



Dirección General de la Policía y la Guardia Civil: Proyecto DNI electrónico



El proyecto de identidad electrónica sitúa a España en la vanguardia mundial en tecnologías de seguridad e identidad y facilita a los ciudadanos un instrumento que permite disponer de todas las ventajas y utilidades que la firma electrónica supone. De este modo, el DNI electrónico, con todas sus funcionalidades, comodidades y garantías de seguridad, culmina la apuesta de la Administración por modernizar la sociedad española en todos los ámbitos posibles y facilitar el acceso generalizado de los ciudadanos a las nuevas tecnologías, impulsando el desarrollo de la Sociedad de la Información.

En este sentido, nos encontramos ante un ambicioso proyecto cuya magnitud impide considerarlo desde una única perspectiva, debiendo contemplarse dentro del mismo, al menos, tres componentes esenciales:

- a) Generación y provisión del DNI electrónico.
- b) Provisión de servicios telemáticos.
- c) Fomento de su utilización.

El mero enunciado de los distintos componentes del proyecto pone de manifiesto que su planificación y ejecución ha dependido y depende, no sólo de la adecuada coordinación entre los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos de la Administración General del Estado, sino de la cooperación con otras Administraciones Públicas (autonómicas y locales), con el sector privado y, de modo muy significativo, de la participación del conjunto de los ciudadanos españoles a través de su utilización. Este amplio espectro de participantes obliga a recordar que, aunque en su primera fase el proyecto ha sido liderado por el **Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil**, su plena implantación y éxito no sería posible sin el concurso de los distintos actores implicados, entre los que cabe destacar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



1. Datos e identificación del proyecto

El Documento Nacional de Identidad acredita de forma inequívoca la identidad de su titular, es un elemento presente en la mayoría de las relaciones entre ciudadanos y de éstos con instituciones públicas o privadas. Además, el número de DNI es un dato que figura en el 97% de los registros de entidades y organizaciones, su uso está generalizado en todos los ámbitos del territorio español y es un referente obligado para la expedición de otros documentos como el pasaporte, el permiso de conducir, la seguridad social o el número de identificación fiscal.

Sus antepasados directos se remontan al descubrimiento de América. Así, y en tiempos de un incipiente comercio ultramarino, la Administración impuso la obligación de identificación a los navegantes a través de la cédula de composición, documento oficial que daba fe de la identidad personal. Sin embargo, no fue hasta el siglo XIX cuando en 1824 Fernando VII creó la Policía en nuestro país y le otorgó la potestad exclusiva para crear padrones que incluyeran edad, sexo, estado y profesión. Esta primera atribución, competencia que se ha mantenido hasta la actualidad, ha vinculado históricamente al Cuerpo Nacional de Policía con el carnet de identidad. Tras la orden regia, se comenzaron a fabricar cédulas personales y cartas de seguridad, antecedentes directos del DNI. Dichas cédulas mantuvieron su vigencia hasta 1944, fecha en la que se creó mediante decreto el Documento Nacional de Identidad que empezó a emitirse en 1951.

Gestión del proyecto

Transcurridos más de 50 años desde la expedición del primer DNI, el desarrollo de la sociedad de la información y la difusión de los efectos positivos que de ella se derivan exigían la generalización de la confianza de los ciudadanos en las comunicaciones telemáticas. De este modo, comienza a gestarse el proyecto del DNI electrónico en el marco de la iniciativa Info XXI: La sociedad de la inform@ción para todos, iniciativa continuada por el Plan Avanza y el Plan Avanza2.

Así, como respuesta a esta necesidad y en el marco de las directivas de la Unión Europea, el Estado español aprobó un conjunto de medidas legislativas, como la Ley de Firma Electrónica y el Real Decreto sobre el Documento Nacional de Identidad electrónico, para la creación de instrumentos capaces de acreditar la identidad de los intervinientes en las comunicaciones electrónicas y asegurar la procedencia y la integridad de los mensajes intercambiados.

El nacimiento del DNle responde, por tanto, a la necesidad de otorgar identidad personal a los ciudadanos para su uso en la nueva Sociedad de la Información, además de servir de impulsor de la misma. Así, el DNle es la adaptación del tradicional documento de identidad a la nueva realidad de una sociedad interconectada por las redes de comunicaciones.

A través del proyecto del DNle se dota al tradicional documento nacional de identidad de nuevas capacidades. De este modo, y junto con la capacidad de identificación física de su



titular, posee la capacidad de identificación en medios telemáticos y de firma electrónica (garantizándose que la identidad del firmante no es suplantada y la protección de la información enviada a través de un medio telemático con la misma).

