y al acceso de documentos electrónicos y al expediente en que consten (art. 4, par. 4.2.2 Comunicación COM/2003/567 cit.), el derecho a efectuar cualquier pago en modalidad *on line* (art. 5, con respecto al Anexo Comunicación COM/2001/140 y par. 4.1.1 COM/2003/567 cit.) y el derecho de hallar en la web de la entidad administrativa que corresponda todo formulario actualizado y de fácil descarga (art. 59, véase par. 3.6 con relación al remedio de fallos indicado en par. 2.3. Comunicación COM/2001/140 cit.). Otras disposiciones se refieren a los documentos informáticos (art. 1, 20 y siguientes, 39 y 40)²⁷, la firma electrónica (art. 1, 20, 21, 24 y siguientes)²⁸, el almacenamiento óptico (art. 42 y 43)²⁹, el correo electrónico certificado (art. 6 y 48), la realización de páginas web claras y en condición de proporcionar servicios públicos vía web (art. 53 y 54), las

²⁷ Por documento informático se ha de entender cualquier representación informática de actos, hechos o datos jurídicamente relevante (art. 1 CAD).

²⁸ La firma electrónica es un conjunto de datos en asociación logarítmica cuyo encaje permite identificar el usuario que la pone. El CAD distingue dos tipos: la firma electrónica cualificada es una autenticación que se alcanza media un procedimiento informático que garantiza la conexión exclusiva del usuario y la imposibilidad de una modificación a posteriori del documento suscrito; el segundo tipo, más corriente, constituye una mejora del primero y se apoya en un doble sistemas de claves, una pública a disposición de destinatario y una privada del remitente, que consiente solo al primero el derecho de abrir y descargar el fichero.

²⁹ El almacenamiento óptico permite que todo recibo, correspondencia u otro documento que la ley exige guardar, si estuviese reproducido solo por vía digital, tendría el mismo valor de aquello; de otro lado los documentos informáticos sujetos a conservación aún pudiendo guardarse en papel por causa de las exigencias propias del servicio público que corresponda, deben almacenarse permanentemente en modalidad digital (art. 43 CAD).

tarjetas electrónicas de identidad y acceso a los servicios públicos (art. 1 y 66). Más recién con el decreto legislativo de 14 de marzo de 2013 n. 33,³⁰ texto refundido sobre la transparencia en la actuación administrativa, se ha ulteriormente legislado sobre documentos, informaciones y datos en tema de organización y gestión de las agencias públicas que deben publicarse en sus respectivos sitios *web*; además con el nuevo decreto ley n. 69/2013, convertido en ley 9 de agosto de 2013 n. 98 “Decreto del fare”³¹ se ha reorganizado la *governance* de la así llamada agenda digital, con la creación de una consulta permanente de expertos, representantes del mundo académico y de las empresas, con el fin de promover la actuación del plano nacional de modernización informática y verificar su desarrollo, al mismo tiempo que se han introducido novedades importantes como el domicilio digital, la racionalización de los centros de elaboración de datos, la “carpeta sanitaria electrónica”, y la liberalización del acceso a la red.³² El objetivo es realizar por las tecnologías de la información y comunicación, los principios de transparencia, imparcialidad y eficacia de la administración, simplificando las relaciones del ciudadano con las instituciones y favoreciendo una participación cada vez mayor de aquellos en la vida institucional y política de su entorno.

En el plano institucional numerosas y no siempre acertadas reformas se han sucedido a lo largo de las dos últimas décadas.

Es de 1993 (decreto legislativo n. 39 de 12 de febrero³³) la creación de AIPA, Autoridad para la Informática en la Administración Pública, con funciones de coordinación y reglamentación de proceso de digitalización en el sector público. AIPA se constituye como autoridad independiente aunque en el marco institucional de la Presidencia del Gobierno; en su actividad reguladora tiene encomendada la competencia a emanar normas de alto contenido técnico para el desarrollo del proceso informático y es órgano consultivo del gobierno en temas de proyectos de ley en la materia. Otras funciones de AIPA serían la promoción de las iniciativas de gestión y desarrollo conjunto de sistemas informáticos por parte de diferentes administraciones y el asesoramiento mandatorio a toda entidad pública a la hora de programar la adquisición

³⁰ Decreto Legislativo n. 33 de 14 de marzo de 2013, G.U. n. 80 de 5 de abril de 2013.

³¹ Ley n. 98 de 9 de agosto de 2013, G.U. n. 194 de 20 de agosto de 2013, Supplemento Ordinario n. 63.

³² Véase Prinzi Valli, F. “L’evoluzione digitale nella pubblica amministrazione”, en la revista digital Rubrica Cyberlaw, de 13 de octubre de 2013 disponible en <http://www.dirittodiaccesso.eu/rubrica-cyberlaw/evoluzione-digitale-della-pubblica-amministrazione/>

³³ Decreto Legislativo n. 39 de 12 de febrero de 1993, G.U. n. 42 de 20 de febrero de 1993.

de redes, hardware y servicios digitales emitiendo dictámenes obligatorios de congruencia técnico – económica.

Gracias a la actividad de AIPA, el proceso de digitalización no solo se extendió con éxito a toda rama de la administración del Estado sino que alcanzó resultados inesperados, como la aprobación de la normativa piloto sobre la firma digital, valorada entre las mejores entonces existentes. A pesar de ello a los diez años de su constitución se decidió su supresión. Con decreto legislativo n. 196 de 30 de junio de 2003³⁴, AIPA se convirtió en Centro nacional para la informática en la administración pública (CNIPA), plenamente subordinado al Gobierno, y reducido a órgano de mera actuación de las políticas del Ministerio para la innovación y la tecnología. La pérdida de autonomía y las restricciones de su dotación técnico - económica no suscitó solo las protestas de los profesionales del sector sino animó un difuso debate doctrinal sobre la forma en que debería realizarse la coordinación de competencias entre gobierno del Estado y regiones, conflicto que se solucionó en un primer momento por el Tribunal Constitucional (sentencias n. 17/2004 y 31/2005) y, de forma definitiva de parte del legislador ordinario, con el decreto legislativo n. 82 de 2005 del que se hizo mención.³⁵ A partir de 2009 con el decreto legislativo de 1 de diciembre n. 177³⁶ el CNIPA ha cambiado su denominación en DigitPA. El cambio no ha supuesto modificaciones sustantivas, quedándose inalterada la estructura organizativa y la dotación competencial, logística y financiera del ente.

