

# LA DIGITALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 228/2023

**LA DIGITALIZACIÓN EN  
LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS EN ESPAÑA**

# LA DIGITALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

*Autor*

Lorenzo Cotino Hueso

---

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 228/2023

# ÍNDICE

Apartado 1	
¿De qué hablamos? De la Administración electrónica 1.0 al gobierno digital 4.0.	9
Apartado 2	
Situación actual y experiencias en España	15
Apartado 3	
Planificación y objetivos de la digitalización pública	29
Apartado 4	
Interoperabilidad y cooperación multinivel entre las Administraciones digitales	35
Apartado 5	
Servidores públicos humanos y digitales: “upskilling” y “reskilling”	41
Apartado 6	
Retos éticos y regulatorios: trayectoria de la regulación y la buena Administración digital y sus principios básicos	45
Apartado 7	
La imposición de la Administración digital a personas físicas, jurídicas y colectivos	53
Apartado 8	
La cita previa: algo bueno que ha pasado a ser el exponente de una mala administración, no necesariamente digital	63

Apartado 9

Algunos derechos que hay que desarrollar  
y hacer efectivos 69

Apartado 10

Una Administración automatizada y que use  
la inteligencia artificial, pero que respete  
los derechos digitales y no discrimine 75

Recomendaciones o propuestas  
de políticas públicas o regulatorias 79



1



# ¿DE QUÉ HABLAMOS? DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA 1.0 AL GOBIERNO DIGITAL 4.0.

La noción de gobierno electrónico nació vinculada a la e-democracia y e-transparencia, tal como se propuso en la definición “oficial” de *e-government* de 2003<sup>1</sup>: “es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”. La Carta iberoamericana de gobierno electrónico (10 de noviembre de 2007) amplió el concepto de Administración o Gobierno Electrónico (n° 3): “el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pú-

blica e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”.<sup>2</sup> Esos años eclosionaría la noción de web 2.0 proyectándose al Gobierno 2.0, que luego se llamaría “Gobierno abierto”. La Declaración Ministerial sobre administración electrónica de Malmö (Suecia) de 18 de noviembre 2009<sup>3</sup> ya hizo referencia a los elementos básicos del gobierno 2.0. Sin embargo, fue el concepto de *Open Government* introducido por Obama en su famoso memorando de 2009, el que realmente impulsó este movimiento<sup>4</sup>. El “gobierno abierto” pasaría a abarcar tanto el gobierno electrónico como la innovación, como se aprecia en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 de Bogotá.<sup>5</sup> Esta Carta también definió el “Prin-

1 Comisión Europea, *Comunicación 1 COM(2003) 567*, Bruselas, 26 de septiembre de 2003

2 Hasta 2019, puede seguirse el texto de todas en CLAD, *Cartas Iberoamericanas*, Documentos CLAD, 2019, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/0-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf>

3 <https://links.uv.es/A2BfEhe>

4 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

5 El “gobierno abierto” (Cap. 2), como “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.

cipio de innovación pública”, esencial para el gobierno: “supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.” (Cap. 3. i)<sup>6</sup>.

A partir de 2010, la web evolucionó hacia la versión 3.0, caracterizada por tecnologías como la nube, el internet de las cosas y el big data. En años más recientes, hemos presenciado la revolución 4.0, que introduce tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la robótica y el *blockchain*. Esta evolución se ha proyectado en el sector público, principalmente a través de la idea de *transformación digital del sector público*, hacia el *gobierno digital*. Ya no se trata solo de informatización o uso de redes sociales, ni de proporcionar servicios públicos a través de Internet. Las innovaciones y las TIC exigen una reinención de la organización y la gobernanza de las entidades públicas para alcanzar nuevos objetivos.

Lo digital se ha convertido en la base de una estrategia digital integral y conjunta de la organización. Esto implica, como señaló la Ley 11/2007 de Administración electrónica, el rediseño de procesos, la gestión de la información y documentación, la orientación al usuario en constante evaluación y rediseño continuo. La digitalización de la Administración lo abarca todo, desde la organización administrativa hasta los derechos de los ciudadanos, desde la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados hasta la notificación de las resoluciones, desde la transparencia hasta los contratos públicos, al punto que lleva a un “nuevo modelo” de Administración<sup>7</sup>.

La Recomendación sobre estrategias de gobierno digital adoptada el Consejo de la OCDE el 15 de julio de 2014<sup>8</sup> define “gobierno digital” como “uso de tecnologías digitales, como parte integrante de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudada-

6 La innovación pública fue especialmente abordada en la *Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública* (XIX Conferencia, Andorra 2020), <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf> Sobre el tema, Ramió Matas, Carles (2021), *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, CLAD, <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/11/Innovacion-publica-en-Iberoamerica-Carles-Ramio.pdf>

7 Martín Delgado, Isaac, “Introducción”, en Martín Delgado, Isaac, (2017). *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP (Colección INAP Investiga), Madrid, pp. 7-8.

8 <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

nos e individuos que apoya la producción y el acceso a datos, servicios y contenido mediante interacciones con el gobierno.”

Se ha afirmado a partir de datos que “los países con una administración pública más digitalizada tienden a ser más confiables para los ciudadanos”<sup>9</sup>. De igual modo, hay una general correlación entre la implantación de la Administración digital y el desarrollo económico. No obstante, no siempre es así<sup>10</sup> y hay casos muy llamativos de países avanzados en gobierno digital en razón de liderazgo y políticas firmes y estables y no tanto por la dedicación presupuestaria. En cualquier caso, no está claro si fue *antes la gallina o el huevo* y, en todo caso, como señala Gamero al respecto, “sea cual sea la respuesta, parece claro que el impulso de la administración electrónica puede contribuir y

facilitar el desarrollo económico”<sup>11</sup>. El avance tecnológico es imparable y nos obliga a la adaptación y modernización permanente y a incorporar continuamente los avances que sean necesarios para la prestación de los servicios públicos. “Debe ser un componente estructural de las políticas públicas para adaptarse plenamente a la sociedad a la que sirve, para no quedarse atrás.” Y la pandemia nos despejó cualquier duda que pudiera quedar<sup>12</sup>. Y no sólo hay que modernizarse y adaptarse, sino que la innovación es “la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales”.<sup>13</sup>

En la UE, el *eGovernment Benchmark 2022*<sup>14</sup> apunta las tendencias clave en la digitalización de las administraciones públicas apuntan a la COVID19 como un acelerador de la transición; mejor servicio para las empresas en comparación con los

9 Así, los países con la puntuación más alta en confianza en los gobiernos, incluidos Luxemburgo (78 %), Finlandia (71,4 %) y Dinamarca (65,2), también pertenecen a los líderes en administración electrónica según índice DESI 2022 (Luxemburgo obtiene una puntuación del 87 % y Finlandia del 85. % y Dinamarca 84 %). Así en Parlamento Europeo, Jančová, Lenka y Fernandes, Meenakshi, *Digitalisation and administrative law*. European added value assessment, EPRS, European Parliamentary Research Service, november 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS\\_STU\(2022\)730350\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU(2022)730350_EN.pdf)

10 Naciones Unidas, (2022). *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022> pp. 184 y ss. Se llama la atención de que hay países con recursos limitados que han alcanzado niveles de desarrollo muy altos.

11 Gamero Casado, Eduardo, “Reflexiones introductorias: de la administración electrónica a la digital (o la historia interminable)”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.) (2022), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, pp. 34 y ss.

12 Gamero Casado, Eduardo, “Reflexiones introductorias... cit.

13 Ver, *Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública... cit.*, Preámbulo. Ver Cap. Segundo, 2. “La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad.”

14 Comisión Europea (2022), *eGovernment Benchmark 2022, Insight Report, Synchronising Digital Governments*, DG Connect, marzo 2022, <https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2022/07/eGovernment-Benchmark-2022-1-Insight-Report.pdf>

ciudadanos; y falta de servicios transfronterizos. La diversidad de usuarios y la inclusión digital siguen siendo el desafío clave. Son tres las recomendaciones clave para la mejora de la administración electrónica:

- Priorizar el diseño centrado en el usuario, tanto para la mejora cuanto para la inclusión de la diversidad.
- Racionalizar la prestación de servicios de administración electrónica a través de ventanillas únicas.
- Mejorar la interoperabilidad.

Las propuestas más importantes que se formulan giran en la nece-

sidad de “repensar al usuario”, sobre la base del diseño centrado en el usuario, tener en cuenta tanto a los transfronterizos como a las personas con discapacidad y a usuarios con diferentes dispositivos. También se apuesta por la cocreación de servicios con los usuarios. Igualmente, se postula por evitar las brechas de servicio en múltiples niveles de gobierno, dado que los niveles locales y regionales tienen menor oferta de servicios. Asimismo, reforzar la interoperabilidad y facilitar el uso de sistemas de identificación.





# SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

## 1. SITUACIÓN EN ESPAÑA EN CONTEXTO MUNDIAL

Desde 2001 cada dos años, en el marco de Naciones Unidas, el *E-Government Survey* de forma homogénea valora el desarrollo del gobierno digital en el mundo. El último realizado es de 2022<sup>15</sup>. Europa tiene los

valores más altos en digitalización pública. De los 43 países europeos, 35 están en el grupo EGDI muy alto y ocho están entre los más avanzados (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Países Bajos, Islandia y Malta). Cabe señalar que España está entre los 10 países mejor posicionados.

