

LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE COMO MARCO NORMATIVO PARA EL REFUERZO DE LA INTEROPERABILIDAD EN ESPAÑA

Carlos E. Jiménez

El gobierno electrónico está siendo actualmente objeto de nuevas y relevantes decisiones políticas y jurídicas, con especial impacto en lo que a interoperabilidad se refiere, y de mucho más calado y alcance que el que implicaba inicialmente su más conocida vertiente técnica. En este sentido, tienen una relevancia destacada los elementos de evaluación y cooperación asociados, para la eficacia y la eficiencia en gobierno electrónico. En el presente artículo se presenta el caso español en relación con la Ley de Economía Sostenible publicada en marzo de 2011, caso que puede ser ilustrativo de estos aspectos para hacer frente a las realidades que se están presentando actualmente en los países de América Latina.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹ (en adelante LES) ha nacido a la sombra de una intensa polémica sobre la regulación de las descargas de Internet en España, regulación que ha acabado siendo denominada coloquialmente como “*Ley Sinde*” y que finalmente queda incorporada en la disposición final cuadragésima tercera del texto definitivo de la LES. Sin embargo, en el ámbito de la Sociedad de la Información la Ley de Economía Sostenible está llamada a ser un elemento clave para el gobierno electrónico y más específicamente para la interoperabilidad, ya que asienta como básicos los elementos necesarios para acometer unas reformas que son estructurales tal y como refleja dicha ley en su primer artículo, y que suponen un auténtico marco normativo para la interoperabilidad. Asociada también a elementos clave como la innovación, no en vano, ya en su preámbulo se dice que esta ley pretende reforzar como eje fundamental el desarrollo de la Sociedad de la Información. En este artículo se exponen brevemente algunos de los motivos que sustentan esta perspectiva.

A pesar de que la referencia expresa a la interoperabilidad aparece de forma particularizada sola y exclusivamente dos veces en el texto de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, concretamente, en el artículo 46 como principio rector de la actividad catastral, y en la disposición final decimioctava, donde se alude a un sistema interoperable del catastro, podríamos afirmar que España ha dado un gran paso en la interoperabilidad con dicha ley. La LES tendrá un impacto importante en el sector público. Las actividades destinadas a generar valor en el Estado con criterios de eficiencia, abordan medidas importantes en las Administraciones Públicas que van a tocar de lleno elementos clave para la interoperabilidad en gobierno electrónico, en sentido amplio del término.

Se ha de asumir como base, que el gobierno electrónico sirve a criterios de eficacia, eficiencia y transparencia y su orientación hacia los mismos es clave. Así se ha puesto de manifiesto reiteradamente desde su aparición más temprana, dado que este elemento es una herramienta para servir a los fines que las Administraciones Públicas siguen. Estos criterios quedan ampliamente reflejados en el texto normativo que aquí tratamos. Ya el artículo 4 determina como principios de buena regulación la transparencia y la eficacia. Obviamente, el criterio de eficiencia impregna todo el texto de la LES, dado que dicha ley tiene como uno de sus ejes dicho criterio de eficiencia, desde el preámbulo de la ley hasta las disposiciones últimas. Eficiencia en la contratación pública, eficiencia en la prestación de servicios, actuación de los organismos públicos bajo el principio de eficiencia, eficiencia energética, eficiencia económica, eficiencia en los mercados o eficiencia en la gestión. Así

¹ Ley española publicada en el BOE nº 55 en fecha 5 de marzo de 2011.

pues, bajo este elemento debemos de identificar, como no podía ser de otro modo, la orientación hacia los principios que subyacen en la existencia del gobierno electrónico, derivados de una aspiración a la óptima gestión pública.

La interoperabilidad es un elemento clave del gobierno electrónico; posiblemente podamos decir que es “el” elemento clave del gobierno electrónico, optimizado cuando es fruto de una adecuada gestión pública, obviamente con el permiso del objeto del mismo, ofrece el mejor servicio al ciudadano posible. En este sentido identificamos, en definitiva, como interoperabilidad aquello que permitirá prestar servicios con elementos transversales, interconectando diversas administraciones. A continuación abordamos brevemente dos de estos elementos centrales asociados a la interoperabilidad que conforman el marco para este artículo en relación con la interoperabilidad: la colaboración y la evaluación.