³⁴ Decreto Legislativo n. 196 de 30 de junio de 2003, G.U. n. 174 de 29 de julio de 2003, Supplemento Ordinario n. 123, art. 176 párrafos 3, 4, 5 y 6.

³⁵ El problema nació de la entonces reforma constitucional de 2001 que dejaba al Estado la sola competencia de coordinación (art. 117.2 letra a) remitiendo lo demás en manos de las regiones y otras autonomías territoriales; al mismo tiempo que el término “coordinación” llevaba un alcance semántico controvertido. Con las dos sentencias citadas intervino el Tribunal constitucional, fijando la definición de arriba en la búsqueda e imposición de estándares comunes de calidad y dotación técnica, junto a módulos comunicativos unitarios pudiendo con eso hasta imponerse de parte del Estado la armonización de enteros sectores de la administración pública. Con la entrada en vigor del CAD se ha establecido (art. 14) que toda vez se deba disciplinar la función de coordinación respecto de entidades infra-estatales la competencia se desplace a la Conferencia unificada Estado-regiones-autonomías locales, órgano de cohesión político – administrativa en que toman parte representantes de todos los niveles territoriales de gobierno, y que dispone para los aspectos más técnicos, del auxilio de una Comisión permanente para la innovación tecnológica. A su vez cada región ha instituido sus propios centros de competencia que supervisan y coordinan la informatización de los municipios más pequeños, ofreciendo infraestructuras, y soporte técnico. En detalle véase Marongiu, D. “La gestione del potere informatico, dall’intrvento del Prof. Giovanni Duni nel corso di informatica amministrativa 2008” disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WXv1ediY7swJ:spol.unica.it/didattica/duni/Informatica_amministrativa/SEMINARI/i%2520-%2520Marongiu%2520potere.rtf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=es

³⁶ Decreto Legislativo n. 177 de 1 de diciembre de 2009, G.U. n. 290 de 14 de diciembre de 2009.

A nivel local la Regione Lazio se hizo promotora del proceso de informatización administrativa, anticipando en ocasiones las iniciativas del mismo Gobierno del Estado.

Es de 1999 la ley que instituyó el Sistema de Información Digital de la Administración Regional y Local (SIARL)³⁷, una red que ponía en conexión los sistemas informáticos territoriales entre sí, integrándolos al mismo tiempo con la red estatal de la administración pública. Sin embargo las exigencias de la coordinación tanto a nivel estatal como europeo, imponían una regía centralizada que diese un empuje global al encaminado proceso de reforma; y el 23 de junio de 2000 el Gobierno aprueba el Plano para la gobernanza digital (*“Piano di azione di e-Government”*), un conjunto de estrategias finalizado a la implementación de la administración digital. El plano es sucesivamente presentado y aprobado en la Conferencia unificada Estado – Regiones – Autonomías locales el 18 de enero de 2001, que lo ensalza a marco normativo común de toda futura iniciativa en materia.

Los objetivos son sin duda ambiciosos y, en muchos casos, adelantan aquellos que la Comunicación e-Europe de 1999 proponía alcanzar para el año 2001: se auspicia la abolición de todo servicio presencial innecesario, trasladando la gestión correspondiente a nivel digital (petición de citas, acceso a informaciones no reservadas, certificaciones informáticas, etc.), alcanzando hasta la creación de un portal *web* unificado en que el ciudadano pudiese acceder a todos los servicios digitales con un traslado interno del expediente a la administración competente. Al mismo tiempo, toda administración pública debería estar integrada en una red común en que cada oficina o unidad operativa vertiese los datos a su disposición (función de *front office*) y pudiese recabar los datos que necesitase en el cumplimiento de su misión (función de *back office*), quedando prohibido todo requerimiento de informaciones al ciudadano que la administración poseyese ya.

Haciendo hincapié en su régimen de autonomía la Regione Lazio con deliberación del Consejo de Gobierno de 10 de julio de 2001³⁸ aprobó el proyecto de plano regional de e-Gobierno para implementar el plano nacional a través de varias líneas estratégicas. Lo que sorprende es que los rasgos fundamentales de esta disciplina

³⁷Ley Regional n. 14 de 6 de agosto de 1999, publicada en el boletín oficial regional (Bollettino Ufficiale della Regione Lazio) en adelante BURL n. 24 de 30 de agosto de 1999.

³⁸ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 988 de 10 de julio de 2001, BURL n. 22 de 10 de agosto de 2001, Supplemento Ordinario n. 3.

estén claramente inspirados en la Comunicación COM/2001/140 de hace tan solo cuatro meses – y todavía no actuada de parte del legislador nacional – en un momento en que la consciencia autonómica “europea” era por lo menos en Italia, algo bastante oscuro, y la misma Constitución, circunscribiendo la competencia legislativa regional a la adopción de actos normativos “*dentro de los límites de los principios fundamentales fijados [previamente] por las leyes del Estado*”,³⁹ impedía cualquier transposición autónoma del derecho UE. La primera de estas líneas estratégicas consistió en invertir en una *community network* integrada por organismos públicos y, al poco tiempo, extendida a varios sujetos privados encomendados de la gestión de servicios de interés general, para que pudiesen acceder a las informaciones que necesitasen en el cumplimiento de sus tareas. En segundo lugar se dispuso que cualquier red telemática existente a nivel local (*Ancitel*, para los municipios, *Infocamere* para las cámaras de comercio, y las demás de universidades, centros de salud y otros entes públicos) pudiese acceder a la red regional y, por su trámite, al sistema informativo digital del Estado. Por lo que se refiriere a la gestión de comunicaciones internas entre administraciones y externas de aquellas con particulares y empresas, el plano individuó en las comunicaciones por correo electrónico certificado y en la gestión telemática del expediente la senda para una real simplificación sin renunciar a los estándares de seguridad en el tratamiento de datos. Completaban el cuadro una serie de medidas de soporte como el desarrollo de los llamados sistemas de servicio por la descentralización informática en sectores afectados por el traspaso de competencias del Estado y la formación digital de los funcionarios.