Country name	Rating class	Region	OSI	HCI	TII	EGDI (2022)	EGDI (2020)
Denmark	VH	Europe	0.9797	0.9559	0.9795	0.9717	0.9758
Finland	VH	Europe	0.9833	0.9640	0.9127	0.9533	0.9452
Republic of Korea	VH	Asia	0.9826	0.9087	0.9674	0.9529	0.9560
New Zealand	VH	Oceania	0.9579	0.9823	0.8896	0.9432	0.9339
Sweden	VH	Europe	0.9002	0.9649	0.9580	0.9410	0.9365
Iceland	VH	Europe	0.8867	0.9657	0.9705	0.9410	0.9101
Australia	VH	Oceania	0.9380	1.0000	0.8836	0.9405	0.9432
Estonia	VH	Europe	1.0000	0.9231	0.8949	0.9393	0.9473
Netherlands	VH	Europe	0.9026	0.9506	0.9620	0.9384	0.9228
United States of America	VH	Americas	0.9304	0.9276	0.8874	0.9151	0.9297
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	VH	Europe	0.8859	0.9369	0.9186	0.9138	0.9358
Singapore	VH	Asia	0.9620	0.9021	0.8758	0.9133	0.9150
United Arab Emirates	VH	Asia	0.9014	0.8711	0.9306	0.9010	0.8555
Japan	VH	Asia	0.9094	0.8765	0.9147	0.9002	0.8989
Malta	VH	Europe	0.8849	0.8734	0.9245	0.8943	0.8547

Sources: 2020 and 2022 United Nations E-government Surveys

**Tabla 1.** Los países líderes en desarrollo de gobierno digital en el mundo (E-Government Survey)

15 Naciones Unidas, *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2022, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>

TRANSICIÓN DIGITAL EN UN MEDITERRÁNEO EN REDEFINICIÓN

Country	Rating class	EGDI rank	Subregion	EU	OSI value	HCI value	TII value	EGDI (2022)	EGDI (2020)
Denmark	VH	1	Northern Europe	Yes	0.9797	0.9559	0.9795	0.9717	0.9758
Finland	VH	2	Northern Europe	Yes	0.9833	0.9640	0.9127	0.9533	0.9452
Sweden	VH	5	Northern Europe	Yes	0.9002	0.9649	0.9580	0.9410	0.9365
Iceland	VH	5	Northern Europe	No	0.8867	0.9657	0.9705	0.9410	0.9101
Estonia	VH	8	Northern Europe	Yes	1.0000	0.9231	0.8949	0.9393	0.9473
Netherlands	VH	9	Western Europe	Yes	0.9026	0.9506	0.9620	0.9384	0.9228
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	VH	11	Northern Europe	No	0.8859	0.9369	0.9186	0.9138	0.9358
Malta	VH	15	Southern Europe	Yes	0.8849	0.8734	0.9245	0.8943	0.8547
Norway	V3	17	Northern Europe	No	0.8007	0.9528	0.9102	0.8879	0.9064
Spain	V3	18	Southern Europe	Yes	0.8559	0.9072	0.8895	0.8842	0.8801

**Tabla 2.** España se sitúa en el 10º puesto de gobierno digital en Europa<sup>16</sup>

Además de la buena posición de España, cabe destacar que Madrid está –detrás de Berlín– como la segunda capital mejor situada en el ranking mundial.

España figura entre los primeros diez países de Europa<sup>18</sup> y muy

bien situado en el específico ranking sobre participación digital<sup>19</sup>. En particular en *Open Government* España figura en el nivel máximo con Australia, Estonia, Holanda Nueva Zelanda, Portugal, Suecia y Suiza (Tabla 2).

16 E-Government Survey, (2022), p. 72.

17 E-Government Survey, (2022), figura 3.1. p. 89, también A. 12 p. 259.

18 Table A.3 E-Government Development Index, p. 219 y Table A.p. 234.

19 Table A.11 E-Participation Index p. 257.



## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

City	Country	LOSI score	City	Country	LOSI score
Berlin	Germany	0.9767	Reykjavik	Iceland	0.8372
Madrid	Spain	0.9767	Helsinki	Finland	0.8256
Tallinn	Estonia	0.9535	Kiev	Ukraine	0.8256
Copenhagen	Denmark	0.9419	Riga	Latvia	0.8256
Dubai	United Arab Emirates	0.9186	Stockholm	Sweden	0.8256
Moscow	Russian Federation	0.9186	Manama	Bahrain	0.8140
New York	United States of America	0.9186	Almaty	Kazakhstan	0.8023
Paris	France	0.9186	Luxembourg City	Luxembourg	0.8023
Singapore	Singapore	0.9070	Vilnius	Lithuania	0.8023
Shanghai	China	0.8837	Montevideo	Uruguay	0.7907
Bogota	Colombia	0.8721	Seoul	Republic of Korea	0.7674
Buenos Aires	Argentina	0.8721	Tel Aviv	Israel	0.7674
Istanbul	Turkiye	0.8721	Toronto	Canada	0.7674
Tokyo	Japan	0.8605	Warsaw	Poland	0.7674
Zurich	Switzerland	0.8605	Brussels	Belgium	0.7558
Rome	Italy	0.8488	Oslo	Norway	0.7558
Sao Paulo	Brazil	0.8488	Riyadh	Saudi Arabia	0.7558
Vienna	Austria	0.8488	Sydney	Australia	0.7558
Auckland	New Zealand	0.8372	Zagreb	Croatia	0.7558

Tabla 3. Primeras capitales del mundo<sup>17</sup>

### 2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES EN LA UE: ESPAÑA POR ENCIMA DE LA MEDIA

Cabe recordar que la digitalización de los servicios públicos es uno de los objetivos clave para la Década Digital de la UE (*EU's Digital Decade*)<sup>20</sup>. Los objetivos fijados para 2030 son: 100 % de

prestación en línea de servicios públicos clave para ciudadanos y empresas; 100 % de ciudadanos de la UE con acceso a registros médicos electrónicos; y 80 % de ciudadanos con identidad digital. Los Estados miembros deben dedicar al menos el 20 % de su asignación a proyectos que contribuyan a la transformación digital o a abordar

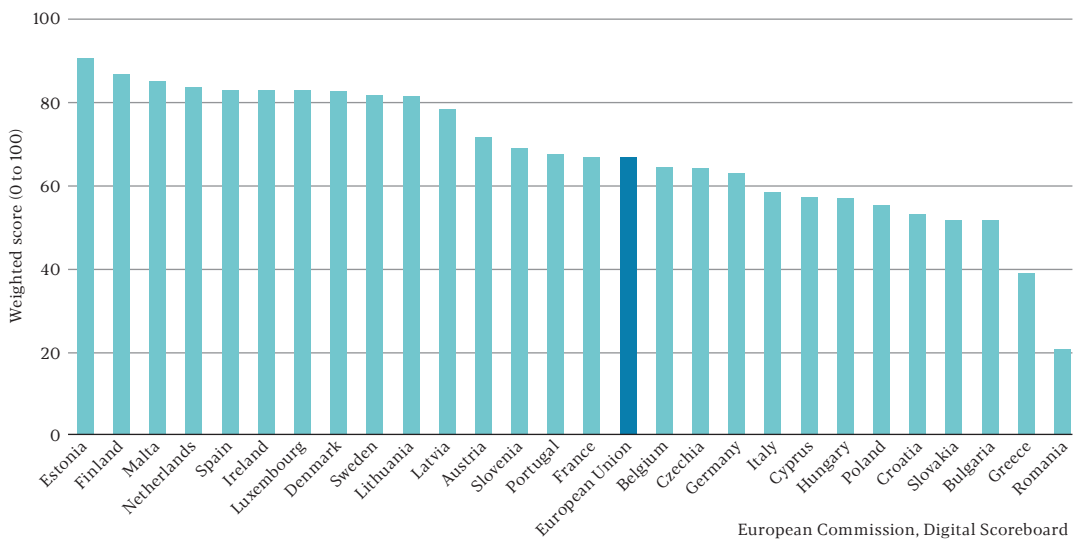
20 Parlamento Europeo, Jančová, Lenka y Fernandes, Meenakshi, (2022), *Digitalisation and administrative law*. European added value assessment, EPRS, European Parliamentary Research Service, november, p. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS\\_STU\(2022\)730350\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU(2022)730350_EN.pdf)  
También, Comisión Europea, (2021), *Recovery and Resilience scoreboard – Thematic analysis: Digital public services*, European Commission, diciembre, [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/digital.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/digital.html)

los retos derivados de ella. Los servicios públicos digitales en particular representan el 10% del gasto total en el ámbito de la política digital.

Son diversos los análisis y mediciones del contexto de la UE, en los cuales España por lo general queda por encima de la media de la UE, en algunos casos en una posición bien destacada.

En la UE destaca el *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*, cuya última versión es de 2022<sup>21</sup>. En general, España ocupa el puesto 7° de los 27 Estados miembros de la UE. En Servicios públicos digitales España destaca especialmente

en el quinto lugar (fue 7° en 2021), por encima de la media de la UE en todos los indicadores. Así, hay un 73 % de usuarios de servicios de administración electrónica (65 % media de la UE). España presta un 87 % de servicios digitales para los ciudadanos (75% UE) y 94 % para las empresas (frente a 82 % UE), sobresale especialmente en datos abiertos (95 % frente al 81 % UE). El informe DESI subraya los especiales avances respecto de la identificación a través Clave o el e-DNI, entre otros y menciona también que ya se cuenta con la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia, primera en la UE.



**Figura 1.** Digital Public Services, by Sub-dimendions of Digital public services e-Government

21 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>  
[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision\\_Europea\\_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html)  
<https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>

## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

Servicios públicos digitales	España		UE
	puesto	puntuación	puntuación
DESI 2022	5	83,5	67,3

	España			UE
	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2022
<b>4a1 Usuarios de la administración electrónica</b> % usuarios de internet	63 % 2019	67 % 2020	73 % 2021	65 % 2021
<b>4a2 Formularios precumplimentados</b> Puntuación (0 a 100)	NP	NP	78 2021	64 2021
<b>4a3 Servicios públicos digitales para los ciudadanos</b> Puntuación (0 a 100)	NP	NP	87 2021	75 2021
<b>4a4 Servicios públicos digitales para empresas</b> Puntuación (0 a 100)	NP	NP	94 2021	82 2021
<b>4a5 Datos abiertos</b> % puntuación máxima	NP	NP	95 % 2021	81 % 2021

**Tabla 4.** Servicios públicos digitales

Respecto de la capacidad de la ciudadanía para la interacción, estamos en el 10º puesto, algo por encima de la media. El 64 % de la población española tiene al menos competencias digitales básicas (media de la Unión, 54 %). En todo caso, el objetivo es el 80 %. La brecha de género es llamativa respecto de mujeres especialistas en TIC (19 %, como la media de la UE). Se destacan los planes para la mejora, como Plan Nacional de Competencias Digitales de 2021. España destaca en una muy alta conectividad con cobertura de la red fija del 94 % (70% media de la UE).

Otro informe periódico en la UE es el *eGovernment Benchmark*, el

último de 2022<sup>22</sup>. Este informe tiene en cuenta especialmente que los servicios estén centrados en el usuario y la compatibilidad con dispositivos móviles; también, la transparencia e información clara y abierta sobre los servicios y el uso de datos personales. Asimismo, que haya habilitadores tecnológicos como la firma electrónica y que los extranjeros puedan acceder a los servicios. Pues bien, sobre estos ejes y para el conjunto de la UE, el 81% de los servicios gubernamentales están disponibles en línea. El 92 % de los sitios web son compatibles con dispositivos móviles. El 58% de las plataformas gubernamentales informan a los usuarios si sus datos

22 Comisión Europea, (2022), *eGovernment Benchmark, Insight Report, Synchronising Digital Governments*, DG Connect, marzo 2022, <https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2022/07/eGovernment-Benchmark-2022-1.-Insight-Report.pdf>

personales han sido consultados o tratados por las administraciones públicas. También, el 67 % de los servicios permiten la identificación digital y un 67% de formularios quedan completados previamente con información ya conocida. Asimismo, el 46% de los servicios públicos se pueden completar por extranjeros. Del lado más negativo, solo el 16% de los sitios web del sector público cumplen con los criterios de accesibilidad y solo

un tercio invitan a valorar el diseño de servicios digitales.