TABLA 6
Ventajas del DNIE



El DNI aporta seguridad, rapidez, comodidad y la inmediata realización de trámites administrativos y comerciales a través de medios telemáticos.

Las ventajas del DNIE se manifiestan en tres grandes ámbitos:

- a) **En las relaciones entre ciudadanos:** La firma electrónica del DNIE permite garantizar la identidad de la persona que realiza una gestión, así como la integridad del contenido de los mensajes que envía. De este modo, los ciudadanos pueden consultar datos de carácter personal, realizar trámites u otras gestiones o acceder a diferentes servicios públicos y privados. De igual modo, la utilización del DNIE proporciona el máximo grado de confidencialidad y seguridad en Internet e identifica a las partes que se conectan telemáticamente.
- b) **En las relaciones con las Administraciones Públicas:** a través de los distintos servicios telemáticos disponibles, con el DNI electrónico se podrán realizar trámites a distancia y en cualquier momento, permitiendo un acceso 24x7 a cualquier tipo de servicio.
- c) **En las relaciones con empresas:** desde el punto de vista empresarial y comercial el DNIE se convierte en una herramienta fundamental en las relaciones en el sector privado. Permitirá realizar compras firmadas a través de Internet o realizar transacciones seguras con entidades bancarias.

Generación y provisión del DNIE

Tres años después de la aprobación de la Ley de Firma Electrónica, y tras la realización de un ambicioso estudio de viabilidad con la colaboración del Centro Criptológico Nacional (que concluyó con la atribución a la Fabrica Nacional de la Moneda y Timbre, FNMT, de la fabricación de las nuevas tarjetas⁴ y la definición de un sistema operativo propio), la aprobación del proyecto por la Comisión Ministerial de Administración Electrónica y la aprobación del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica, en marzo de 2006 se abre en Burgos la primera oficina piloto de implantación del nuevo documento.

⁴ El coste unitario por tarjeta fabricada por la FNMT supera los 12 euros, además de otros costes fijos que asume la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil. Una parte importante de este coste es financiado por las tasas, que ascienden a 10,20 euros tanto por renovación como por primera expedición.



En sólo dos años se logró su implantación en todo el territorio nacional y hasta junio de 2011 se han expedido casi 24 millones⁵ de Documentos Nacionales de Identidad electrónicos. Se estima que en el año 2015 la totalidad de la población española estará en posesión de un DNI electrónico.

Ello ha supuesto, en una primera fase, un esfuerzo tanto en la adaptación de equipos materiales, como en la formación del personal que se ha visto sometido a un proceso de adaptación técnica para mantener el alto nivel de cualificación, profesionalidad, experiencia y compromiso que caracteriza al equipo humano integrante de la **Dirección General de la Policía y la Guardia Civil**. En este sentido, no puede dejar de destacarse, no obstante, la labor del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en el despliegue del DNI electrónico mediante la dotación a las Comisarías de la Policía Nacional, a través del Plan Avanza, del equipo informático necesario para tramitar y expedir el DNI electrónico, la dotación de apoyo técnico a la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para el mantenimiento de ese equipamiento, así como actividades de formación para el personal encargado de su utilización.

Provisión de servicios telemáticos

Tal y como se ha señalado, la generación y provisión del DNle, siendo una fase fundamental del proyecto, no resulta suficiente para garantizar el éxito pleno del mismo. De este modo, la puesta a disposición, por parte de las distintas Administraciones, de servicios telemáticos resulta un segundo componente esencial.

Esta segunda fase, liderada por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y cuyo fundamento normativo se encuentra en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, ha supuesto la implantación por parte de las distintas Administraciones Públicas de una multiplicidad de servicios telemáticos⁶ entre los que podemos destacar:

- Consulta del Informe de Vida Laboral (Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración).
- Consulta de Puntos del Permiso de Conducir (Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior).
- Declaración de la Renta (AEAT. Ministerio de Economía y Hacienda).
- Notificaciones telemáticas (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública).
- Consulta de inscripción en el censo electoral (Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda).

⁵ De los 23.900.000 millones de DNle expedidos, Andalucía es la Comunidad Autónoma donde más ejemplares se han tramitado, algo más de 4.050.000 unidades; tras ella se sitúa Cataluña, con 3.442.000; Madrid, con 3.269.000; Valencia, con 2.216.000; o Galicia y Castilla y León, con más de 1.600.000 documentos cada una.

⁶ Más servicios disponibles en <http://masdestacados.060.es>.