Al fin de fomentar ulteriormente el desarrollo informático la Regione Lazio, con ley regional n. 20 de 3 de agosto de 2001⁴⁰ instituyó el sistema informativo regional (SIR) con el objetivo de la gestión unitaria y coordinada de la transmisión de datos de la propia administración regional, como de le las administraciones adscritas, y aún de las empresas públicas locales. El SIR debía además supervisar la erogación de los servicios públicos informáticos de la Regione y la actualización de las informaciones de interés general publicadas en su página web; dependía de él también la actividad técnica de

³⁹ Art. 117 de la Constitución Italiana, en su redacción previa a la reforma de 2001 por la ley const. n. 3 de 18 de octubre publicata en Gazzetta Ufficiale n. 248 de 24 de octubre de 2001. El texto de la disposición en su formulación originaria puede consultarse en versión informática, *inter alia*, en la página web de la Presidenza de la República Italiana, nota n. 21 al art. 117 <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/pdf/costituzione.pdf>

⁴⁰ Ley Regional n. 20 de 3 de agosto de 2001, BURL n. 23 de 20 de agosto de 2001, Supplemento Ordinario n. 5.

soporte a la ventanilla única de atención al ciudadano y a las empresas (art. 1 ley regional n. 20/2001). La gestión del SIR se confió a Laziomatica s.p.a., una sociedad anónima en propiedad de la propia Regione Lazio que, media la forma jurídica de entidad privada, estaba libre de las constricciones burocráticas típicas del derecho administrativo. Competía a Laziomatica proporcionar todo soporte técnico solicitado por la administración regional, asesorar acerca del proceso de innovación y actualización tecnológica, con particular cuidado para los proyectos locales con prioridad y evaluar la congruidad técnica de aquellos con los recursos humanos y económicos a disposición (art. 3 ley regional 20/2001).

Para la gestión infraestructural de la red informática y, más en general, de todo el proceso de e-Gobierno se instituyeron dos unidades operativas: el *Centro Regional de Elaboración de Datos* (CED) y el *Customer Relationship Management* (CRM) ambos adscritos al centro técnico de la red informática regional, gracias a cuya actividad cobró vida la *community network* regional y con aquella la implementación de toda la red de servicios telemáticos dedicados al ciudadano (el centro de llamadas regional, el servicio *web* de autenticación, el servicio de correo electrónico dedicado, etc.) y a la actividad de gestión interna (*audit y accountability, directory service*, acceso y verificación de las presencias y, más en general, la integración de toda la actividad administrativa en tiempo real).

Vistos los resultados extraordinarios del primer intento de implementación, la Región con sucesiva deliberación del Gobierno autonómico de 20 de diciembre de 2002 n. 1712 de aprobación del plan estratégico de objetivos en el bienio 2003 – 2005⁴¹ decidió invertir más aún en la implementación del SIR junto con otras iniciativas a soporte del proceso de e-Gobierno en acto.⁴² Para la realización de los objetivos el

⁴¹ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione LAzio n. 1712 de 20 de diciembre de 2002, en consulta en Archivo General de las Deliberaciones de la Regione Lazio (*Archivio Generale delle Deliberazioni della Regione Lazio*) en adelante AGDRL, colección de diciembre de 2002.

⁴² Los objetivos abarcaban un conjunto muy heterogéneo de sectores: desde la mejora de los servicios existentes (integración total en la red de la administración pública estatal RUPA, subida del umbral de competencias informáticas de los funcionarios regionales hasta un nivel mínimo no inferior a la patente informática europea, fortalecimiento de la acción de e-Gobierno), hasta la promoción de iniciativas completamente nuevas como el desarrollo de una unidad operativa dedicada a la búsqueda de proyectos europeos de financiación y difusión de las informaciones relativas a las empresas y asociaciones potencialmente interesadas. Otras líneas de acción las hubo en materia de sanidad (plano estratégico del sistema informativo sanitario y socio-sanitario, realización del sistema de datos telemáticos de los asistidos, el nuevo sistema de tutela sanitaria de proximidad, el control informático del gasto farmacéutico, realización del centro unificado de reserva de visitas, la reorganización del servicio 118 de intervención rápida) y de planificación y protección del territorio (desarrollo del sistema informativo de agricultura, reorganización del sistema informático ambiental, reforma del sistema de gestión de ventanilla única de atención a las empresas, proyecto de sistema de gestión telemática de viabilidad).

mismo Gobierno autonómico, con deliberación n. 1770 de 23 de diciembre de 2002 aprobó el plan operativo de objetivos estratégicos 2003 – 2005.⁴³ Las líneas de actuación cubrirían siete áreas: 1) mejora de los servicios a ciudadanos e empresas media la realización de ulteriores proyectos de e-Gobierno; 2) desarrollo de la conexión integral a la red RUPA; 3) mejora de la eficacia de la actuación administrativa; 4) fomento de proyectos de vocación asistencial y acceso a las nuevas tecnologías; 5) fomento de proyectos para la creación de empleo y desarrollo económico; 6) fomento de proyectos para la tutela medioambiental; 7) apoyo al desarrollo y coordinación de los proyectos aprobados.