Sobre la base de estos indicadores básicos, destacan Malta (90%), Luxemburgo (87 %), Islandia (86 %), los Países Bajos (85 %), Finlandia (85 %), Dinamarca (84 %), Lituania (83 %), Letonia (80 %), (79 %), España (79%) y Portugal (78%). Así pues, también España ocupa un lugar positivo, once puntos por encima de la media de UE, que es el 68 %.

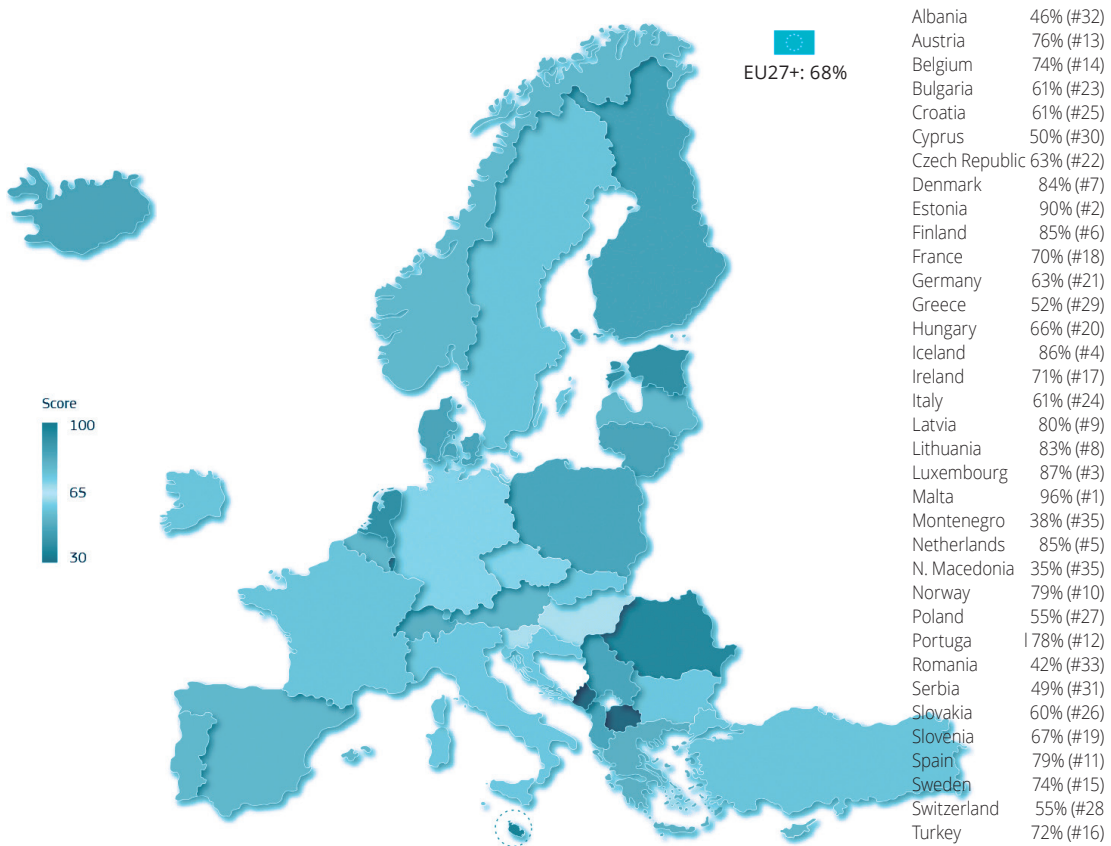


Figura 2. Country overall eGovernment maturity (EU27+ biennial average)

## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
European Union - 27 countries (from 2020)	73,34	76,07	77,75	80,15	82,02	83,85	85,93	87,62	89,00	89,99
European Union - 28 countries (2013-2020)	75,33	78,00	79,42	81,99	83,61	85,24	87,15	-	-	-
European Union - 27 countries (2007-2013)	75,41	78,00	79,50	82,07	83,75	85,32	-	-	-	-
Euro area (EA11-1999, EA12-2001, EA13-2007...)	75,85	78,31	80,16	82,06	83,81	85,56	87,34	88,78	89,71	90,59
Euro area - 20 countries (from 2023)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Euro area - 19 countries (2015,2022)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belgium	82,17	85,00	85,05	86,52	87,68	88,66	90,28	91,53	92,79	94,01
Bulgaria	53,06	55,49	56,66	59,47	63,41	64,78	67,95	70,16	75,27	79,13
Czechia	74,11	79,71	81,30	82,17	84,64	86,50	87,03	87,60	88,85	90,64
Denmark	94,63	95,99	96,33	96,97	97,10	97,61	97,06	98,66	98,89	97,86
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	84,17	86,19	87,59	89,65	90,25	92,35	92,98	94,30	91,43	91,63
Estonia	79,40	84,24	88,41	87,24	88,10	89,36	90,23	89,06	90,98	91,50
Ireland	78,25	79,69	80,12	82,17	81,24	82,21	90,34	91,01	98,93	95,49
Greece	59,87	63,21	66,84	69,09	69,89	72,24	75,67	78,12	78,49	83,17
Spain	71,64	76,19	78,69	80,56	84,60	86,11	90,72	93,21	93,90	94,49

Sources: Eurostat

Tabla 5. Internet use by individuals

*Eurostat*, la Oficina Estadística de la Unión Europea, ofrece también valiosos datos homogéneos en la UE respecto del uso de internet. Así, en España hemos pasado de 71,64% en 2013 a 94,49% en 2022 (la UE de 75.85% a 90,59%)<sup>23</sup>

Respecto del uso en actividades de gobierno digital a través de la web, España está en la zona media (68,7%). Según el tipo de interacciones, lo más avanzado es subir formatos completos y frente a los lugares más destacados de Islandia, Suecia, Estonia o Noruega, España se sitúa también en la zona media. España

destaca entre los primeros lugares en la descarga de formularios.<sup>24</sup>

### 3. PERCEPCIÓN Y PERFILES DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES EN ESPAÑA

En el ámbito de España, no son excesivos ni actualizados los datos de la Administración General del Estado (los últimos son de 2018)<sup>25</sup>. Son más recientes los relativos a las Comunidades Autónomas y el ámbito local. En todo caso y lamentablemente no son homogéneos por cuanto a métricas, fuentes

23 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00028/default/table?lang=en>

24 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TIN00013/default/table?lang=en&category=isoc.isoc\\_i.isoc\\_ci\\_egi](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TIN00013/default/table?lang=en&category=isoc.isoc_i.isoc_ci_egi)

25 Así lo destaca, Servicio de Estudios UGT, (2022), *Digitalización de la Administración Pública*, UGT N° 30, Enero, <https://servicioestudiosugt.com/digitalizacion-de-la-administracion-publica/>. Para la AGE, hay que seguir el *Informe REINA*, último disponible de 2019 (datos de 2018): [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeREINA/pae\\_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeREINA.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA.html)

o series de publicación<sup>26</sup>. No obstante, respecto de los usuarios y usos de internet (también del sector público), destacan desde hace casi 20 años los estudios del INE sobre Equipamiento y uso de TIC en los hogares<sup>27</sup> o los Informes de sociedad digital (antes sociedad de la información) en España de la Fundación Telefónica<sup>28</sup>. A partir de los mismos<sup>29</sup>, cabe señalar que en 2022 el 25% de los españoles entre 16 y 74 años han presentado su declaración de impuestos en línea y solo el 8% mediante citas presenciales o telefónicas.

El uso de servicios públicos digitales de la Administración General del Estado siguió creciendo en 2022:

- El 91,9% de todos los trámites con la AGE se realizaron de manera electrónica, un incremento de 1,5 puntos en comparación con 2021.
- El crecimiento fue mayor en servicios dirigidos a ciudadanos, con un aumento del 87,8% en 2021 al 93,3% en 2022.
- En los servicios orientados a empresas, el crecimiento fue del 97,2% en 2021 al 99,2% en 2022.

Por cuanto a las barreras de acceso a los servicios electrónicos:

- Entre los usuarios de internet que necesitaban solicitar un documento oficial pero no lo hicieron el 36,4% alegó que no tenía las habilidades o conocimientos necesarios. El 27% expresó preocupación por la protección y seguridad de sus datos personales.
- El 60,9% de los usuarios de internet que utilizaron una página web o aplicación de la Administración experimentaron algún problema. De estos usuarios, el 43,1% tuvo problemas técnicos al utilizar la web y el 39,1% tuvo dificultades para acceder.

Desde la ONTSI<sup>30</sup> se señala que un 68% de encuestados afirman que han utilizado en alguna ocasión servicios digitales para gestiones y trámites online y el 64% consideran muy o bastante positivo tener la posibilidad de gestionar o tramitar de manera telemática<sup>31</sup>. Es interesante notar que el 77% declaran que han utilizado la identificación digital al menos en una ocasión<sup>32</sup>. No obstante, se detecta una brecha en el uso de la firma electrónica, con un uso del 87% entre los jóvenes de 24 a 35 años, cayendo hasta el 60% entre las perso-

26 Así, el 94% de las administraciones locales y, al menos, un 30% del total de las CCAA nunca vuelcan sus estadísticas TIC de forma abierta, o que los últimos datos para la AGE corresponden al año 2018.

27 <https://acortar.link/1L97P9>

28 <https://www.fundaciontelefonica.com/cultura-digital/sociedad-de-la-informacion/>

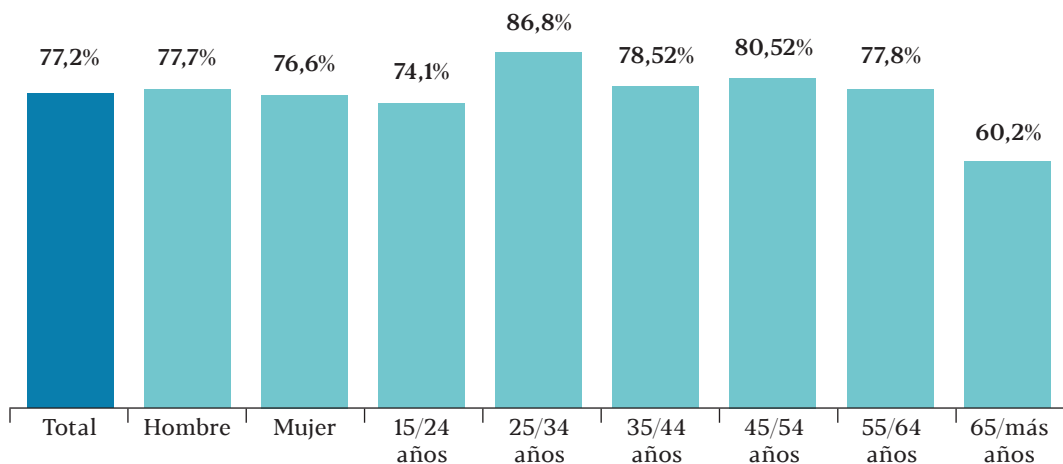
29 Fundación Telefónica, *Informe Sociedad Digital*, (2023), "4.4. El liderazgo de España en Administración electrónica" pp. 125-131 <https://acortar.link/8r3svj>

30 ONTSI (2021), *Estudio sobre digitalización de la Administración*, <https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2021-12/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf>

31 *Ibidem*, p. 18.