- Solicitud de nota informativa sobre contrato de seguro de fallecimiento (Ministerio de Justicia).
- Solicitud de becas (Ministerio de Educación).

El desarrollo de la Ley 11/2007 se ha materializado en la Administración General del Estado en la “cuasi” plena disponibilidad en línea de todos los servicios y procedimientos de su competencia. De acuerdo a los últimos datos facilitados por los Ministerios y Organismos de la Administración General del Estado, más del 92% de sus servicios y procedimientos pueden tramitarse por medios electrónicos (más de 2.300), porcentaje que alcanza el 99% si nos centramos sólo en los de alto impacto. Ello supone la posibilidad de efectuar por medios electrónicos el 99% de la tramitación total que realizan los ciudadanos y empresas⁷.

A esta cifra deben añadirse los distintos servicios telemáticos puestos a disposición por las Administraciones autonómicas y locales. Según el informe eEspaña 2011 de la Fundación Orange⁸ la media de disponibilidad de servicios telemáticos (objeto del estudio) por parte de las Comunidades Autónomas es del 78% y del 72% en los 20 mayores Ayuntamientos.

En este sentido, el informe E-Government Survey⁹ elaborado por Naciones Unidas, en su edición de 2010, sitúa a España como uno de los países que presenta un mayor desarrollo de sus servicios de eAdministración, ocupando el puesto número nueve del ranking mundial.

Fomento de su utilización

Pese al importante nivel de desarrollo alcanzado por los servicios de eAdministración en España, la utilización de los mismos no ha experimentado un avance tan significativo. Así, por ejemplo, mientras que más de 23 millones de ciudadanos y casi la mitad de las empresas disponen de certificado de identidad digital mediante firma electrónica, su tasa de utilización es prácticamente residual. Esta escasa demanda de servicios de Administración Electrónica es especialmente remarcable en el caso de las empresas, tal y como establece el informe eEspaña 2011 de la Fundación Orange. El mismo señala que únicamente en el caso de la declaración de impuestos a través de Internet puede afirmarse que la demanda de servicios de eAdministración ha alcanzado un desarrollo análogo a su oferta. De hecho, la declaración de impuestos es el único servicio de eAdministración de relativa complejidad que presenta unas tasas de utilización que se aproximan al objetivo de Administración Pública Sin Papeles de cara al año 2015 previstas por la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza2.

Es, por tanto, en este tercer componente donde se centran los esfuerzos actuales que podemos resumir en tres líneas de actuación: tecnológica, actividades de sensibilización y extensión de los servicios.

⁷ Fernando de Pablo y Emilio García. “La Administración Electrónica en España. La Ley 11/2007, palanca de sostenibilidad y Administración” (Boletín nº 58 del Observatorio de Administración Electrónica. Julio 2011).

⁸ Disponible en http://fundacionorange.es/fundacionorange/analisis/eespana/e_espana11.html.

⁹ Disponible en www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm.



a) Tecnológica

El fomento de la utilización del DNle exige facilitar a la ciudadanía las herramientas tecnológicas necesarias para su uso, como la elaboración de un Asistente de Instalación Inteligente del DNle (proyecto coordinado por Red.es en el marco del Grupo de trabajo para el fomento del uso del DNle y con participación de la DGPGC, INTECO, AEAT, FNMT, entre otros).

En este mismo sentido, debe hacerse especial referencia al proyecto OpenDNle, proyecto de desarrollo de un driver libre sobre el estándar de criptografía de clave pública PKCS#11 y creado en comunidad para usar el DNI electrónico en cualquier plataforma o sistema operativo. El proyecto comenzó en 2009 a partir de la publicación por parte de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil de toda la documentación del DNle, y en el mismo han venido colaborado distintas Instituciones, públicas y privadas —como la Dirección General de la Policía y Guardia Civil (DGPGC), el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), el Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC basadas en Fuentes Abiertas (CENATIC), Red.es, la comunidad OpenSC, la Free Software Foundation Europe (FSFE)—, empresas como Atos Origin, Telefónica y Emergya y desarrolladores particulares.

b) Sensibilización

La difusión de las ventajas del DNle entre la ciudadanía deviene igualmente un aspecto esencial para garantizar su utilización. En este ámbito se han venido desarrollando por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el marco del Plan Avanza, acciones de formación presenciales que tienen como objeto la sensibilización a los ciudadanos de los beneficios asociados a la utilización del DNle, así como la puesta a disposición de los ciudadanos de diverso material on-line sobre las ventajas del DNI electrónico (www.dnielectronio.es, www.usatudnie.es, www.formaciondnie.es/curso) y campañas de difusión.

c) Extensión de los servicios

Como ya se ha señalado, en el ámbito competencial de las Administraciones Públicas podemos hablar de una casi plena disponibilidad en línea de todos los servicios y procedimientos. No obstante, el pleno desarrollo del proyecto del DNI electrónico tiene un alcance que supone la superación de los procedimientos administrativos y se extiende a procesos de negocio propios del sector privado. En este sentido, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio viene trabajando en Convenios con empresas de suministro de servicios a la ciudadanía (Bancos, empresas eléctricas, empresas de telefonía) para la extensión del uso del DNle en sus relaciones con los ciudadanos¹⁰.