La Colaboración y Cooperación

Existe un elemento clave en la interoperabilidad que habitualmente ha sido descuidado en favor cuasi exclusivo de la relevancia dada al elemento tecnológico. Este elemento clave es la cooperación y la colaboración. Estos factores son aceptados como elementos críticos, tal y como se refleja específicamente en recientes documentos tanto en el ámbito práctico, ratificados por países, como lo es las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad², así como en numerosos documentos académicos, cobrando más fuerza si cabe en los más recientes. Así lo reflejan la Doctora en evaluación Mila Gascó del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, en su artículo publicado en la revista Reforma y Democracia cuyo título es suficientemente descriptivo “*Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?*”³ o, a nivel empírico verificado en los resultados de la investigación sobre factores que condicionan la interoperabilidad en la e-justicia realizada por Carlos E. Jiménez⁴. Éste último, ya en la definición que presenta recoge este elemento central cuando define la interoperabilidad como “*la combinación de capacidades políticas, jurídicas, de gestión y tecnológicas en un abanico de proporciones tal que permite una interacción estable, colaborativa, coordinada y consensuada entre una red de organizaciones a través de sus respectivos sistemas de información y los procesos de negocio que sustentan, compartiendo información y conocimiento en beneficio de la red, sus integrantes y los objetivos y estrategias a los que obedecen*”⁵.

Así pues, partiendo de la base de que no se puede interoperar sin colaborar, encontramos que, generalmente esta colaboración no se ha producido con la frecuencia, intensidad, transparencia y efectos deseados y que, por otro lado, sí sería de esperar desde la perspectiva del ciudadano que sucediera lo más ampliamente posible. En este sentido, la LES refuerza este elemento de forma clave, basada en la Estrategia para una Economía Sostenible aprobada por el Consejo de Ministros en 2009. La colaboración, no solo entre administraciones públicas, sino también público-privada impregna el documento legal que aquí tratamos, aludiendo al mismo de forma constante. De hecho, el Capítulo V del Título II de la LES está dedicado a impulsar específicamente la colaboración público-privada.

² Presentadas por el CLAD como Marco Iberoamericano de Interoperabilidad ante la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administraciones Públicas en julio de 2010 y aprobadas e incluidas en el Consenso de Buenos Aires, ratificado por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, incorpora las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE).

³ Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública. Artículo publicado en la revista Reforma y Democracia. Número 49. Febrero de 2011.

⁴ La investigación se enmarca dentro de la Tesis de Master del autor, Carlos E. Jiménez, “Factores que condicionan la interoperabilidad en la e-Justicia”. Enero de 2011.

⁵ Esta definición conjuga dos perspectivas complementarias. Por un lado, la que aborda el Center for Technology in Government, de la Universidad del Estado de New York, Universidad de Albany y, por otro, la que adopta la Comisión Europea en el Marco Europeo de Interoperabilidad.

Un elemento explícitamente clave sobre la gobernanza pero también sobre la colaboración, la coordinación y la transparencia viene dado por el Título IV en el que se habla de coordinación entre las administraciones e intercambio de información, así como de mecanismos de participación. El texto legal aborda tanto específicamente la cooperación interinstitucional entre Organismos Reguladores, como la cooperación con otras Administraciones Públicas como elemento de sostenibilidad financiera del sector público y la colaboración también con empresas, tal y como hemos mencionado.

Lo anteriormente aludido viene a reforzar el elemento original que dio lugar al Esquema Nacional de Interoperabilidad, es decir, de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos⁶. Así específicamente queda además mencionado expresamente por la LES al exigirse algunos elementos necesarios para la efectividad de lo dispuesto en dicha Ley 11/2007.

Finalmente para acabar este epígrafe, en relación con la colaboración no sólo entre Administraciones sino también con otros actores, aparece reflejado un importante aspecto que no habremos de perder de vista en el futuro para la eficiencia y la interoperabilidad: la apertura de datos y el gobierno abierto. Así, en el Capítulo III del Título II, tal y como se menciona en el preámbulo *“se pone a disposición de la sociedad la cartografía digital catastral mediante acceso telemático y de forma gratuita, al menos a través de la Sede Electrónica del Catastro y del Geoportal de la infraestructura de Datos Espaciales de España”*.

La Evaluación

El elemento de evaluación introducido en esta ley dado, en general, el bajo nivel de adopción del mismo hasta la fecha nos sugiere, a priori, aventurarnos a afirmar que posiblemente estemos ante uno de los elementos de la LES que mayor impacto tendrá –si no el que más-, no sólo en cuanto al gobierno electrónico o la interoperabilidad específicamente, sino en general en el ámbito de la gestión y, muy especialmente, en el de la gestión pública.