Sin embargo las iniciativas legislativas no paran. A raíz de la reforma constitucional de 2001⁴⁴ las Regiones adquieren nuevas competencias en virtud de la cláusula residual del tercer párrafo del art. 117, pues en muchos ámbitos están libres del condicionamiento de las leyes marco del Estado, y el párrafo primero de la misma disposición les vincula, igual que aquel, a cumplir con las obligaciones derivadas del ordenamiento de la Unión Europea.⁴⁵ Es de 2003 la nueva deliberación del Gobierno autonómico n. 636 de 11 de julio de 2003⁴⁶ sobre innovación en la sociedad de la información, en que se establecieron prioridades en proyectos de cooperación entre sujetos públicos y sector privado y el uso de internet para incrementar la transparencia de la administración y

Otras iniciativas se refirieron al desarrollo del sistema informativo del trabajo y de administración de recursos internos y de inventario.

⁴³ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione LAzio n. 1770 de 23 de diciembre de 2002, en AGDRL colección de diciembre de 2002.

⁴⁴ Véase sumariamente supra, nota 39.

⁴⁵ Invirtiendo el planteamiento normativo pre vigente, según el nuevo art. 117 de la Constitución competen a la potestad legislativa regional todas las materias que no fuesen de competencia exclusiva del Estado, ni de competencia concurrente. Más allá del puntual régimen del compartó – y de los problemas que supuso – el dato verdaderamente interesante, y que la doctrina más atenta evidenció casi de inmediato, fue que la reforma no solo llamaría a un cambio interpretativo (aún en las materias de competencia no exclusivamente autonómicas) de la jurisprudencia constitucional, sino que la sujeción individual a los vínculos “*comunitarios*” según la letra del art. 117.1 implicaba para las Regiones tanto una obligación de abstenerse de cualquier actuación en contra de normas europeas, como deberes positivos de transposición de actos obligatorios (como las directivas) o una facultad de implementación de actos no vinculantes (como las recomendaciones y dictámenes) al mismo modo que el Estado central. El protagonismo de las entidades regionales en el proceso de asunción del derecho de la UE, era tanto más necesitado en cuanto que a la raíz de la reforma, las autonomías eran las únicas titulares de competencias legislativas en las materias no confiadas al Estado, configurándose la intervención sustitutiva de ése como hipótesis excepcional y solo en los casos de manifiesta pasividad o exposición del Estado a responsabilidad internacional por incumplimiento de tratados. Véase en detalle D’Atena, A. *Le regioni dopo il big bang, il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005. Sobre la nueva redacción del art. 117 de la Constitución italiana, *vide supra* nota 39.

⁴⁶ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 636 de 11 de julio de 2003, en AGDRL, colección de julio de 2003.

acercar los ciudadanos a la vida institucional de su comunidad.⁴⁷ Además la Regione Lazio se dotó de una poderosa red institucional que complicó no poco el cuadro hasta entonces vigente. Surgieron así la agencia *Sviluppo Lazio, holding* con participaciones directas e indirectas en la práctica totalidad de las sociedades privadas de participación regional y de la que dependían los servicios de asistencia técnica y de *staff* en las actividades de soporte a las unidades operativas de la administración; la sociedad financiera FILAS s.p.a, para la gestión de recursos financieros públicos y privados, incluso de fondos de capital riesgo, destinados a financiar proyectos pilotos en los sectores de las nuevas tecnologías; el *Business Innovation Center Lazio* (BIC) s.p.a. para el fomento de la creación de *start-up* y en general empresas de elevado potencial en el sector digital; el Centro de Investigación Atena, instituto de excelencia constituido con ley regional n. 10 de 10 de mayo de 2001⁴⁸ y de titularidad de FILAS s.p.a. que reunía universidades, fundaciones y empresas públicas y privadas interesadas en promover grupos de trabajo sobre proyectos científicos de innovación finalizados a la creación y explotación de patentes industriales, así como en la difusión en el entorno académico e empresarial de los resultados que se alcanzaren según el modelo ya facilitado por la Comunicación COM/2003/576 cit.; en fin la agencia *Lavoro Lazio* dedicada a las políticas regionales de trabajo.

Con la aprobación del segundo documento sobre e-Gobierno por la Conferencia unificada Estado – regiones – autonomías locales de 27 de noviembre de 2003, entra en juego la segunda fase del plan de reforma digital. Se predisponen siete acciones generales (desarrollo infraestructural de la red, difusión territorial de servicios para ciudadanos e impresas, sanidad y políticas laborales, inclusión de los municipios pequeños, promoción y formación de la cultura digital entre instituciones, empresas y particulares, proyecto democracia electrónica para la ciudadanía digital) a las que deben seguir las correspondientes reformas de parte de los actores públicos a cualquier nivel de gobierno. La Regione Lazio emana entonces en rápida sucesión un gran número de actos normativos de implementación. Con deliberación del Consejo de Gobierno n. 752

⁴⁷ En realidad el espacio programático fue mucho más amplio, incluyendo iniciativas para sostener las PYMES en su crecimiento tecnológico, la creación de polos con alta capacidad innovadora e iniciativas de fortalecimiento de la integración de redes y buenas prácticas regionales y locales. Es de destacar que por lo menos en lo concerniente al uso de las técnicas informáticas con función de integración “política”, la normativa regional adelanta semejantes propuestas avanzadas por la Comisión en el apartado de Acceso incluyente de su Comunicación COM/2003/567 cit. de dos meses posteriores.

⁴⁸ Ley Regional n. 10 de 10 de mayo de 2001, art. 18 par. 4, BURL n. 15 de 30 de mayo de 2001.

de 6 de agosto de 2004⁴⁹ se aprueban en conjunto las acciones promovidas a nivel unificado y se confía a Laziomática (determinación A3171 de 16 de noviembre de 2005)⁵⁰ la misión de supervisión y actuación. En 2005, la deliberación n. 916 de 26 de octubre de 2005 (Acto de integración del acuerdo marco entre Regione Lazio, el Ministerio de Economía y la Presidencia del Gobierno)⁵¹ aprueba líneas de proyecto finalizadas al fortalecimiento de la red regional, extensión de la conexión de red de alta capacidad, difusión de la tarjeta electrónica inteligente (e-card) y del sistema de intercambio documental a nivel local.⁵² Acto seguido, con deliberación n. 1067 de 29 de noviembre⁵³ se aprueba la institución de los centros de servicios territoriales CST, para la agregación de redes locales, provinciales y regional en un único centro gestor con coordinación y centro directivo unificado. Al mes siguiente, la deliberación n. 1160 de 23 de diciembre de 2005⁵⁴ determina la realización de una red de altas prestaciones para los polos tecnológicos integrados (Proyecto DOCUP).⁵⁵

A partir del año 2006 la estrategia de inversión y desarrollo en las nuevas tecnologías cambia y, a los tradicionales planos bienales se añade una planificación por objetivos de medio – largo término finalizada a una mayor homogeneidad y coherencia de la actuación administrativa. Aún en la UE – o quizás en ella primero – se asiste a lo mismo: a las comunicaciones bianuales se sustituye, como se ha reseñado, la iniciativa

⁴⁹ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 752 de 6 de agosto de 2004, AGDRL colección de agosto 2004.