32 *Ibidem*, p. 9.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA



**Figura 3.** Uso de la identificación digital para la realización de consultas o gestiones administrativas según perfil sociodemográfico(%)

nas mayores de 64 años.<sup>33</sup> A pesar de esto, la identificación electrónica es valorada positivamente, solo un 11% expresa alguna desconfianza. Los canales digitales de atención, solo son utilizados por el 38% de la población, y no reciben una alta valoración.

Aunque con datos más antiguos, estudios del BBVA<sup>34</sup> analizan factores para un mayor uso de los servicios públicos digitales. Así, se determina que la educación superior es un factor primordial que influye en la propensión para interactuar con las administraciones públicas. Por ejemplo, aquellos con educación superior se relacionan en un 73%, esto es 28 puntos porcentuales más las personas con estudios

básicos. De igual forma, el uso diario de Internet incrementa en 27 puntos la probabilidad de utilizar la administración electrónica. También, contar con equipamiento TIC en el hogar. Igualmente, quienes tienen más ingresos interactúan ocho puntos más quienes no los tienen. Asimismo, quienes viven en municipios de más de 500.000 habitantes tienen una propensión más elevada a utilizar la administración electrónica. Por todo ello se considera que hay que capacitar a la ciudadanía y alfabetizarla, como elemento de estímulo del uso de la Administración digital. De igual modo, la mejora de equipamiento TIC y de los canales de contacto. También

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>34</sup> Carta, Giancarlo y otros, (2019), *Digitalización de las administraciones públicas en España*, Observatorio Económico BBVA, julio, <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/espana-digitalizacion-de-las-administraciones-publicas-en-espana/>

incrementar la inversión en infraestructuras tecnológicas.

Así, el perfil del usuario de Administración digital en España es un nativo digital, entre 25 y 54 años, con al menos estudios secundarios y competencias digitales, ocupado en el sector TIC, desempleado o estudiante, que vive solo o tiene menores a cargo, percibe unos ingresos mayores que el nivel mediano y reside en un municipio densamente poblado.

A partir de estos informes y estudios se propone mejorar la usabilidad y las competencias digitales, optimizar los canales de contacto, tanto en términos de sencillez y usabilidad, como de seguridad y confianza; ampliar el número de trámites susceptibles de ser realizados por internet. A nivel autonómico especialmente se requiere incrementar la inversión en infraestructuras tecnológicas y dotar de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación.

#### 4. LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde la perspectiva de la Administración digital de las CCAA, destaca

el *Cuestionario de Administración Electrónica* (CAE) cada dos años<sup>35</sup>. El mismo se estructura en políticas, servicios públicos electrónicos, impulso, Gobierno abierto, Tecnología y Personal y Gastos TIC.

Resulta relevante destacar que un 84% de las CCAA cuentan con un plan de transformación digital o similar y diez tienen un responsable para llevarlo a cabo. Solo Andalucía y Baleares no se habían planteado desarrollar una estrategia. Por cuanto a la implantación de trámites, diez regiones se sitúan en un nivel “muy alto” y seis en “alto”. Sólo Baleares y Extremadura ofrecen un porcentaje “bajo” de trámites. La Comunidad Valenciana afirma contar con todos sus trámites digitales al 100%. Sin embargo, del lado negativo, sólo un 18% de los trámites de Andalucía son completamente digital, un 29% en Aragón y un 39% en Cantabria . (29 y 39%, respectivamente). Sólo el 17% de las CCAA no había digitalizado la receta electrónica o las ayudas a desempleados<sup>36</sup>.

El CAE subraya cuatro dimensiones del diseño centrado en el ciudadano: la accesibilidad a nivel AA para todos, la disponibilidad de

35 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2021), *La administración electrónica en las comunidades autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE)*, [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Ciencia\\_y\\_tecnologia/AdministracionElectronicaResultados2020.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Ciencia_y_tecnologia/AdministracionElectronicaResultados2020.html)

36 Ibidem, pp. 21 y ss .



funcionalidades de soporte, ayuda y retroalimentación en línea, la oferta de asistencia, y el grado de disponibilidad de servicios desde dispositivos móviles. Este último aspecto, la mitad de servicios se ofrecen para móviles y el sector de la sanidad, que alcanza un 70% de los servicios. Sin embargo, sólo 3 de las 14 CCAA ofrecen el pago de impuestos de sucesiones por canal digital. El uso de servicios para dispositivos móviles alcanza el 100% en Madrid, mientras que Andalucía, Canarias y La Rioja sólo los ofrecen en menos del 20% de los casos. En materia de accesibilidad, es preocupante que 6 de cada 10 sitios web gestionados por las CCAA no cumplen con los requisitos.

Durante el 2020, los organismos públicos que gestionaron la mayor cantidad de procedimientos a través de las diversas CCAA fueron el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Nacional de Estadística (INE), totalizando más de 20 millones de transacciones entre estas tres entidades.

Entre los servicios a los usuarios un 22% de las CCAA no brindan el servicio de carpeta ciudadana<sup>37</sup>. Dentro de los servicios que mayormente se ofrecen en la carpeta ciudadana de las administraciones autonómi-

cas, se encuentran: el estado de los expedientes, proporcionado por el 83% de las CCAA; las notificaciones electrónicas y la consulta de documentos, ambos disponibles en el 78% de las CCAA.

La utilización del registro electrónico alcanza niveles significativamente altos, con una media del 65% que está entre el 80% y el 100% en Cataluña y la Comunidad Valenciana. Se evidencia que más del 60% de las notificaciones son enviadas electrónicamente a entidades jurídicas, mientras que sólo un 23% de estas notificaciones llegan a individuos. En este contexto, Madrid, La Rioja y Cataluña son las que más notifican electrónicamente a personas físicas. Sin embargo, cabe resaltar que Andalucía sólo realiza un 20% de sus notificaciones de manera electrónica.

Los trámites dirigidos a empresas tienen mayor implantación digital. En el 90% o más de las CCAA hay presentación de facturas; presentación de ofertas a procedimientos de contratación; la autorización de transporte, para la gestión de residuos y el reconocimiento de familia numerosa.

En 2020, el intercambio de datos entre Administraciones a través de la Plataforma de Intermediación de Datos ascendió a 154.698.136, de los cuales 56.868.320, o el 36,8%, se

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 29.

realizaron en las CCAA. Destacan el País Vasco y Galicia, con más de 3,6 intercambios por habitante. En promedio, se llevaron a cabo 12.092,90 intercambios por cada 10.000 habitantes.

Son muy altos los porcentajes de servicios comunes ofrecidos por las CCAA: Registro electrónico, Portafirmas, Firma electrónica, Pago elec-

trónico, Notificaciones electrónicas, Intercambio de Asientos Registrales, Identificación electrónica, Gestión de Expedientes electrónicos, Facturas, Intermediación, Plataforma Contratación. Así sucede excepto con los servicios comunes de Registro de Apoderamientos o el Registro de Funcionarios Habilitados, que tienen un menor alcance.

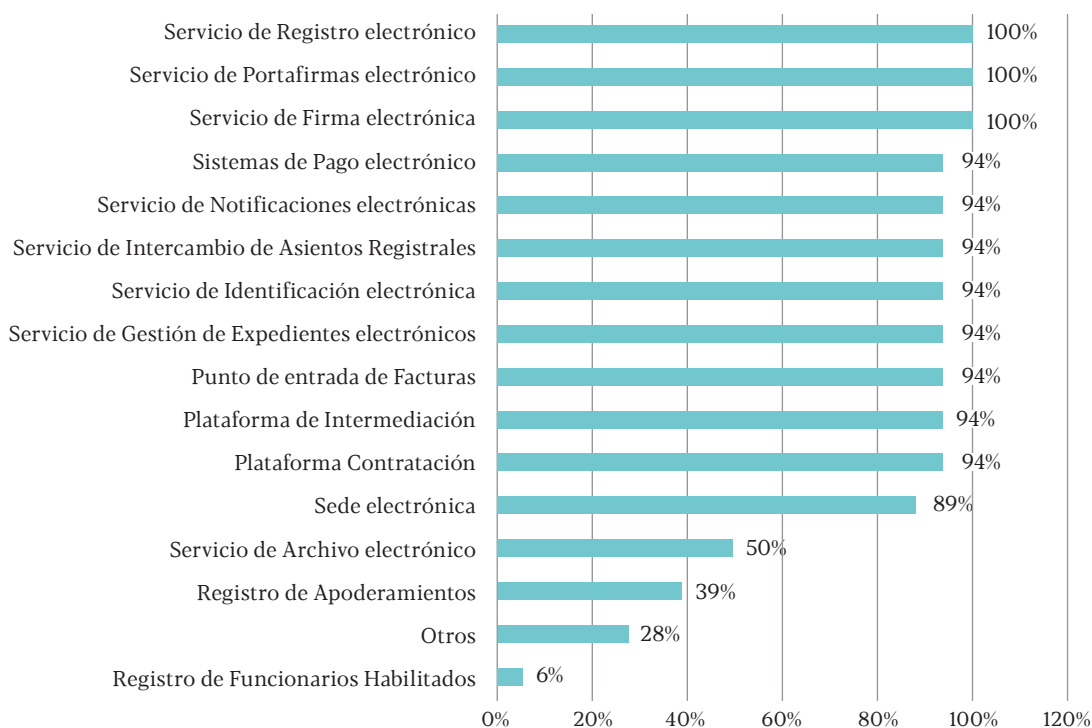


Figura 4. Servicios comunes. Ofrecidos CCAA

Respecto a la reutilización de los servicios AGE por las CCAA, con alrededor del 80% de uso se destaca especialmente el SIR - Intercambio de

asientos registrales; @FIRMA; FACE - Punto de entrada de facturas electrónicas; CLAVE y la PID - Plataforma de Intermediación de Datos.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

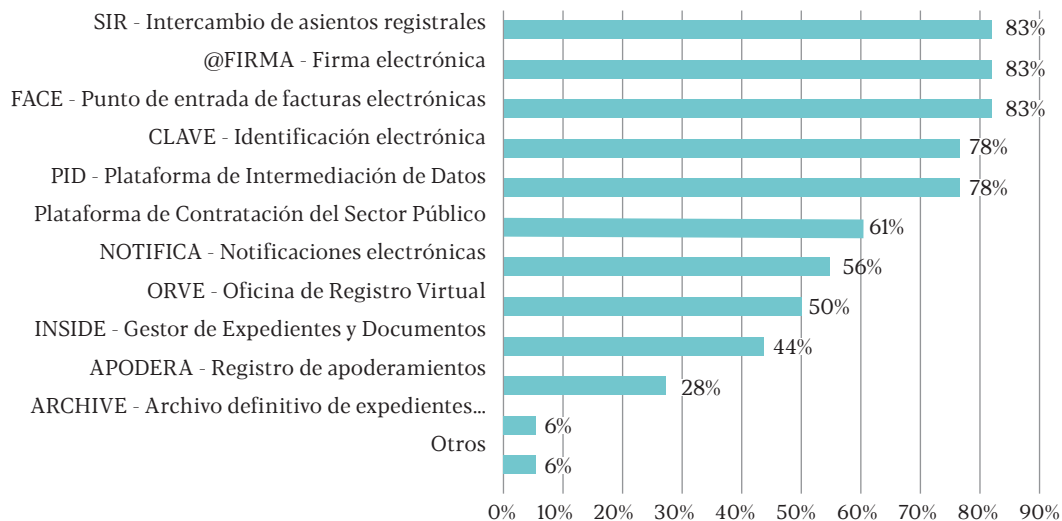


Figura 5. Reutiliza los servicios de la AGE

Para Gamero<sup>38</sup>, los servicios básicos de Administración electrónica deberían ser servicios formalmente declarados como básicos, esto es que todas las administraciones puedan disponer de ellos, sin estar sujetos al criterio de los gestores o a las disponibilidades presupuestarias. Y si estos servicios básicos no son legalmente obligatorios, deberían ser prioritarios. Además, con razón que deberían ser transversales, esto es, que la misma

solución tecnológica se implante en el mayor número posible de organismos públicos, mediante la reutilización de las aplicaciones, herramientas y plataformas o, mejor aún, compartiendo la misma solución por todos los operadores del sector público.