¹⁰ En esta línea, la empresa Telefónica, por ejemplo, ha presentado en el último Congreso Mundial del Móvil, el mDNI, lo que permitiría que el DNI electrónico fuese alojado en la tarjeta SIM del móvil habilitando la identificación de forma segura para acceder a cualquier página web, especialmente las de servicios bancarios, empresas de servicios o instituciones públicas.



2. El modelo organizativo

Resulta indudable la pertenencia del proyecto del DNI electrónico al ámbito de la “*Administración Digital*”, concebido éste como aquel integrado por organizaciones públicas involucradas en los procedimientos de la Administración electrónica que supongan un cambio de paradigma en su funcionamiento, así como aquellas cuyo objeto sea la producción, tratamiento y difusión digital de información pública de carácter oficial y las relacionadas con telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con las Industrias TIC y las que hagan un uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta integración en la Administración Digital se produce en un doble sentido. Por un lado, el DNI electrónico es un producto evidente de los esfuerzos desarrollados por la Administración del Estado en el marco de proyectos tan ambiciosos como el Proyecto Info XXI o, más recientemente, el Plan Avanza y el Plan Avanza2. Por otro, el DNLe se erige en catalizador fundamental del impulso al desarrollo de servicios relacionados con la Administración electrónica, ostentando por tanto la doble condición de causa y efecto en el desarrollo de la sociedad de la información.

3. El papel de la innovación

El proyecto del DNLe ha supuesto una incuestionable innovación de carácter técnico que ha situado a España en la vanguardia internacional en material de identidad personal digital.

Siendo este un aspecto esencial del proyecto, no constituye sin embargo la innovación más trascendental que el mismo implica. De este modo, la introducción del DNI electrónico (y los servicios telemáticos que a través del mismo se han impulsado) ha supuesto:

- La introducción de innovaciones organizativas que han obligado a las distintas entidades implicadas a analizar y rediseñar sus procedimientos de trabajo y sus relaciones con los ciudadanos.

En este sentido, y como ya ha sido apuntado, más del 92% de los servicios y procedimientos de la Administración General del Estado pueden tramitarse por medios electrónicos, a los que deben añadirse el 78% de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas y el 72% de los prestados por los 20 mayores Ayuntamientos.

- En consecuencia, esta transformación en la cultura administrativa ha propiciado una transformación de la percepción ciudadana de los servicios públicos al hacerlos más accesibles y ágiles.

Así, un 75 por ciento de los encuestados en el Estudio de Calidad sobre los Servicios Públicos del Centro de Investigaciones Sociológicas¹¹ manifiesta que en los últimos

¹¹ CIS, Calidad de los servicios públicos. 2007.



años se ha producido una mejora en la Administración General del Estado en lo concerniente a la utilización de las Nuevas Tecnologías y un 74% manifiesta haber oído hablar de la mejora que para el funcionamiento de la Administración supondría la implantación del DNI electrónico.

No obstante, y tal y como apunta Javier Valero Iglesias¹², siendo aceptable la valoración positiva en la mejora de los servicios a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el grado de información acerca de la posibilidad de relacionarse electrónicamente con la Administración, todavía existe entre los ciudadanos una importante resistencia hacia el uso de Internet para relacionarse con la Administración.

Como aspecto positivo cabe señalar, sin embargo, que los resultados de los estudios realizados muestran que del 26,5 por ciento de ciudadanos que contactan con la Administración a través de Internet, un 71,9 por ciento obtuvo un alto grado de satisfacción y sólo para un 9,7 por ciento resultó una experiencia negativa¹³. En este sentido, se observa el incremento de la satisfacción cuando las gestiones se realizan por Internet, comparada con la obtenida con carácter general (del 64 por ciento en la realización de trámites de modo presencial).