⁵⁰ Determinación A3171 de 16 de noviembre de 2005, AGDRL colección de noviembre 2005.

⁵¹ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 916 de 26 de octubre de 2005, disponible en línea http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=5383

⁵² En detalle, estos proyectos se han concretado en: portal socio – sanitario regional POSS Lazio, para el acceso telemático a los servicios de salud y de apoyo a la familia; el servicio POLIS – Lazio de acercamiento de ciudadanos e impresas al proceso de e-Gobierno; nueva ventanilla única de empresas SITI; el servicio de formación y aprendizaje electrónico SEREL; la plataforma de centro integrado de servicios E-GOV PLAT; el *Metropolitan e-government application portal* MEGALAB; el proyecto de red infraestructural de alta velocidad de línea para los ayuntamientos pequeños PICOLAB; el proyecto SIRCCLA para el potenciamiento de la red RUPAR; el CSRC de gestión conjunta del servicio de back office regional; el proyecto de cooperación interregional de e-Gobierno ICAR; los proyectos SAPERI, RIUSO y RELAB para, respectivamente, la simplificación y difusión de buenas prácticas para potenciar las redes de alta capacidad, la valoración del patrimonio de competencias en la gestión de servicios informáticos, la reducción de las fases de elaboración de datos necesarias para procesos de *rendering-video* de las empresas asociadas a servicios de e-Gobierno.

⁵³ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 1067 de 29 de noviembre de 2005, disponible en la red http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=5488

⁵⁴ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 1160 de 23 de diciembre de 2005, disponible en la red http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=5595

⁵⁵ Resaltan una vez más los objetivos comunes a avanzados a nivel europeo: las tarjetas inteligentes o smart – cards, ya estaban contempladas en la Comunicación COM/2001/140, igual que las redes de alta capacidad y las comunicaciones locales, sucesivamente incluidos – junto con el fomento de polos tecnológicos – en la sucesiva Comunicación COM/2003/567. Iniciativas todas que abren pista al plano i2010 inaugurado con la Comunicación de la Comisión Europea COM/2005/229final cit. sobre cuyo alcance en el plano regional *vide infra* en este mismo párrafo.

i2010 abierta con la Comunicación COM/2005/229 y proseguida con la sucesiva Comunicación COM/2006/173 cit., relativa al quinquenio 2005 – 2010 del conjunto de iniciativas a medio plazo para realizar una efectiva comunidad digital europea.

Una vez más, la actuación regional se mueve en paralelo con las iniciativas de la Comisión. En marzo se aprueba el documento estratégico preliminar 2007 – 2013 (Deliberación del Consejo de Gobierno regional n. 130 de 22 de marzo de 2006)⁵⁶ de implementación de medidas económicas para el sector digital, adecuación de los niveles existentes a los estándares de la Unión Europea, difusión de las tecnologías digitales para combatir la distancia cultural y económica entre territorios y clases sociales; y al mismo día, con deliberación n. 157⁵⁷ entra en vigor el plano plurianual 2006 – 2008 para la realización del sistema informativo regional (SIR).⁵⁸ Con el SIR se asiste a la verdadera vuelta de tuerca en el proceso de e-Gobierno de la Regione Lazio que, de aquí en adelante, se pondrá firmemente al frente de la innovación digital. A nivel infraestructural se dispone la creación de una red de capacidad no inferior a 50Gbps que conectara la red CTS, las universidades y los polos tecnológicos de investigación científica. Los municipios que no pudiesen alcanzarse con la nueva red de fibra óptica, deberían disponer de una conexión inalámbrica de capacidad asimilable que les permitiese, además acceder al servicio informativo unificado de la administración pública. Con respecto de ese además, se dispone el traslado desde el RUPAR al nuevo modelo SPC, actualizado a los estándares de servicio interregional del proyecto ICAR. Numerosas serían las intervenciones en otros campos como en la sanidad (con la ultimación del programa de adscripción de médicos de base y centros de salud), intervención rápida y protección civil extendida aún a los servicios de emergencia de directa competencia regional.

En 2008 se aprueba el plan estratégico iLazio 2010 que, por primera vez, implementa de forma sistemática las directrices de e-Gobierno de origen europea. Con la línea de acción contra la exclusión digital y ampliación del acceso telemático, se da actuación a las recomendaciones de la Comisión Europea para el traslado a la sociedad

⁵⁶ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Región Lazio n. 130 de 22 de marzo de 2006, disponible en red http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=5786

⁵⁷ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Región Lazio n. 157 de 22 de marzo de 2006, disponible en red http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=5745

⁵⁸ Para el renovado fomento a las inversiones, véase Comunicación COM/2005/229 cit. estrategia n. 3; para la adecuación a los estándares europeos, *ibidem* estrategia n. 2; para la lucha al *digital divide*, *maxime* el punto n. 2 de las actuaciones contempladas en la Comunicación COM/2006/173, y los puntos 4 y 5 para la implementación de servicios de red de alcance universal y fuertemente integrados.