Finalmente, hay que destacar que la inversión en TIC no es relevante. En 2020 se dedicó menos del 2% de los presupuestos del total de las CCAA a las TIC.

38 Gamero Casado, Eduardo, "Reflexiones introductorias..." cit. pp. 41-43.

33

# PLANIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE LA DIGITALIZACIÓN PÚBLICA

## 1. LOS PLANES Y POLÍTICAS MÁS RECIENTES

La transformación digital del sector público se ha convertido en un componente esencial de la estrategia de país de la próxima década. Los documentos institucionales que se han emitido en España en los últimos años son un claro testimonio de ello. Como afirma Gamero “ante todo, un orden”, esto es, resultan necesarias políticas estructuradas a través de un plan director de sistemas o planes de digitalización y que todas pasen por la interoperabilidad de los sistemas desde el diseño y la gestión de los datos. De no ser así, cualquier planificación “será estéril”.<sup>39</sup> Los planes deben analizar la situación en la que se está, determinar objetivos, resul-

tados y plazos y establecer un reparto de responsabilidades claros en la organización. Y para que no queden en papel mojado, es indispensable situar su dirección en el más alto nivel jerárquico y político.

En julio de 2020, la Agenda España Digital 2025<sup>40</sup> contuvo un eje estratégico específico sobre la Transformación Digital del Sector Público y la mejora del marco regulatorio. Esta estrategia ha sido actualizada en España Digital 2026, que incluye diez ejes estratégicos y 40 medidas. El quinto eje trata de la Transformación Digital del Sector Público, con cuatro medidas<sup>41</sup>. También, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede)<sup>42</sup> incluye una Administración modernizada (IV. 11º) y, en particular, el Plan de Di-

39 *Ibidem* pp. 38 y 39.

40 Gobierno de España, *Agenda Digital: España Digital 2025*, [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital\\_2025.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf)

41 Gobierno de España, *Agenda Digital: España Digital 2026*, <https://espanadigital.gob.es/> Las medidas se articulan en: 18. Administración orientada a la ciudadanía; 19. Operaciones inteligentes y gobierno del dato; 20. Modernización de las infraestructuras digitales del sector público; 21. Proyectos de alto impacto en la digitalización del sector público y 22. Transformación digital y modernización del ministerio de hacienda y función pública, del ministerio de política territorial y de las administraciones de las CCAA y las EELL.

42 [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

gitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025<sup>43</sup>, que contiene el Eje Transformación Digital AGE “Proyectos de alto impacto en la Digitalización del Sector Público” (Eje 2), así como Comunidades Autónomas y entidades locales (Eje 3). Se suma a lo anterior la Estrategia Nacional de Inteligencia artificial (ENIA)<sup>44</sup> de diciembre de 2020 que dedica uno de sus seis ejes (el V) al uso de la inteligencia artificial (IA) en la Administración y el VI a la ética y regulación. De igual modo, la Carta de derechos digitales de 2021<sup>45</sup> es especialmente destacable respecto de la Administración digital (XVIII) e incluso los usos de la inteligencia artificial en el sector público. Entre los ámbitos sectoriales, cabe mencionar por ejemplo el Plan Justicia 2030

Además de lo mencionado, existen otros documentos de referencia que pueden incidir en el uso de servicios públicos digitales por parte de los ciudadanos, como el Plan Nacional de Competencias Digitales, la

Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G, el Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025. Asimismo, España ha lanzado el *hub* nacional Gaia-X para crear y coordinar el ecosistema de intercambio de datos y Quantum Spain, un proyecto destinado a crear un ecosistema de computación cuántica y el primer computador cuántico de altas prestaciones en España.

Estos instrumentos definen en buena medida los objetivos a seguir para la digitalización pública en España, a los que luego se hace referencia.

Del ámbito autonómico puede destacarse ahora que en las CCAA, un 84%, tiene un plan de transformación digital o similar, y diez cuentan con un responsable para llevarlo a cabo. Solo Andalucía y Baleares en 2021 no habían planteado hasta entonces desarrollar una estrategia<sup>46</sup>. En 2020, sólo una de cada tres administraciones locales tenía un plan de transformación digital (y sólo un 13% de 500 a 1.000 habitantes).

43 [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127\\_Plan\\_Digitalizacion\\_AP\\_2021-2025.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf)

44 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIAResumen2B.pdf>

45 [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/SEDIA-CartaDerechosDigitales.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/SEDIA-CartaDerechosDigitales.pdf)

Me permito remitir a COTINO HUESO, Lorenzo (editor) (2021), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, en particular al capítulo dedicado al sector público. Asimismo, AAVV.. *Aportaciones de la Red DAIA a la carta de derechos digitales. Carta de Derechos digitales y sector público: propuestas de mejora, Red DAIA*. Diciembre, 2020 pp. 11 y ss. <https://bit.ly/3paFOH0>

46 CAE, 2021.

#### 2. DOCE RETOS Y OBJETIVOS DE LA DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El análisis de los muchos documentos relevantes de planificación de la Administración digital que han sido citados ha permitido la identificación y organización de los objetivos principales y los ejes fundamentales que deben orientar la planificación y el desarrollo de nuestra Administración digital. Estos objetivos se centran en los siguientes ejes:

1. *Modernización y actualización de las infraestructuras tecnológicas del sector público*: Los documentos consultados destacan la necesidad de desarrollar plataformas de datos, infraestructuras en la nube, mejoras en la colaboración intergubernamental G2G, sistemas de interconexión de registros y bases de datos, el fortalecimiento generalizado de la interoperabilidad y la mejora de la cooperación digital entre administraciones.

2. *Identidad digital, firma digital y blockchain en el sector público*: El desarrollo e implementación de políticas de identidad y firma digital multi-nivel y adaptadas a la nueva normativa de la UE se plantea como un objetivo esencial. Además, se propone la implementación de tecnologías blockchain en registros públicos, sanitarios y de protección de datos, la gestión de transacciones, contratación, cadenas de suministro transparentes y seguras.

3. *Gobernanza de datos y administración pública basada en datos (Data-driven gov)*: Se propone una gestión pública basada en datos de calidad y seguros, la gestión e intercambio transparente de datos. La gobernanza y calidad de los datos, así como sistemas de extracción de información, investigación, recopilación, supervisión y análisis de datos, son esenciales para la elaboración de políticas, la toma de decisiones, el monitoreo general y el análisis de riesgos.

4. *Digitalización, Big Data e IA*: Se plantea la digitalización y la IA como herramientas esenciales para la toma de decisiones, la elaboración de políticas, planes, estrategias públicas y la identificación o priorización de objetivos. Además, se utilizan para evaluar y monitorear la actividad de la Administración y la gestión de la organización interna, recursos humanos, adquisiciones y la gestión de los recursos tecnológicos. Integración de las políticas y normativas de open data, reutilización, gobernanza del dato y datos de salud de la UE y españolas, desarrollo en la integración en la *EU Cloud Federation* y *GAIA-X*.

5. *Digitalización de servicios públicos y enfoque 360°*: Se busca una Administración digital proactiva que utilice la digitalización y la IA para personalizar, priorizar o apoyar la prestación de servicios a los ciudadanos, mejorar la experiencia del usua-

rio, ofrecer servicios one-click data, accesibilidad multiplataforma y mejora de servicios.

6. *Ciberseguridad*: Se aboga por la integración multinivel de las políticas de ciberseguridad y el cumplimiento del nuevo Esquema Nacional de Seguridad, fortaleciendo la colaboración público-privada para la ciberseguridad e integrando la gobernanza de la ciberseguridad.

7. *Proyectos “tractores”*: Se reconocen proyectos de gran envergadura que tienen la capacidad de impulsar la digitalización de las administraciones y la sociedad en general, como Justicia 2030, la digitalización del Ministerio de Defensa, el Plan de Digitalización Consular, entre otros.

8. *GobTechLab* y el impulso de un ecosistema de *innovación* e investigación científica y desarrollo tecnológico: Se busca facilitar un marco para los programas piloto de pruebas de normativas y los sandboxes o espacios de prueba de tecnologías en diferentes ámbitos.

9. *Sistemas digitales y de IA para la aplicación de la ley*: Se considera vital el uso de sistemas digitales y de IA para la adjudicación de contratos, subvenciones, prestaciones, así como para sistemas inteligentes de alertas y realización de inspecciones en ámbitos como seguridad, mercado y competencia, trabajo, salud, cuidado del medio ambiente, entre otros.

10. *Digitalización sectorial*: Se establecen objetivos específicos para la digitalización de sectores como la sanidad, servicios sociales, medio ambiente y energía, justicia, transporte y logística, educación, empleo y seguridad, inclusión, seguridad social y migraciones.

11. *Nueva economía de la lengua en el sector público*: La Administración Pública se posiciona como impulsora de la industria del lenguaje, incorporando las tecnologías del lenguaje al servicio público y generando, estandarizando y difundiendo recursos lingüísticos innovadores. Se busca facilitar el desarrollo de nuevos componentes y el análisis de grandes corpus documentales, así como crear plataformas comunes de tecnologías del lenguaje para compartir recursos de manera eficiente, promoviendo la reutilización, el código abierto y la interoperabilidad.

12. Finalmente, pero no menos importante, se plantea la importancia de la digitalización, el uso de *algoritmos verdes y la sostenibilidad* en el sector público.

Estos objetivos establecen la hoja de ruta para avanzar hacia una administración digital eficiente, moderna y al servicio de las necesidades de los ciudadanos. El enfoque pone énfasis en la utilización de nuevas tecnologías, la seguridad y la sostenibilidad.