4. La cultura corporativa

El DNI, en su concepción tradicional, surgió como mero instrumento de control, cuya gestión se atribuyó a una organización eminentemente burocrática, la **Dirección General de la Policía**. Este carácter se pone de manifiesto al analizar, entre otros aspectos, la organización por fases de su primera implantación a nivel nacional. De este modo, se exigió en primer lugar a los presos, así como a aquellos que permanecían en libertad vigilada. En segundo lugar, al personal masculino que por su profesión o negocio mudaba con asiduidad de domicilio. En tercer lugar, a los varones residentes en ciudades de más de 100.000 habitantes. Luego, a los hombres en localidades entre 25.000 y 100.000 habitantes, después a las mujeres que viajaban por motivos de trabajo y así sucesivamente, hasta completar con los años el conjunto de la sociedad.

Sin perder esta característica tradicional, el DNI ha evolucionado hacia la incorporación de los elementos propios del servicio público a los que se ha hecho referencia.

Este cambio cultural no es un elemento aislado en la organización en la que se produce y así, en los últimos años se puede apreciar una auténtica transformación cultural orientada al servicio público en el ámbito de la **Dirección General de la Policía y la Guardia Civil**. En consecuencia, y partiendo de la clasificación topográfica de los entes públicos

¹² Valero Iglesias, Javier. Elementos para una reflexión sobre la Administración General del Estado. DA. Revista Documentación Administrativa, n.º 286-287, enero-agosto 2010, pp. 25-28. Coordinadora: Julia Marchena Navarro.

¹³ CIS, Calidad de los servicios públicos. 2007.



se observa la evolución de la actividad pública relacionada con el Documento Nacional de Identidad, en particular y dentro del marco de la DGPGC en sentido amplio, desde la estricta actividad de policía o limitación a la incorporación de la actividad prestacional o de servicio público.

Esta transformación ha sido percibida de forma positiva por la ciudadanía y, en este sentido, en el último estudio sobre la calidad de los servicios públicos del CIS¹⁴, un 7,9 por ciento de los encuestados consideran que el servicio de expedición del DNI y pasaporte funciona de forma muy satisfactoria y un 57,2 por ciento de forma bastante satisfactoria, frente al 21,4 por ciento que la califican de poco satisfactoria y el 6,8 por ciento nada satisfactoria.

De igual modo, y en relación a los servicios de la Policía y la Guardia Civil que tramitan las denuncias de los ciudadanos, un 5,2 por ciento califica su actuación como muy satisfactoria y un 49,9 por ciento como bastante satisfactoria. Por su parte, sólo un 21,3 por ciento la consideran poco satisfactoria y un 6,7 por ciento nada satisfactoria.

Junto a la transformación acaecida en la actividad material debe resaltarse el cambio cultural en el modelo de gestión. Así, y en una organización eminentemente burocrática, se han venido introduciendo en los últimos años elementos típicos del management público, como el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para el periodo 2009-2012, la Dirección por Objetivos y proyectos piloto de evaluación del desempeño.

Finalmente, cabe destacar que el proyecto del DNI electrónico constituye en su concepción, diseño y ejecución un ejemplo claro de administración relacional, alcanzando su cota máxima de apertura y participación en el proyecto del OpenDNiE que da entrada a empresas y desarrolladores particulares en el desarrollo de driver del DNI electrónico para su utilización en cualquier plataforma o sistema operativo.

El carácter eminentemente relacional y cooperativo del proyecto se pone de manifiesto al analizar los recursos presupuestarios destinados a su implantación y desarrollo. Así, y durante el periodo 2006-2010, el Plan Avanza ha permitido la movilización de más de 181.096.000 euros para el impulso del DNI electrónico, de los que un 76% corresponden al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con el siguiente desglose por actuaciones:

¹⁴ CIS, Calidad de los servicios públicos. 2009.

TABLA 7
Desglose por actuaciones del presupuesto DNI electrónico

| Tipo de actuación | Presupuesto (en miles de euros) | | |
|--------------------------|---------------------------------|---------------|----------------|
| | MITyC | Colaborador | Total |
| Difusión | 36.874 | 16.125 | 52.999 |
| Formación | | 167 | 167 |
| Red Social | 904 | 1.544 | 2.448 |
| Equipamiento informático | 13.348 | 7.536 | 20.885 |
| Experiencias piloto | 86.827 | 17.770 | 104.597 |
| TOTAL | 137.953 | 43.143 | 181.096 |

La ejecución de estas actuaciones se ha realizado en colaboración con el resto de la Administración General del Estado, así como con las Comunidades Autónomas a través de la firma de convenios de colaboración para la difusión y la incorporación del DNI electrónico, convenios con el Ministerio del Interior para impulsar el despliegue del DNI electrónico y dotar a las Comisarías de la Policía Nacional del equipo necesario, así como convenios con el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública que incluyen actuaciones para facilitar e impulsar el desarrollo de nuevos servicios que utilicen el DNI electrónico y supongan un avance en los servicios de Administración electrónica a disposición de los ciudadanos.