digital y la innovación que sucesivamente confluirán en la Carta de Riga de 13 de marzo de 2015, con especial atención a las políticas de atracción de colectivos socialmente emarginados y adopción de software de código abierto para facilitar el acceso y la fruición de servicios. Con el objetivo de inclusión democrática se implementó y perfeccionó la participación política (democracia electrónica) destacando el papel de las tecnologías ICT para realizar la así llamada “democracia permanente”.⁵⁹ Esa consistiría en un conjunto de medidas que permitiesen crear un puente estable entre ciudadanos y poderes públicos para que aquellos pudiesen estar constantemente al tanto de las iniciativas políticas en ámbito local, y fuesen llamados a dar su opinión en toda cuestión que les afectase. Las medidas concretas eran diversas y se distinguía entre acceso a las iniciativas políticas publicadas en red (*e-access*), participación a las iniciativas legislativas y consultivas que derivaran (*e-participation*), votación on-line en las consultaciones electivas (*e-voting*). Con el plan para la eficiencia institucional y prestación de asistencia de proximidad se facilitaba el requerimiento de servicios públicos a quienes por su condición de salud no pudiesen acudir personalmente o con frecuencia a las estructuras socio-sanitarias locales.⁶⁰ Al margen de esos objetivos la Regione puso en obra un complejo y completo cuadro de acciones funcionales a su realización. Con el Acuerdo de programa para el desarrollo de la red de alta capacidad, firmado con el Ministerio de telecomunicaciones a 1 de febrero de 2008 se quiso invertir en una infraestructura de vanguardia que no se ciñese a los polos tecnológicos, universidades e instituciones públicas ya alcanzadas por los servicios CTS – RUPAR sino que alcanzare todo ciudadano y empresa domiciliada en la Región y, para quienes no dispusiesen de un acceso propio, se abrió la posibilidad de recurrir a puntos de acceso regionales situados en un mapa que garantizare la cobertura completa del territorio. Además la reducción de costas a que el recurso generalizado a las tecnologías digitales permitió llegar, llevó a incluir la acción de fortalecimiento de la asistencia sanitaria a distancia (*e-health*) y el programa de licitación on-line (*e-procurement*) en la estrategia de reducción de gastos exigidas por las directrices nacionales de racionalización de los recursos públicos. Otras intervenciones se registraron en la implementación y generalización con fines de simplificación de los procedimientos

⁵⁹ Véase especialmente el punto 6 de la Comunicación COM/200/173 cit.

⁶⁰ Véase una vez más el punto 4 de la Comunicación COM/2005/229 cit. en tema de sanidad electrónica, o e-health.

administrativos electrónicos, el envío telemático de datos y documentos, el recurso masificado a la firma electrónica.

Finalmente con deliberación del Consejo de gobierno regional n. 447 de 14 de octubre de 2011,⁶¹ se aprueba el plan estratégico trienal 2011 – 2013 en que se da actuación al último plan para el e-Gobierno de 2012. Este acto normativo, que traslada – en lo que compete a la potestad normativa autonómica – los acuerdos ya alcanzados en el protocolo de 17 de mayo de 2010 entre Presidencia de la región y Ministerio de hacienda, se pone en continuidad con las estrategias de intervención ya experimentadas y, sin novedades dignas de nota, constituye el texto normativo actualmente vigente para la implementación de la agenda digital regional. Se señalan sin embargo dos iniciativas que aún colocándose en sendas ya recorridas, representan algo nuevo en el proceso de avance para la digitalización administrativa: en tema de sanidad, la nueva receta electrónica se presenta como el mecanismo de sustitución de la certificación médica de enfermedad y de prescripción de fármacos o de otras curativas: la equivalencia entre certificado en papel y su soporte digital ya dispuesta por la ley 122/2010⁶² se había quedado en efecto inoperante por causa de su falta de implementación a nivel local (correspondiéndoles a las regiones la competencia sanitaria); en segundo lugar el decreto legislativo 150/2009⁶³ de reforma de la administración del Estado, vinculaba entre otras cosas los progresos de carrera de funcionarios públicos a los resultados en la erogación de servicios directamente percibidos por los usuarios: la iniciativa de *customer satisfaction* contenida en el actual plano regional intenta realizar las prescripciones de ley media las tecnologías ICT, permitiendo al ciudadano expresar una opinión más o menos favorable respecto del trato recibido, con posibilidad de detallar el nombre de quien lo acudió y los sucesos en que estuvo involucrado.

⁶¹ Deliberación del Consejo de Gobierno de la Regione Lazio n. 447 de 14 de octubre de 2011, disponible en red http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=delibereDettaglio&id=10596

⁶² Ley n. 122 de 30 de julio de 2010, G.U. n. 176 de 30 de julio de 2010.

⁶³ Decreto Legislativo n. 150 de 27 de octubre de 2009, G.U. n. 254 de 31 de octubre de 2009.

3. EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN EN LOS PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS DE LA UE.

A continuación de las decisiones adoptadas a nivel europeo, o independientemente de aquellas, los EE.MM. han desarrollado una propia política de administración digital con rasgos peculiares, a veces de notable caracterización.

En Alemania las primeras medidas de considerable impacto se remontan a 1998 con el plan MEDIA@Komm para el desarrollo de soluciones informáticas en áreas determinadas. A los dos años fue el turno de la iniciativa Bund on-line que se proponía para el 2005 realizar la entrega electrónica de todo servicio federal (certificados, declaraciones, autorizaciones y cualquier otro documento administrativo que no comportase la creación de soporte físico). El programa, que fue un éxito, acabó con la colocación telemática de alrededor 440 servicios y sirvió de inspiración para la digitalización de otros servicios tanto a nivel federal como a nivel local. Actualmente la estrategia alemana de administración digital está fundamentada en el programa eGobierno 2.0 en el que se identifican las siguientes acciones: expandir la oferta de servicios públicos informáticos siempre mejores y más numerosos; la cooperación horizontal entre administración y empresas; la implementación de documentos personales electrónicos⁶⁴; la creación de una infraestructura de comunicación digital segura y sin barreras.⁶⁵