4

# INTEROPERABILIDAD Y COOPERACIÓN MULTINIVEL ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DIGITALES

## 1. LA INTEROPERABILIDAD ES LA PREMISA DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

La interoperabilidad es el *suelo*, la premisa necesaria, donde desarrollar la administración digital<sup>47</sup>. No en vano es la capacidad de que nuestro sector público pueda contar con elementos comunes que le permita la interacción, comunicación, compartir datos e intercambiar información y conocimientos de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte. Sin la interoperabilidad no es posible la eficacia y la transparencia de la Administración digital. La interoperabilidad permite, además, la eficiencia de estos sistemas y que los servicios públicos digitales sean abiertos y accesibles para todos. Afortunadamente se ha

ido desarrollando especialmente en la última década. A partir del artículo 42 de la Ley 11/2007 (actualmente del artículo 156 de la Ley 40/2015) el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero reguló el ENI, que incluye la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica, uso de estándares, infraestructura y servicios comunes, reutilización de aplicaciones, interoperabilidad de firmas y certificados electrónicos, así como recuperación y conservación de documentos electrónicos. El ENI ha sido desarrollado, concretado y actualizado a partir de normas técnicas de interoperabilidad. La STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 8º) declaró que la ley obliga a que el grado de interoperabilidad de los diferentes registros electrónicos “sea pleno”. Y el Consejo de Estado destaca que “es un presupuesto esencial para que el

<sup>47</sup> Por todos, Martínez Gutiérrez, Rubén (2017). *Capítulo LI. Relaciones interadministrativas por medios electrónicos: interoperabilidad*, en Gamero Casado, Eduardo (Dir.). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público* Valencia: Tirant lo Blanch 2017, Vol. 1, Tomo 2, pp. 2891-2932.

Recientemente, Pedraza Córdoba, Juanita (2023), “Interoperabilidad e intercambio de datos entre administraciones públicas”, *Revista General de Derecho Administrativo* n° 62, enero, acceso en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513620>. En general, [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html)

ciudadano pueda desenvolverse con libertad en sus relaciones con los poderes públicos.”<sup>48</sup>

## 2. CUESTIONES COMPETENCIALES

La creación de la Administración digital requiere un esfuerzo conjunto de todas las administraciones implicadas, lo cual no es tarea fácil. Existen tensiones tanto centrífugas (por las CCAA) como centrípetas (por el Estado), con competencias en disputa que no siempre armonizan con el carácter instrumental y el impacto transversal de las tecnologías. Esto tampoco se alinea con las necesidades de los ciudadanos, quienes generalmente buscan una “ventanilla única” y son indiferentes a quien se encarga del back office administrativo.

La competencia exclusiva básica del Estado en el ámbito administrativo ha permitido una amplia regulación estatal de la Administración digital. No obstante, muchas concreciones, desarrollos e implementaciones tecnológicas caen dentro del ámbito autonómico y, cuando corresponde, de las entidades locales especialmente en razón de la competencia de autoorganización administrativa.

Las administraciones digitales del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales, con sus más de quince mil entidades del sector público deben estar relativamente orquestadas en el desarrollo digital. Especialmente debe tenerse en cuenta la eficiencia del gasto público y la necesidad de reutilizar aplicaciones y de compartir las mejores prácticas y desarrollos adquiridos a partir de más de dos décadas de experiencia en el ámbito digital público. Ahora bien, la necesidad de coordinación no puede implicar una imposición que restrinja o llegue a asfixiar la considerable capacidad de autoorganización de las administraciones. De hecho, es preciso aprovechar esta autonomía como una oportunidad. Las diferentes Comunidades Autónomas, entidades locales y otras organizaciones pueden funcionar como laboratorios de innovación, impulsando el desarrollo y la implementación de las mejores prácticas en la Administración digital.

Las tensiones han sido diversas y se han producido en diferentes momentos, siendo particularmente notables durante la crisis económica de 2010, cuando la Administración General del Estado (AGE) instó a las Comunidades Autónomas a reutilizar medios electrónicos. Las

48 Consejo de Estado (2021). *Dictamen 45/2021*, sesión celebrada el día 18 de marzo de 2021 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2021-45>

Comunidades Autónomas que llevaban años desarrollando sus propios modelos y sistemas se encontraron con problemas al tener que adherirse a diversos sistemas y servicios de la AGE, adhesión que se volvió casi obligatoria debido a la vinculación de estos servicios con los fondos de recuperación económica<sup>49</sup>.

El Tribunal Constitucional (TC) ha tenido que intervenir en varias ocasiones para resolver conflictos relacionados con la digitalización de la Administración. Por ejemplo, el TC resolvió una disputa presentada por Cataluña en contra de la Ley 39/2015 de procedimiento y el Decreto 203/2021 de medios electrónicos, ambos de los cuales fueron impugnados por invasión de competencias. En la STC 55/2018, de 24 de mayo, sólo reconoció que el Estado había excedido sus competencias al intentar estandarizar los modelos de apoderamiento para empresas y ciudadanos en todo el país. Sin embargo, se admitió la competencia estatal para regular los certificados electrónicos a utilizar en todo el territorio nacional y dio por buena la regulación del punto de acceso general electrónico en la ley. El TC también

estableció que si las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deciden no adherirse a las plataformas electrónicas del Estado y desarrollar su propia plataforma, deben justificar esta decisión en términos de eficiencia. A pesar de esto, dejó claro que el Ministerio de Hacienda no tiene la facultad de controlar esta justificación, tratándose sólo de una comunicación. Igualmente, el TC dio por buena la obligación de realizar notificaciones a los interesados exclusivamente en el BOE cuando se desconozcan sus datos de contacto y no en boletines autonómicos respectivos.

Además de recurrir la Ley 39/2015, la Generalitat de Cataluña también impugnó casi una veintena de preceptos del Decreto 201/203. No obstante, la STS 638/2022, de 30 de mayo (FJ 15°) los dio por buenos y sólo anuló una disposición transitoria no relevante en materia gestión y depuración de archivos documentales de competencia autonómica.

Finalmente, un particular foco de conflicto lo supuso el Real Decreto-ley 14/2019, adoptado en buena medida por temor a un desarrollo de una Administración digital vinculada al

49 Fondevila Antolín, Jorge (2017). "Estado de derecho o el imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales", en Martín Delgado, Isaac (Dir.) (2017). *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP-Investiga, Madrid, pp. 527 a 546.

50 Una visión crítica, Alamillo Domingo, Ignacio (2019), "El RDL 14/2019: una extraordinariamente urgente e innecesaria reforma del régimen de identificación y firma electrónica en la LEY 39/2015", en *Diario La Ley*, N° 34, Sección Ciberderecho, 3 de Diciembre, Wolters Kluwer, <https://links.uv.es/JrcAk3T>

secesionismo desde Cataluña<sup>50</sup>. Las STC 10/2023, de 23 de febrero, STC 36/2023 y la STC de 26 de mayo de 2023 ratifican la intervención estatal en la regulación del DNI electrónico. En particular, la STC 10/2023 admite las obligaciones impuestas a todas las administraciones –y los contratistas– respecto del tratamiento de datos de especial importancia en territorio de

la UE. El TC también ratifica que el Estado tiene competencia para verificar que los usos de datos sean compatibles y que el Estado puede suspender la transmisión de datos entre administraciones por razones de seguridad nacional. Todo ello, además, en la línea de las competencias del Estado con relación a la ciberseguridad (STC 142/2018, FJ 4).



5



# SERVIDORES PÚBLICOS HUMANOS Y DIGITALES: “UPSKILLING” Y “RESKILLING”

Un objetivo especialmente relevante es el logro de servidores públicos humanos y digitales, a través de puestos de trabajo de nueva generación: *reskilling* y *upskilling* de los empleados públicos, desarrollo de capacidades digitales, potenciación del talento y competencias IA.

Actualmente, las cifras muestran una falta notable de personal capacitado en tecnologías de la información en el sector público.<sup>51</sup> Menos del 0,5% del personal público de las CCAA se dedica a estas tecnologías, con solo alrededor de 3.900 especialistas en TIC en todas las CCAA. Además, sólo 85.000 personas han recibido formación en TIC, lo que representa un “paupérrimo” 6% del total.

En el ámbito local, más de la mitad de las entidades locales indican no tener planes de formación digital para sus trabajadores. En pequeños municipios de entre 500 y 10.000 habitantes, sólo 27 personas han recibi-

do formación en habilidades digitales. En la AGE, los datos son antiguos y escasos. En 2018, sólo había un 1,7% de especialistas en TIC.

Ante este panorama, desde UGT se han propuesto varias medidas. Primero, se enfatiza que el aumento de los servicios públicos digitales no debe llevar a la eliminación de los sistemas presenciales ni reducir los niveles de personal necesarios para ofrecer un servicio de calidad. Se aboga por la contratación de perfiles con habilidades en IA, robótica, big data, *cloud* y *edge computing*, *IoT*, 5G, ingeniería e informática.

Con respecto a la organización del trabajo, se reconoce que el teletrabajo altera significativamente esta organización. Se sugiere actualizar las descripciones de los puestos de trabajo para reflejar las nuevas funciones digitales y rediseñar tanto las funciones como los puestos mismos en términos de formación y habili-

<sup>51</sup> Servicio de Estudios UGT, *Digitalización de la Administración Pública*, UGT N° 30, Enero 2022, <https://servicioestudio-sugt.com/digitalizacion-de-la-administracion-publica/>

dades digitales. Se insta a reforzar la formación para adaptarse al nuevo contexto, garantizando la estabilidad en el empleo.

Se recomienda que todos los empleados adquieran habilidades en nuevas tecnologías a través de formación continua. En términos de selección, promoción y asignación de puestos, se debe asegurar una correspondencia entre las pruebas a superar y las habilidades a evaluar. Específicamente, se debería valorar la formación en digitalización y nuevas tecnologías.

Se plantea la priorización de los recursos internos y la limitación de las externalizaciones. Se critica el trasvase excesivo de servicios a la

iniciativa privada y la subcontratación. Se propone que la digitalización no se convierta en una excusa para promover asociaciones público-privadas.

Por último, se defienden los derechos digitales de los empleados, incluyendo el derecho a la desconexión digital y las garantías frente a la hiperconectividad laboral. Se piden mejoras en las plataformas administrativas internas para realizar trámites laborales y una regulación sobre la utilización del ordenador corporativo para fines privados. También se aboga por el “derecho al olvido para los empleados públicos” y la igualdad de género en todos los procesos relacionados con la digitalización.



