



INFORME Nº 238 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Fiscalización de la implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales

- **El servicio prestado por las diputaciones provinciales se utiliza por el 98% de los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes**
- **Al cierre de 2019 el conjunto de las diputaciones ha implantado en los ayuntamientos un 82% de los 8 servicios identificados en la normativa. En cuanto a los 5 servicios con entrada en vigor prorrogada hasta 2021 el nivel de prestación se sitúa en el 71%**
- **Las principales carencias en los 7 ayuntamientos de 10.000 a 20.000 habitantes, que el Consejo de Cuentas recomienda subsanar, se refieren al archivo electrónico único, la plataforma de intermediación de datos y la transformación de los registros**

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ambas de 2015, han convertido la tramitación electrónica en su actuación habitual, tanto para sus procesos de gestión interna, como para las relaciones con los ciudadanos y entre distintas administraciones. Por esta razón, la Comisión de Coordinación del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externo Autonómicos acordó la realización de una fiscalización coordinada en materia de administración electrónica.

Este trabajo combina la auditoría de cumplimiento de la legalidad y la auditoría de gestión. Por una parte, verifica el ejercicio por parte de las diputaciones de sus competencias en la prestación de servicios de administración electrónica a los municipios con menos de 20.000 habitantes y la aplicación por los ayuntamientos de la normativa relacionada. Por otro lado, examina los programas presupuestarios destinados a la administración electrónica y analiza la transformación digital de los siete ayuntamientos con población entre 10.000 y 20.000 habitantes.

El ámbito temporal de la fiscalización abarca el ejercicio 2019 y se extiende hasta el 2 de abril de 2021, fecha en la que entraron en vigor las últimas previsiones relativas a la administración electrónica contenidas en la LPAC.

Servicio ofrecido por las diputaciones. Todas las diputaciones ofrecen el servicio de administración electrónica a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Cinco de ellas (Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca y Soria) no disponen de planes específicos para implantar la administración electrónica en los ayuntamientos. Como norma general las diputaciones incluyen este servicio entre los que prestan los Servicios de Asistencia Técnica a municipios (SAT), sin crear una estructura diferenciada. La Diputación de Salamanca encarga esta prestación, como el resto de su actividad informática, a un organismo autónomo.



Servicios de administración electrónica identificados en la LPAC y la LRJSP	
En vigor desde 2/10/2016	Sede electrónica
	Sistema de identificación y firma
	Sistema de notificación electrónica
	Expediente electrónico
	Archivo electrónico
	Plataforma de intermediación de datos
	Carpeta electrónica
	Servicio de verificación de datos/códigos seguros de verificación
En vigor desde 2/04/2021	Punto de acceso general electrónico
	Registro electrónico
	Registro electrónico de apoderamientos
	Registro de empleados públicos habilitados
	Archivo electrónico único

Más de la mitad de las diputaciones carece de disposiciones normativas que regulen de forma específica los servicios de administración electrónica a prestar a las entidades locales.

El servicio prestado por las diputaciones se utiliza por la práctica totalidad de los 2.232 ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, el 98,3% (2.194). En todos los casos el servicio se presta íntegramente sin contraprestación económica, a excepción de la Diputación de Segovia.

Todas las diputaciones han externalizado el servicio integral, habiendo recaído todas las licitaciones en una misma empresa. Ninguna de las diputaciones, salvo Valladolid, aporta informes o estudios para fundamentar el modelo elegido.

Únicamente la Diputación de Salamanca utiliza la figura del convenio para formalizar con los ayuntamientos la prestación del servicio de administración electrónica. Otras, como las de Ávila, Segovia, Valladolid y Zamora requieren a los ayuntamientos la presentación de una solicitud de adhesión al servicio.

Al cierre de 2019, el conjunto de las nueve diputaciones ha implantado en los ayuntamientos un 82% de los ocho servicios de administración electrónica cuya entrada en vigor no fue objeto de prórroga. En cuanto a los cinco servicios objeto de prórroga (2 de abril de 2021) el nivel general de prestación se sitúa en el 71%. Las diputaciones también ofrecen otros servicios accesorios para la implantación de la administración electrónica.

Todas las diputaciones prestan asistencia a los ayuntamientos para la elaboración de normativa en materia de administración electrónica. Adicionalmente, las Diputaciones de Ávila, Burgos, León y Zamora, han elaborado modelos de normativa para su utilización por los ayuntamientos.



Todas las diputaciones, salvo la de Palencia, imparten formación al personal de los ayuntamientos a los que se presta el servicio. No obstante, la de Palencia, incluye en el pliego de contratación formación continua a cargo de la adjudicataria.

La mayoría de las diputaciones aporta como indicadores de seguimiento de la prestación informes extraídos de la plataforma que no proporcionan una visión completa al no ofrecer datos sobre la actividad total del ayuntamiento.

La mayoría de las diputaciones carece de “Carta de Servicios” para ofrecer a los ayuntamientos garantías de calidad. La de Palencia tiene aprobada una Carta de Servicios del SAT que incluye el servicio de la administración electrónica y varios indicadores. Únicamente la Diputación de Segovia solicita sistemáticamente a los ayuntamientos una evaluación del servicio prestado, mediante encuesta periódica.