Por su parte, en el Ministerio del Interior, el proyecto del DNI electrónico ha supuesto el desarrollo del proyecto técnico, el diseño y suministro de los componentes básicos de las tarjetas, la remodelación y adaptación de las oficinas de expedición del DNI, la adquisición de equipamiento informático, lo que ha supuesto una inversión aproximada de 130 millones de euros. A ello debe añadirse el presupuesto propio de cada departamento u organismo destinado al desarrollo de los servicios telemáticos disponibles.

5. Configuración organizativa

La estructura y organización del **Ministerio del Interior** ha debido adaptarse a lo largo de los últimos años a los cambios operados en la demandas ciudadanas, así como al surgimiento de nuevos fenómenos de relevancia dentro de su ámbito de competencia. Así, la propia transformación del concepto de seguridad y la creciente dimensión internacional de la actuación del Ministerio son aspectos que han llevado a una transformación del Departamento paralela a los cambios producidos en la sociedad española.

En este sentido, uno de los ámbitos que ha experimentado mayores transformaciones en los últimos años es el relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con la mejora de la coordinación entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía que culminó en el año 2006 con la unificación del mando de ambos cuerpos a través de la creación de la



Dirección General de la Policía y la Guardia Civil. En este marco organizativo, ambos cuerpos actúan además bajo un marco estratégico común definido en el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para el periodo 2009-2012.

La Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, junto con el resto de funciones relacionadas con la Seguridad del Estado y sus ciudadanos, es el organismo responsable en España de la gestión global del Documento Nacional de Identidad.

 FIGURA 12
Estructura del Ministerio del Interior



Junto a esta estructura central, no podemos olvidar la organización periférica de la Policía integrada por Jefaturas Superiores de Policía, Comisarías Provinciales de Policía, Comisarías locales, Comisarías de distrito, Puestos fronterizos y Comisarías conjuntas o mixtas.

Dentro de este entramado organizativo, la **Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental**, a través de la Unidad de Documentación de Españoles y Archivo (UDEA), es la unidad encargada de la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad^{15,16}.

¹⁵ Las distintas oficinas de expedición pueden consultarse en la web: www.policia.es/documentacion/docu_esp/oficinas.html.

¹⁶ Los Equipos Móviles son unidades de expedición que se instalan periódicamente en los Ayuntamientos de aquellas localidades que no cuentan con Comisarías de Policía u oficinas permanentes de expedición.

FIGURA 13

Servicios de expedición del DNI

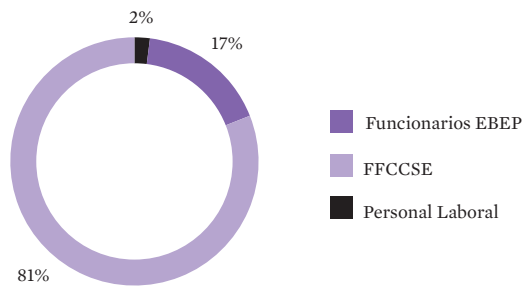


En concreto, y a través de más de 260 equipos fijos y aproximadamente 90 equipos móviles, 2.446 empleados públicos expiden una media de 600.000 DNIe's mensuales.

El Ministerio del Interior está formado por un total de 212.572 empleados públicos, lo que supone más del 31% de los empleados de la Administración Pública Estatal, con la siguiente distribución:

FIGURA 14

Distribución de los empleados públicos del Ministerio del Interior

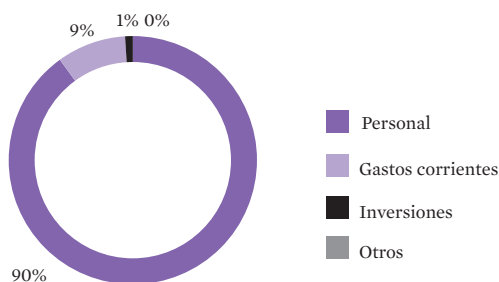




Por su parte, la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil se encuentra integrada por un total de 168.375 empleados, lo que supone un 79,2% del total del personal del Ministerio del Interior. Del total de empleados de la Dirección General, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado suponen un 95,76%. Del 4,24% restante, constituido por más de 7.000 empleados, más de una tercera parte integra los equipos de expedición del DNIe.