6

# RETOS ÉTICOS Y REGULATORIOS: TRAYECTORIA DE LA REGULACIÓN Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y SUS PRINCIPIOS BÁSICOS

## 1. TREINTA AÑOS DE REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL, NO SIEMPRE EN LA MEJOR DIRECCIÓN PARA LOS ADMINISTRADOS Y ALGUNAS “BRECHAS” REGULATORIAS DESDE LA UE

A decir de Gamero, los primeros veinte años del siglo XXI fueron la época clásica de la Administración Electrónica. Durante este periodo, se construyó régimen jurídico primario “un suelo de Administración digital”: firma electrónica, registros, notificaciones, particularidades del procedimiento y producción documental, entre otros. A pesar de las deficiencias en su regulación, aplicación e implementación de soluciones,

estos aspectos están bien establecidos. Ahora estaríamos en una nueva etapa, marcada por la aparición de tecnologías disruptivas que, según el autor, “marcan un cambio sustancial en las coordenadas y las reglas del juego”<sup>52</sup>.

Hace más de treinta años, la ya histórica Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo mencionó que las administraciones podían usar los medios electrónicos (art. 45), y su presencia fue creciendo e integrándose en la regulación. Esto se logró a través de reformas legales, así como los desarrollos reglamentarios<sup>53</sup>, que siempre han tenido un papel relevante en la Administración Electrónica<sup>54</sup>. El verdadero salto adelante fue la

52 Gamero Casado, Eduardo, “Reflexiones introductorias... cit., pp. 37-38.

53 Puede seguirse en detalle en BOE, *Código de Administración Electrónica*, <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=29&modo=1&nota=0&tab=2>

54 Así, en el nivel estatal cabe destacar especialmente el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo de registros y el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero. No cabe entrar ahora a detallar la acción normativa desde la AEAT y en su medida, de la TGSS. Lo cierto es que estas administraciones estuvieron siempre en la vanguardia marcando el paso al resto. En el ámbito autonómico resultó pionero el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, una ley innovadora y que ofrecía una perspectiva orientada a la ciudadanía.

Especialmente el ya referido *sueño* de la Administración electrónica lo han constituido el Esquema Nacional de Seguridad (Real Decret 3/2010 de 8 de enero, recientemente actualizado con el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo) y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero y sus desarrollos técnicos). La Ley 11/2007 fue parcialmente desarrollada por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. Hubo también leyes autonómi-

cas<sup>55</sup> para acompañar el desarrollo de la Administración Electrónica y especialmente un aluvión de reglamentos autonómicos<sup>56</sup>, así como ordenanzas municipales<sup>57</sup>.

Pese al avance que supuso la Ley 11/2007, lo electrónico seguía siendo un sector específico y su regulación necesitaba converger con la regulación general de la Administración y su procedimiento (Ley 30/1992). Y casi por sorpresa llegaron las denominadas *leyes siamesas*, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015<sup>58</sup>. Así, en 2015 el uso de medios electrónicos pasó a formar parte del “núcleo duro del Derecho Administrativo”<sup>59</sup>. La Administración Electrónica dejó de ser sectorial y se

55 Como el de la Ley foral 11/2007, de 4 de abril en Navarra, las leyes catalanas 26 y 29/2010, de 3 de agosto o la Ley 3/2010, de 5 de mayo de la Comunitat Valenciana.

56 Sobre el desarrollo autonómico, [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Documentacion/pae\\_LegAutonomica.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_LegAutonomica.html)

Puede seguirse Cerrillo i Martínez, Agustí, (2010) “La administración electrónica en el derecho autonómico comparado”, en *Revista Vasca de Administración Pública*. N° 86, , pp. 15-60, así como, del mismo autor, *Código de administración electrónica*. Aranzadi Cizur-Menor, 2007.

57 Destacó inicialmente la Ordenanza reguladora de la administración electrónica de Barcelona, aprobada por el Consell Plenari el 4 de marzo de 2006, siendo luego otras referentes como la de Zaragoza de 12 de abril de 2010 (*BOP n° 89 de 21.04.2010*) o la ordenanza marco en la Comunitat Valenciana de 30 de junio de 2010 [https://dogv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion\\_pc.jsp?sig=010430/2010&L-1](https://dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=010430/2010&L-1). También la ordenanza marco de Localred de 2010 para entes locales en Cataluña (actualmente de 2016) [http://documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,1496/](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1496/).

58 Respecto de la Administración electrónica en la nueva legislación la obra sin duda de referencia es la Gamero Casado, Eduardo (Dir.) (2017). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público Valencia*: Tirant lo Blanch, así como Campos Acuña, C. (ed.), (2016). *Manual sobre el nuevo procedimiento administrativo local tras la LEY 39/2015*, Wolters Kluwers- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid. Asimismo, AA.VV. (2015). *Documentación Administrativa. Nueva época n° 2. Monográfico “Los proyectos de Ley de Régimen jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas”*. Alguacil Sanz, M. y otros. (coords.) (2016). *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, INAP, Madrid. Martínez Gutiérrez, Rubén (2016). *El Régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor. Martín Delgado, Isaac (2017). *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP (Colección INAP Investiga), Madrid. Cabe tener en cuenta las reflexiones básicas sobre la misma por Gamero, Eduardo, “Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *REDA*, N° 175, 2016, pp. 15-27. Valero, Julián (2016). “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 172, pp. 13-24. Más recientemente, Boix Palop, Andrés (2019). “Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español”, en *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* núm. 58 (julio-diciembre), págs 315-360.

convirtió en la única y todos sus elementos quedaron regulados *con normalidad* por estas leyes generales de Administración.

Como señalaba su preámbulo y recuerda la STC 55/2018, de 24 de mayo, “La Ley 39/2015 constituye uno de ‘los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español’” (FJ 2º) e implica “una política resueltamente favorable a «una administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico» (preámbulo) o, más precisamente, a la implantación del uso de los medios electrónicos en la organización y procedimientos administrativos.” (FJ 11 b).

La precedente Ley 11/2007 tuvo como principal objetivo el reconocimiento de principios básicos y derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la nueva legislación no ha seguido esta línea<sup>60</sup>. Según Valero, esto representa una “oportunidad perdida”<sup>61</sup>. Aunque estas dos leyes fueron muy

detalladas y reglamentistas, por así decirlo, en 2021 fueron acompañadas por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Se trata de un desarrollo ordenado y detallista, pero no muy innovador ni que haya corregido los problemas más importantes para los derechos de la ciudadanía<sup>62</sup>. Asimismo se han dado diversas leyes autonómicas<sup>63</sup>.

Como luego se analiza con cierto detalle, la implantación de la Administración Electrónica en España, con ser positiva en general ha llevado en no pocas ocasiones a situaciones de posible discriminación e indefensión para los administrados, especialmente aquellos obligados a interactuar con ella. Lamentablemente, la progresiva construcción de la Administración electrónica lo haya sido al tiempo de una pérdida de derechos de la ciudadanía. Y los tribunales sólo han em-

59 Martín Delgado, Isaac, “Introducción”, cit. pp. 8-9.

60 Respecto de los derechos en la Ley 39/2015 y ley 40/2019, Cotino Hueso, Lorenzo (2017), “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados”, en Gamero Casado, Eduardo (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia., pp. 476-532. Y “Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las administraciones públicas: una visión en paralelo”, en Campos Acuña, Concepción (ed.), “Manual sobre el nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015”, Wolters Kluwers- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016, pp. 485-528. Disponibles en [www.cotino.es](http://www.cotino.es)

61 Valero Torrijos (2015), Julián, “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 172, pp. 13-24.

62 Un análisis completo en “El nuevo reglamento de Administración electrónica, que no innova en tiempos de transformación digital”, *Revista Catalana de Derecho Público* n° 2021, 63, pp. 136-118, DOI: <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3672>

63 Como Ley 4/2019, de 17 de julio de Administración digital de Galicia; Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil, de Extremadura; Ley 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público autonómico de Aragón. Asimismo, destaca el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital de Cataluña.

pezado a poner algún freno en los últimos tiempos. Instrumentos como la Carta de Derechos digitales, parecen expresar una mayor sensibilidad.

Desde la Unión Europea se está impulsando una regulación común para la Administración digital, a pesar de ser una materia que podría parecer distante de las competencias europeas<sup>64</sup>. En 2022, el Parlamento de la UE identificó cinco “brechas regulatorias” o “lagunas normativas”.<sup>65</sup> Así, el uso de algoritmos públicos o es opaco y desconocido y no está suficientemente regulado, creando así inseguridad jurídica. También se señala que muchos algoritmos utilizados por el sector público dependen de datos y podrían tener sesgos y falta de transparencia. Esto puede causar desconfianza y errores. Además, se destaca que muchos procedimientos de apelación y recursos frente a la Administración digital no están estandarizados en muchas administraciones. Se argumenta que la digitalización pública amplifica estas brechas y puede

intensificar sus efectos negativos.

También se señala la brecha o laguna por cuanto la digitalización de las administraciones públicas también cambia la forma en que los funcionarios trabajan y toman decisiones, lo cual complica las normas fragmentadas existentes y puede afectar el derecho a una buena administración. Igualmente que la digitalización hace más difícil para los ciudadanos corregir errores, y estos problemas se agudizan para los grupos vulnerables o para las personas con habilidades digitales limitadas.

Estas brechas o lagunas regulatorias generan costos y amenazas a los derechos y se considera necesaria una regulación europea. Sin embargo, el Parlamento de la UE parece favorecer un “Código de Administración Digital de la UE” que no fuera vinculante, y se menciona como referencia la Carta de Derechos Digitales de España y la Declaración de 2021 sobre Derechos Digitales Europeos.<sup>66</sup>

64 Hubo un *Report of 12 November 2012 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union*, Comisión de Asuntos Jurídicos, Parlamento Europeo [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0369\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0369_EN.pdf) También una *Resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration*, European Parliament., Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html) En 2018, *Possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration*, EPRS, Parlamento Europeo, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2018\)621841](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)621841) T. Evas, *EU law for an open independent and efficient European administration – Summary report of the public consultation*, EPRS, European Parliament, 2018.

65 Parlamento Europeo, Jančová, Lenka y Fernandes, Meenakshi, (2022), *Digitalisation and administrative law*. European added value assessment, EPRS, European Parliamentary Research Service, november, (p. 5, pp. 7-8 y pp. 24 y ss. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS\\_STU\(2022\)730350\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU(2022)730350_EN.pdf)

66 Así frente a las otras dos opciones: regulación del procedimiento administrativo o la opción 2 de regulación de la actividad administrativa, regulando derechos y procedimientos de información.