En 2019 la prestación del servicio de administración electrónica representó en conjunto el 17% del gasto de los SAT. En términos absolutos, las Diputaciones de Burgos, Salamanca y Valladolid, fueron las que mayores recursos destinaron, superando en los tres casos los 300.000 euros.

Las diputaciones realizaron pagos a la adjudicataria del servicio de administración electrónica por un importe total de 1,3 millones de euros. El análisis comparativo del coste del servicio contratado muestra que, aunque se presta por la misma empresa en las distintas provincias, existen importantes diferencias.

Para el correcto funcionamiento del servicio es necesario disponer de elementos accesorios como certificados digitales o equipos de usuario que deben costearse los propios ayuntamientos, ofreciendo las diputaciones de Burgos, Palencia y Salamanca diferentes sistemas para sufragar estos costes.

Servicio de los ayuntamientos. Los siete ayuntamientos de la Comunidad con población entre 10.000 y 20.000 habitantes disponen, en mayor o menor medida, de un sistema de administración electrónica. Los sistemas implantados cumplen con buena parte de los requisitos que marcan la LPAC y la LRJSP. Únicamente Astorga presenta un nivel global negativo al no alcanzar un resultado satisfactorio en 10 de los 12 ítems revisados.

Ninguno de los ayuntamientos dispone de la certificación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Aunque se cumplen algunos preceptos del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), las cuestiones relacionadas con el intercambio de datos entre administraciones obtienen peores resultados. De manera generalizada tampoco cumplen con la mayor parte de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal (con la excepción de Benavente y La Bañeza).

Los cuatro ayuntamientos que utilizan el sistema que proporcionan las diputaciones, de carácter gratuito, (Béjar, Ciudad Rodrigo, La Bañeza y Santa Marta de Tormes) refieren coste cero o muy bajo. Los tres restantes (Astorga, Benavente y Villaquilambre) implantaron con recursos propios dichos servicios, mediante contratación con una empresa, antes de ser ofrecidos por las diputaciones.

Los ayuntamientos tienen pendientes de implantar algunos sistemas relevantes para cumplir con los preceptos de la LPAC y de la LRJSP. Entre los sistemas que no



se encuentran generalizados destaca el archivo electrónico único, que garantiza el archivado electrónico a largo plazo de los expedientes que ya no tienen soporte en papel. También registran un bajo nivel de utilización en la plataforma de intermediación de datos, que permite a los ciudadanos no aportar documentos que ya se encuentran en las administraciones públicas.

Además, la transformación de los registros en oficinas de asistencia en materia de registro todavía no se ha realizado en aspectos clave, como la disponibilidad de medios de firma sencillos que faciliten al ciudadano el iniciar los trámites de manera electrónica, con excepción del Ayuntamiento de La Bañeza.

La mayoría de los ayuntamientos no ha seguido un plan definido para su transformación digital. Béjar, Ciudad Rodrigo, La Bañeza y Santa Marta de Tormes no habían realizado actuaciones hasta que la diputación comenzó a prestar el servicio. Benavente y Villaquilambre disponían de un sistema implantado años atrás, y Astorga se encontraba en licitación cuando la diputación ofreció el servicio.

Los siete ayuntamientos han ejecutado medidas para impulsar el cambio de su funcionamiento interno al formato digital. Esta adaptación no se ha trasladado con la misma intensidad al ciudadano, siendo mayoritaria la ausencia de indicadores de uso que pudieran servir de alerta de sus necesidades o carencias, salvo en el Ayuntamiento de Benavente.

La transformación digital de los ayuntamientos ha sido un factor clave para mantener su actividad durante las restricciones de movilidad impuestas por la crisis sanitaria de la COVID-19, al facilitar de manera sencilla o incluso inmediata el teletrabajo de los funcionarios, el funcionamiento telemático de los órganos colegiados y la relación no presencial con el ciudadano.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas emite ocho recomendaciones. Entre ellas, las diputaciones deberían regular la prestación de los servicios de administración electrónica a los municipios menores de 20.000 habitantes, con nueva normativa o adaptando la existente de los SAT. Además, deberían impulsar la interoperabilidad de los ayuntamientos con el resto de las administraciones, especialmente mediante el acceso a los servicios comunes que pone a disposición la Administración General del Estado.

También deben acometer actuaciones para completar la puesta en funcionamiento en los ayuntamientos, tanto de los ocho servicios cuya regulación normativa no fue objeto de prórroga, como para los cinco restantes. Asimismo, deberían aplicar indicadores de seguimiento de la prestación de los servicios por parte de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos analizados deben alcanzar la plena adaptación de sus servicios a los requerimientos de la LPAC y la LRJSP. Además, deben adecuar su funcionamiento al cumplimiento de la normativa del ENS, del ENI y sobre protección de los datos de carácter personal. Finalmente, deben informar a los ciudadanos de las posibilidades que ofrece la administración electrónica, estableciendo sistemas de evaluación que permitan disponer de información respecto a su implantación real.