Finalmente, la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, ámbito Policía, cuenta con un presupuesto para el año 2011 que asciende a los 3.173 millones de euros, lo que supone una minoración del 4,77% respecto al presupuesto asignado en el ejercicio 2010, con el siguiente desglose en el que se observa, de forma coherente con el ejercicio de las funciones atribuidas, una preeminencia de los gastos de personal respecto del total asignado:

FIGURA 15
Desglose presupuesto ejercicio 2011. Dirección General de la Policía y la Guardia Civil



6. Estrategia

En el ámbito de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil el proyecto del DNIe se inscribe en el marco estratégico común para la Policía y la Guardia Civil definido en el **Plan Estratégico** de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para el periodo 2009-2012, en el que se integra además el Plan de Apoyo a la Gestión Administrativa del DNI electrónico, pasaporte y tarjeta de residencia, como una de las líneas prioritarias del Departamento.

No obstante, y desde una perspectiva completa del proyecto, no podemos dejar de hacer referencia a los distintos planes gubernamentales de impulso de la Sociedad de la Información y, en concreto, a la **Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza**¹⁷.

Tomando como punto de partida el Plan Avanza aprobado en el año 2005, así como el marco europeo en el que se encuadran este tipo de iniciativas, se han identificado 34 retos concretos que debe abordar España en el ámbito de las TIC. En este contexto, la Estrategia

¹⁷ Más información en www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx.



2011-2015 del Plan Avanza 2 va a centrar sus esfuerzos en la consecución de los siguientes 10 objetivos que facilitarán la superación de los retos definidos:

1. Promover procesos innovadores TIC en las AAPP.
2. Extender las TIC en la sanidad y el bienestar social.
3. Potenciar la aplicación de las TIC al sistema educativo y formativo.
4. Mejorar la capacidad y la extensión de las redes de telecomunicaciones.
5. Extender la cultura de la seguridad entre la ciudadanía y las empresas.
6. Incrementar el uso avanzado de servicios digitales por la ciudadanía.
7. Extender el uso de soluciones TIC de negocio en la empresa.
8. Desarrollar las capacidades tecnológicas del sector TIC.
9. Fortalecer el sector de contenidos digitales garantizando la mejor protección de la propiedad intelectual en el actual contexto tecnológico y dentro del marco jurídico español y europeo.
10. Desarrollar las TIC verdes.

Para la consecución de los 10 objetivos definidos, se han identificado más de 100 medidas concretas que se deben articular, así como los indicadores de seguimiento que medirán su grado de consecución. Adicionalmente, se han identificado un conjunto de reformas normativas, necesarias tanto para eliminar barreras existentes a la expansión y uso de las TIC, como para garantizar los derechos de los ciudadanos en la Sociedad de la Información.

Por otro lado, en cuanto al modelo de ejecución para la puesta en marcha de estas medidas, se mantiene el modelo de colaboración con todos los niveles de la Administración Pública, en especial con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, así como de las entidades sin fines de lucro y las empresas privadas, iniciado por el Plan Avanza.

Las iniciativas de Avanza2 se agrupan en cinco ejes de actuación:

- **Desarrollo del sector TIC**, cuyo objetivo es apoyar a empresas que desarrollen nuevos productos, procesos, aplicaciones, contenidos y servicios TIC, promoviendo, como prioridades temáticas básicas, la participación industrial española en la construcción de la Internet del Futuro y el desarrollo de contenidos digitales.
- **Capacitación TIC**, que persigue incorporar masivamente a la Sociedad de la Información tanto a ciudadanos como a empresas, con una prioridad reforzada en las pymes y sus trabajadores.
- **Servicios Públicos Digitales**, mediante la cual se mejorará la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas en Red, con énfasis especial en el apoyo a las Entidades Locales y el desarrollo de las funcionalidades del DNI electrónico, de cuyo desarrollo España es pionera a escala internacional.
- **Infraestructura**, que reforzará el impulso al desarrollo y la implantación de la SI en entornos locales, mejorando la prestación de los servicios públicos electrónicos al ciudadano y las empresas mediante el uso de las TIC.



- **Confianza y Seguridad**, que persigue el doble objetivo de reforzar la confianza en las TIC entre ciudadanos y empresas mediante políticas públicas de seguridad de la información y fomentar la accesibilidad de los servicios TIC.

7. Conclusiones

El análisis del proyecto del DNle permite obtener diversas conclusiones tanto en el ámbito económico como desde la perspectiva de la mejora de los servicios públicos y la percepción ciudadana de los mismos.