En Francia la primera iniciativa relevante en tema de administración digital es de 1984 cuando, con el sistema Minitel, se puso en obra una red de terminales con que ciudadanos e impresas pudiesen acceder a determinados servicios públicos e informaciones en línea. En 1998 el eGobierno se volvió en una prioridad política del gobierno francés y en 2004, además de las iniciativas concordadas a nivel europeo, se lanzó el plan denominado ADELE, un proyecto nacional para la racionalización, simplificación y ampliación de una vasta serie de servicios públicos, que tuvieran que realizarse en línea las 24 horas del día. En 2004 la ley n. 801 de recepción de la directiva europea de protección de datos n. 95/46/CE modificó radicalmente la

⁶⁴ De fundamental relevancia entre ellos la nueva tarjeta electrónica de identidad que, además de las clásicas funciones de identificación, permite al usuario beneficiar de una “identidad informática” para el disfrute de un conjunto heterogéneo de servicios públicos informáticos. La tarjeta contiene una imagen digital del titular, sus datos biométricos y un código opcional de asociación de firma digital. Bundesministerium des Innern “Kabinetts beschliesst neuen Personalausweis mit Internetfunktion”, julio 2008.

⁶⁵ <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139374/publicationFile/15531/>

normativa de informática y libertades públicas (ley de 6 de enero 1978 n. 78-17) introduciendo los principios de la prohibición de tratamiento automático no consentido, derecho de revisión de parte de los usuarios de las informaciones ya conferidas y consentimiento informado a su tramitación. Finalmente en 2007, de la iniciativa “Révision générale des politiques publiques” para la reducción del gasto público, nació el programa de eGobierno “*Digital France 2012*” bajo la directa supervisión del Ministro de hacienda y de la Dirección general para la modernización del Estado. A eso se deben todas las más recientes iniciativas de reorganización digital de la administración francesa, la realización de la plataforma de *eProcurement* del Estado, la oficina de Registro civil digital, la tarjeta electrónica de salud “*Vitale*”, y la realización de dos web de servicio público: el portal “*service-public.fr*” en que se hallan todas las informaciones relacionadas con el conjunto de los servicios públicos y la máquina administrativa del Estado, y “*mon.service-public.fr*” para el acceso personalizado a los servicios on line. Ambas iniciativas se han revelado un éxito: según las encuestas realizadas entre los usuarios el 95% de ellos se declara plenamente satisfecho del servicio y más del 85% de la población francesa utiliza frecuentemente los servicios públicos telemáticos.⁶⁶

El Reino Unido publicó en 2005 la estrategia: “*UK: Transformational Government – Enabled by Technology*” en que se puso de manifiesto el papel de las nuevas tecnologías para el desarrollo económico, la justicia social y la reforma de servicios públicos. El documento esboza una estrategia de eGobierno para mejorar la infraestructura interna y fomentar los servicios transnacionales en aras de responder a la demanda de movilidad de la *new economy* y mejorar la calidad de la vida de ciudadanos y empresas. Dicha estrategia ha sido completada por el plan de actuación “*Putting the frontline first: smarter government*” de diciembre de 2009, de medidas concretas para la modernización administrativa en el decenio 2010 – 2020. Según la Relación final “*Transformational Government 2008*” avances significativos se han registrado en los programas: “*Tell Us Once*” de Registro civil digital, NHS – y su subprograma *Health space* – para el acceso informático a los servicios sanitarios de parte de médicos y ciudadanos, y en las plataformas digitales *Directgov* (actualmente www.gov.uk) y *Businesslink* (actualmente <https://www.gov.uk/business-support-helpline>) dedicados,

⁶⁶ Véase la última relación de calidad “Bilan de satisfaction du site service-public.fr” de septiembre de 2014 en http://www.service-public.fr/IMG/pdf/service-public_enquete_2014.pdf y del portal “mon.service-public.fr” en https://mon.service-public.fr/portail/app/cms/public/resultats_enquete

respectivamente, a particulares y empresas; en ellos se detallan las iniciativas del Gobierno a favor de una u otra categoría y, media un proceso seguro de autenticación, se puede acceder al área dedicada de asistencia y prestación telemática de servicios.

En España los primeros pasos en la reforma digital en sentido moderno del Estado se dieron en 1999 y 2001 con el programa “Iniciativa XXI para el desarrollo de la sociedad de la información”. Sin embargo la vuelta de tuerca se debió al “*Shock Plan for the development of eGovernment*” de 2003⁶⁷ cuyo acquis confluyó más adelante en la ley n. 11 de 22 de junio de 2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La normativa, fuertemente inspirada por las políticas de la Unión Europea a cuyas recomendaciones a menudo reenvía, prevé el derecho a comunicarse de forma electrónica con la administración (art. 6), el principio de neutralidad tecnológica de aquella (art. 4 letra d), la protección de toda información de carácter personal a disposición de las oficinas estatales (art. 20 y 27), el deber de cooperación interadministrativa para la recuperación de datos ya en posesión de los órganos públicos (art. 40 y siguientes); otras medidas se refieren al derecho de acceso y copia del expediente electrónico (art. 32 y 35), la plena recepción de documentos suscritos con firma digital si realizada conforme a lo previsto en la ley 59/2003 (art. 13), y la creación de la figura del Defensor del usuario para la protección de los derechos digitales del ciudadano (art. 6). A lo largo de los años la práctica totalidad de las instituciones ha desarrollado un propio portal de sede electrónica para el disfrute de servicios, informaciones, acceso a convocatorias u otros procesos de concurrencia competitiva, agilizando las tramitaciones correspondientes y simplificando la actuación de los poderes públicos. En la web www.administración.gob.es se halla el punto de acceso general a los servicios digitales de la administración del Estado; el portal, de fácil acceso y consultación se conecta con alrededor de 1200 servicios públicos en línea, ofrecidos por administraciones centrales y locales y, a nivel regional, ulteriores competencias, servicios y acciones son desarrollados por las comunidades autónomas conforme con sus respectivos estatutos.