Ya hablemos de evaluación *ex ante* o evaluación *ex post*, y, en general, independientemente de los criterios seleccionados, la evaluación ha sido históricamente un elemento habitualmente olvidado en las políticas públicas. Generalmente se ha tendido a la aspiración equivocada de que era suficiente con el éxito puntual o a corto plazo de un proyecto o una política, considerándose la dimensión estática especialmente o, como mucho, bajo la perspectiva sostenida de la legislatura, es decir, focalizado fundamentalmente en la puesta en marcha cuando, en realidad, son los resultados y logros de impacto, si ha cumplido los objetivos y en su caso, los porqués, etc., es decir, la evaluación fruto de la medición empírica, y la justificación de resultados sostenidos, lo cual no es muy habitual encontrar.

Centrándonos en el ámbito que nos ocupa, en la LES se da un lugar primordial a la evaluación. La evaluación nos da las respuestas para poder gestionar adecuadamente. La evaluación nos informará sobre la eficacia, la eficiencia... sobre numerosos elementos que son necesarios, efectivamente, para una economía sostenible, para una optimización de los recursos que permita sostenidamente crecer. Bajo este prisma señalaremos aquí, para no extendernos demasiado algunos de los elementos aludidos directamente que entendemos tendrán impacto en la interoperabilidad en gobierno electrónico.

En este sentido, ya desde el Título I y Capítulo I, relativo a la mejora de la calidad de la regulación y sus instrumentos, refleja una especial atención *“a la transparencia y la evaluación previa y posterior de dichas iniciativas y la formalización de instrumentos a ese fin”*. Dado que el elemento central de esta ley es el criterio de eficiencia, la evaluación cobra

⁶ Esta ley regula la administración electrónica en España y da origen al Esquema Nacional de Interoperabilidad español. Publicada en el BOE nº 150 en fecha 23 de junio de 2007.

el valor que como instrumento clave aporta para poder adquirir dicho criterio. En definitiva, para optimizar, hay que evaluar y ello queda patente en la LES. De hecho, la propia LES incluye este criterio en su cumplimiento cuando prevé en el Título IV los instrumentos. Específicamente menciona que “*Se prevén igualmente instrumentos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como las Entidades locales, en el seguimiento y evaluación de la aplicación de la Ley*”. Cuando la LES habla de mejora, estabilidad, simplificación, sostenibilidad, racionalización, ahorro y eficiencia, mejora o fortalecimiento, como parte de sus principios, está hablando en realidad de elementos que están directa o indirectamente relacionados con la evaluación, dado que es preciso abordar un panorama dinámico, realizar un seguimiento y evaluar para alcanzarlos adecuadamente.

El Capítulo IV del Título I dedicado a la sostenibilidad financiera del sector público está plagado de elementos que se sustentan en la evaluación. Dado que la evaluación no puede sustentarse únicamente en elementos sólo cualitativos, sino que también deben apoyarse en elementos y análisis cuantitativos y cualitativos, que finalmente sean cuantificables entendemos clave este aspecto que recoge la LES.

Centrándonos en la interoperabilidad este elemento es una de las claves para su éxito. Sin embargo, en general, no ha venido recogido en los marcos y estrategias de interoperabilidad. Un punto de inflexión viene determinado por las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad que incluye ampliamente un epígrafe dedicado a la evaluación de forma novedosa, tal y como Carlos E. Jiménez explica en “*La armonización entre las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad*”⁷, las Bases complementan los marcos nacionales y en este sentido, pueden aportar un gran valor añadido al Esquema Nacional de Interoperabilidad en lo que a evaluación de la interoperabilidad se refiere.

Es claro que es necesario asignar el elemento de evaluación como un elemento fundamental para la interoperabilidad. Hablar de interoperabilidad es hablar de madurez tecnológica, pero también organizacional y legal, es hablar de capacidades y aptitudes necesarias para interoperar e interactuar entre una red compuesta por diversas entidades. Interoperar lleva aparejada la decisión del grado de interoperabilidad, y para saber el grado, es necesario tanto conocer el grado de madurez como tener un plan de evolución, adoptando un modelo de madurez evolutivo para la interoperabilidad en la organización pero, para poder hablar de modelos de madurez es preciso hablar obligatoriamente de evaluación. Así pues, en definitiva, para la interoperabilidad en España, nos encontramos ante un elemento clave que dará la información precisa para avanzar en la interoperabilidad en gobierno electrónico de forma óptima, sostenida en criterios de eficacia y eficiencia y que servirá para conseguir un importante incremento productivo, pero en este caso asociado a los servicios al ciudadano, especialmente a los servicios de gobierno electrónico.

⁷ Artículo utilizado como referencia documental en el I Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad celebrado en España, en el mes febrero de 2011. Publicado en el Boletín nº 28 de Club de Innovación.