En este sentido, debe hacerse referencia, en primer lugar, al impacto del proyecto DNle en el fomento de la competitividad. Así, el desarrollo de la Administración electrónica (con el papel que el DNle ha jugado en el mismo) ha tenido un doble impacto económico:

- a) Por un lado, el cambio del modelo productivo. De acuerdo con los datos del Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONYSI), el desarrollo de la Administración electrónica en España ha sido clave para el desarrollo del sector TIC en el período 2007-2008 y para su mantenimiento desde entonces.

Así, el Plan Avanza ha logrado que el sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (SI) se convierta, como sector estratégico, en motor e impulso del desarrollo de otros sectores. Por su parte, uno de los principales objetivos del Plan Avanza2 es contribuir a la recuperación económica de nuestro país gracias al uso intensivo y generalizado de las TIC, con una especial atención a los proyectos que compaginen, además, la sostenibilidad y el ahorro energético.

- b) Por otro lado, el impacto económico de la reducción de cargas administrativas y burocráticas¹⁸, que supone un importante ahorro económico tanto para los ciudadanos y empresas como para la Administración que presta los servicios.

En relación al primer aspecto, de acuerdo a la adaptación del Modelo de Costes Estándar para la evaluación de cargas administrativas incluida en la “Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”, el diferencial económico favorable en términos de cargas administrativas que supone la realización de un trámite de modo electrónico frente al canal presencial es de 75 euros. En este sentido, se ha estimado que el ahorro potencial que el uso intensivo de los 20 servicios electrónicos más destacados de la Administración General del Estado podría alcanzar los 3.000 millones de euros.

Por su parte, en lo referente a los costes de servicio para las Administraciones y en ausencia de metodología de cálculo comúnmente aceptada, debemos hacer referencia a

¹⁸ Fernando de Pablo y Emilio García. “La Administración Electrónica en España. La Ley 11/2007, palanca de sostenibilidad y Administración” (Boletín nº 58 del Observatorio de Administración Electrónica. Julio 2011).



dos modelos comparados. En este sentido, las estimaciones realizadas por las Administraciones locales en el Reino Unido cifran un coste por transacción del servicio presencial de 7,40 libras frente a 0,32 libras del servicio electrónico¹⁹. De igual modo, la Administración danesa cifra el coste de la transacción presencial en 10,7 euros, frente a los 0,4 euros de la transacción electrónica. No obstante, y como señalan Fernando de Pablo y Emilio García, los ahorros se consiguen con la utilización basada en su uso, no con el mero despliegue de los servicios. Así, la última transformación necesaria es el cambio de mentalidad, tanto de la Administración como del conjunto de la sociedad.

Junto con el impacto económico, el proyecto del DNle ha supuesto, como ya se ha apuntado, la telematización del 92% de los procedimientos de la Administración General del Estado, del 78% de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas y el 72% de los prestados por los 20 mayores Ayuntamientos. Ello ha implicado un proceso de reingeniería de procesos y mejora de las relaciones ciudadanas.

Esta mejora se ha manifestado a su vez en la percepción ciudadana de la calidad de los servicios y por ello un 75 por ciento de los encuestados en el Estudio de Calidad sobre los Servicios Públicos del Centro de Investigaciones Sociológicas²⁰ manifiesta que en los últimos años se ha producido una mejora en la Administración General del Estado en lo concerniente a la utilización de las Nuevas Tecnologías.

8. Clave de éxito del proyecto

El éxito de un proyecto tan complejo como la plena implantación del DNle no habría resultado posible sin dos elementos clave:

- 1) Por un lado, la apuesta decidida por la generalización de la Sociedad de la Información, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea, que ha encontrado en el DNle el catalizador necesario para su extensión al conjunto de la sociedad.

De este modo, el proyecto del DNle aparece perfectamente alineado tanto con las estrategias definidas en el ámbito comunitario (i2010 y la “Agenda Digital Europea”, cuyo objetivo es promover el desarrollo de la Sociedad de la Información y las TIC para la reactivación económica y la creación de empleo en la UE) y, a nivel nacional, a través de los Planes Info XXI, Plan Avanza y Plan Avanza2.

- 2) La plasmación de esa iniciativa en Planes nacionales de carácter transversal que han permitido organizar los esfuerzos individuales de los distintos actores implicados hacia un objetivo común.

¹⁹ www.guardian.co.uk/government-computing-network/2011/apr/18/socitm-urges-top-down-management-of-e-services.

²⁰ CIS, Calidad de los servicios públicos. 2007.