Según la relación “*eGovernment in Spain*” de la Comisión Europea (Proyecto *Joinup*), de enero de 2015,⁶⁸ España resulta entre los países más involucrados en el proceso general de digitalización con una inclinación creciente en su población al utilizo de las nuevas tecnologías en sus relaciones cotidianas. Según el relato – que cita datos

⁶⁷ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_spain_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf

⁶⁸ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_spain_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf

actualizados de Eurostat – a enero de 2015 el 75 por ciento de los hogares tiene una conexión de alta capacidad, porcentaje que sube al 98 por ciento en tiendas y empresas.⁶⁹ El 48 por ciento de los españoles utilizan con frecuencia internet para relacionarse con la administración y sacar información de sus páginas *web* mientras que en el 2010 eran tan solo el 38 por ciento⁷⁰. A esa demanda de servicios informáticos las autoridades han respondido con una fuerte implementación de sus políticas de eGobierno. Según los indicadores *State of Play* de la Comisión,⁷¹ actualmente en el 75 por ciento de los casos se registran resultados muy por encima de la media europea y se alcanza la excelencia (nivel de implementación próximo o igual al 100%) en los servicios de soporte a la movilidad (acceso a informaciones reservadas y uso de los servicios públicos telemáticos desde el extranjero). Esos datos, junto con la creación de un marco institucional enfocado en las políticas del eGobierno,⁷² y de una red infraestructural extendida a todos los servicios públicos,⁷³ dan prueba de la voluntad de los poderes públicos de cumplir con la transición hacia la administración digital y hacen esperar que nuevos y mejores servicios públicos informáticos serán objeto de inversiones futuras. Según la relación de la Comisión para la reforma administrativa, en un contexto general de recortes y políticas de racionalización de gastos, la inversión pública en nuevas tecnologías es prioritaria para la modernización del Estado. Nuevos y mejores servicios públicos en efecto, no solo permiten cumplir con los objetivos europeos de control del déficit público, sino fomentan la investigación, el desarrollo económico y aumentan la competitividad del entero sistema País.⁷⁴

⁶⁹ Véase relación cit. pp. 4 – 5.

⁷⁰ Relación cit. p. 5.

⁷¹ Los indicadores consisten en cuatro parámetros de base (user centricity, cross border mobility, transparency, key enablers) y en varios sub-parámetros que detallan las funciones de los principales. La nota más destacable es que las mediciones no utilizan datos teóricos, sino resultados efectivos que derivan de un real pedido de servicios de parte de los particulares. Para más detalle véase la Relación cit. p. 7.

⁷² España es el único país que, al lado de una competencia general a nivel ministerial, ha instituido una Dirección General y una Secretaría de Estado dedicada a las tecnologías de la información. Además cabe destacar las nuevas figuras del Defensor del usuario cit. para la tutela de los “derechos administrativos informáticos” y de la Comisión para la reforma de la administración pública que emite informes periódicos sobre el avance del proceso de informatización.

⁷³ Se trata de las dos redes principales, SARA y 060. La red SARA conecta entre sí la totalidad de las administraciones públicas del Estado tanto centrales como autonómicas posibilitando la interoperabilidad de oficinas con un volumen de usuarios de alrededor del 90% de la población; la red 060 se dirige a los particulares, ciudadanos e impresas y les proporciona un acceso multicanal a todos los servicios públicos telemáticos, con un número dedicado de atención activo las 24h del día, los siete días de la semana.

⁷⁴ Véase las Conclusiones de la Relación de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas, p. 56 en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF

4. CONCLUSIONES.

La digitalización de la actividad administrativa representa, sin duda alguna, unos de los mayores desafíos en el proceso de modernización de la máquina burocrática europea. Los beneficios de racionalización y simplificación no impactan solo en la calidad de los servicios sino que influyen en la percepción política que los ciudadanos tienen de sus instituciones y, su correcto uso, ha demostrado como los entornos en que las nuevas tecnologías tienen más arraigo, están caracterizados por una mayor inclusión de sujetos discapacitados y facilitan las relaciones democráticas.

La crisis económica que estamos viviendo ha puesto una vez más de relieve como la competitividad de un “sistema País” está fundamentada en buena medida en la eficiencia de sus instituciones y, la reflexión sobre la forma en que se utilicen los escasos recursos público, ha evidenciado el rol de las nuevas tecnologías sea cual factor de reducción de trabas y gastos superfluos, sea como instrumento de crecimiento sostenible y creación de empleo. Como siempre, mucho queda por hacer y aún en lo que se ha realizado, persisten diferencias marcadas entre Países, regiones, y aún administraciones de un mismo nivel de gobierno. A pesar de todo los Estados europeos y la UE en su conjunto representan todavía un modelo social y económico extremadamente atractivo y, en temas de eGobierno, las políticas llevadas a cabo por algunas de sus regiones alcanzan con mérito la excelencia internacional. Como investigaciones prestigiosas demuestran⁷⁵ las nuevas tecnologías son el sector que experimentará el mayor crecimiento económico en los próximos años, y la inversión de recursos públicos en la implementación de políticas de eGobierno no solo permite conseguir ahorros sino que crea retornos significativos en términos de crecimiento de empleo, fomento de la investigación y progreso social y cultural de un País.

Las instituciones europeas y, máxime, la Comisión han jugado hasta ahora un papel fundamental en la definición de objetivos, estrategias, y coordinamiento de las políticas comunes. Es preciso sin embargo que la acción a nivel interestatal sea cumplimentada por un fuerte plan conjunto de inversiones que premie no solo la excelencia, sino que se proponga como fin específico favorecer de forma solidaria el

⁷⁵ Véase entre todas “Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden” de la Comisión Europea, Ernst and Young International y Dansk International Institute of Technology <file:///C:/Users/MADRID/Downloads/FinalReportStudyoneGovernmentandtheReductionofAdministrativ eBurden.pdf>

desarrollo tecnológico de áreas deprimidas. Aún en eso deberá medirse la solidaridad europea. Aún allí se jugará el destino de la estabilidad de la Unión.