## 6. RETOS ÉTICOS Y REGULATORIOS

Brecha regulatoria	Estado de la situación	Aspectos relacionados con la digitalización	Consecuencias negativas para los ciudadanos, las empresas y la administración pública de la UE
Falacia de alcance	Falta un enfoque sistemático; reglas desarrolladas en algunos sectores (por ejemplo, política de competencia), pero no en otros.	Una amplia gama de actividades (por ejemplo, opciones de codificación al programar algoritmos) puede ser relevante para la regulación.	Inseguridad jurídica que conduce a un menor número de consultas por parte de personas físicas y jurídicas. Muchos casos de injusticia administrativa pasan desapercibidos y no se abordan.
Problema de discrepancia	Las personas físicas y jurídicas tienen que recurrir a al litigio para obtener claridad	Integración de la protección de datos en la legislación general sobre información	Mayor fragmentación del Derecho administrativo de la UE. Inseguridad jurídica y falta de vías de recurso individuales
Conocida Desconocida	Los algoritmos utilizados en derecho administrativo se basan en datos personales y no personales	Posibles sesgos en el diseño y el funcionamiento de los algoritmos	Falta de transparencia en el proceso y los datos utilizados. Recuperabilidad limitada.
Desconocido Desconocido	Los algoritmos pueden cometer errores que generen posteriores errores	Los sistemas de toma de decisiones automatizadas (ADM) tienden a usarse en las etapas preparatorias y menos reglamentadas	Falta de confianza en la administración de la UE. Dificultad para obtener reparación.
Brecha de reparación	Muchas agencias de la UE tienen procedimientos de apelación, pero no están estandarizados; se necesita apoyo legal especializado.	Los sistemas ADM agregan pasos al procedimiento y dónde se puede buscar reparación; baja proporción de casos resueltos	Las personas físicas y jurídicas no recurren, aunque hayan sido indebidamente perjudicadas por una decisión administrativa

**Tabla 6.** Resumen de lagunas normativas, estado actual y aspectos relacionados con la digitalización

### 2. LAS PREMISAS: UNA BUENA ADMINISTRACIÓN DIGITAL QUE PRESERVE LAS GARANTÍAS DE LA CIUDADANÍA Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS A TENER EN CUENTA

La relación electrónica con la Administración no puede debilitar las garantías ya establecidas. Tal y como

afirmase la STS de 16 de noviembre de 2016, lo electrónico “en modo alguno ha supuesto, está suponiendo, un cambio de paradigma, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar cualquier aproximación a esta materia siguen siendo las mismas dada su importancia constitucional” (FJ 3°). Hace 20 años, Martínez Soria

sostuvo que “el gobierno electrónico es un elemento esencial para garantizar al ciudadano su derecho fundamental a una buena Administración”<sup>67</sup>. Cabe hablar de un derecho a una buena administración electrónica, que se afirma en la Carta de Derechos Digitales, especificando que “ las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital.” (art. XVIII 6º a).

Dada la situación de vulnerabilidad en la que queda el ciudadano cuando interactúa electrónicamente con la Administración, y especialmente aquellos que están obligados a hacerlo, esta buena administración electrónica debe traducirse en un criterio de interpretación y presunción favorable a favor del ciudadano, particularmente relevante en la relación electrónica para incertidumbres y cuestiones que no han sido abordadas o bien resueltas por el legislador o en la implantación técnica de la Administración digital.

Al lado de la buena Administración han de situarse toda una serie de principios como premisas de la Administración electrónica. Y hay que llamar la atención de que el artículo 4 de la ya derogada Ley 11/2007 destacó importantes principios en la Administración electrónica, como el principio de “le-

galidad en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías” en la relación electrónica. El no menos importante principio de “igualdad” frente a posibles “restricciones o discriminaciones” por el diferente tratamiento al administrado online u offline. Aquel artículo 4 también destacó por regular como principio la “proporcionalidad” para exigir “las garantías y medidas de seguridad adecuadas” y para requerir datos imprescindibles, así como el principio “responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios”. Se regularon también importantes principios como el de “neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso”, así como la “simplificación administrativa” o “transparencia y publicidad”, y el principio de la accesibilidad a la información, de “accesibilidad universal”; la cooperación y el pilar básico de la interoperabilidad.

Sin embargo, desaparecieron, pues la Ley 39/2015 omitió la afirmación de principios y muchos de los principios que son proclamados en la Ley 40/2015 no tienen especial relevancia para el ámbito digital. Afortunadamente el Decreto 203/2021 en su artículo 2 ha hecho reaparecer algunos principios importantes, como los de neutralidad, accesibilidad, interoperabilidad y la pro-

67 Martínez Soria, J. (2007), “Gobierno electrónico en Alemania y en Europa”, en Cotino Hueso, L., *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, (Colección Sociedad de la Información 13), Comares, Granada, pp. 245-262, en concreto, p. 250.

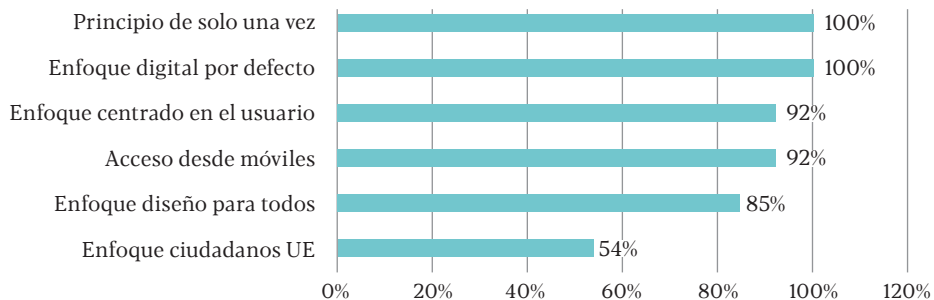
porcionalidad. Asimismo con cierto carácter novedoso<sup>68</sup> se proclama el principio de “facilidad de uso”<sup>69</sup>, *user centry*, así como en la línea de la ansiada visión 360°, se expresa el principio de la “personalización” y la “proactividad”<sup>70</sup>.

No obstante, se echa en falta la reintroducción del principio de legalidad e inalterabilidad de derechos por la Administración electrónica, así como principios esenciales en la regulación de protección de datos, como la privacidad en el diseño y por defecto, o la transparencia en el diseño.

De todos los planes autonómicos de Administración electrónica se pueden destilar también unos principios comunes como son la seguridad; protección de datos; rediseño de procesos; innovación, orientación al dato y la capacitación del empleado público

en habilidades digitales. Asimismo, se afirman los principios de Enfoque digital por defecto (los servicios se ofrecen por canal digital, preferentemente); el principio de solo una vez (no se pide al usuario que aporte datos o documentos que puedan obtenerse de la administración); el “diseño para todos” (inclusión y accesibilidad); la facilidad de acceso desde dispositivos móviles y el enfoque “Centrado en el usuario” (esfuerzos dirigidos a una mayor facilidad de uso, comprensión, ayuda).<sup>71</sup>

La Carta de Derechos Digitales (apartado XVIII) ha dado protagonismo a los principios y afirma los de transparencia y de reutilización de datos, la interoperabilidad de los formatos, sistemas y aplicaciones y menciona portabilidad de los datos.



**Figura 5.** Orientación al ciudadano en la Estrategia

68 Resulta de interés la proclamación de diversos principios en Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital de Cataluña en su artículo 4 (liderazgo, proximidad, confianza y ciberseguridad, continuidad digital, entre otros).

69 Artículo 2 c) diseño de los servicios electrónicos esté centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio.

70 Artículo 2 f) “entendido como la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos”.

71 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *La administración electrónica en las comunidades autónomas...* cit. p. 21.



# LA IMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL A PERSONAS FÍSICAS, JURÍDICAS Y COLECTIVOS

## 1. PARA OBLIGAR A USAR LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL SE REQUIEREN MÁS GARANTÍAS QUE LAS ACTUALES

En los últimos 20 años hemos presenciado una transición gradual de que los ciudadanos “podrán” utilizar medios electrónicos que las administraciones iban implantando a un cada vez más generalizado “deberán”. Atrás han quedado las antiguas proclamações que tachaban de discriminatoria cualquier imposición de interacción electrónica<sup>72</sup>, como predije ya en 2004<sup>73</sup>. La legislación está siguiendo un camino inexorable hacia la imposición de las interacciones electrónicas, o más precisamente, hacia la desaparición de la relación presencial de la Administración con la ciudada-

nía. Este cambio ofrece cada vez más facilidades para la Administración, pero muchas veces menos garantías para los obligados. En palabras de Gamero, hemos presenciado “la progresiva transfiguración del derecho a relacionarse por medios electrónicos en un deber”<sup>74</sup>. A sectores de habitual imposición, como Hacienda, Seguridad Social y contratación, se extendió la obligatoriedad de la notificación electrónica masiva, por ejemplo, en tráfico.

Las inversiones en administración electrónica han sido importantes, y no parecían rendir frutos en muchos ámbitos donde empresas y ciudadanos preferían la relación presencial o en papel. Parece que la solución más fácil ha sido obligar a usar la administración electrónica

72 En la Declaración de los ministros de Administraciones públicas europeos aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001 se afirmó que los ciudadanos deben ser libres para elegir el canal virtual o real de la Administración que quieren usar.

73 Como afirmé “quien suscribe es bastante escéptico respecto del mantenimiento estricto de esta exigencia del principio de igualdad [como no imposición], en la medida que parece que con bastante sencillez los tratos diferentes entre conectados/desconectados se reputarán admisibles constitucionalmente e, incluso, y con particulares circunstancias parece posible que también sea en el futuro admisible la supresión de diversos servicios administrativos reales y que sólo sean prestados por vías electrónicas.” “Derechos del ciudadano administrado electrónicamente e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 68, 2004, pp. 125-154. Acceso

74 Gamero Casado, Eduardo, “Reflexiones introductorias... cit. apartado II.

en lugar de luchar por hacerla más usable e intuitiva para los administrados reticentes a emplearla. La Ley 39/2015 dio un importante salto en este arriesgado camino, en mi opinión, sin las garantías suficientes para los administrados.

Pérez Reverte en 2015 de modo muy incisivo afirmó que “No hay forma de escapar. Da igual que se trate de gente mayor o sin conocimientos de informática, indefensa ante este disparate. O fulanos que, como yo, se resisten hasta que al fin los acorralan y obligan, con el pretexto de leyes y disposiciones que nunca sabes qué hijo de la gran puta aprobó, ni cuándo.” “Una infame falta de respeto al ciudadano. Y va a más.”<sup>75</sup>

Con la Ley 39/2015 cambiaron los puntos de partida. Así, la premisa del artículo 13 de la Ley 39/2015 ya es la comunicación electrónica, y el artículo 14.1 de la misma Ley solo concede a las personas físicas la libertad de elegir entre el canal electrónico o el presencial. A diferencia

de la legislación anterior, que exigía el consentimiento explícito para que la administración se relacionase electrónicamente<sup>76</sup>, ahora se presupone que la relación con la Administración no es presencial, sino electrónica, como las notificaciones o los registros. Para los no obligados, la Ley 39/2015 mantiene la intermodalidad, es decir, la posibilidad de cambiar el canal de relación ya iniciada (artículo 14.1°).

En el pasado, se llegaba a demandar que la imposición de la relación electrónica con la Administración tuviera rango de ley, tal como lo establecían algunas normativas<sup>77</sup>. Sin embargo, el artículo 27.6 de la Ley 11/2007 ya consideró suficiente el rango de un reglamento para obligar a la relación electrónica. Y la Ley 39/2015 dio, si se me permite, varias *vuelatas de tuerca*. Así extiende la obligatoriedad de la relación electrónica para todo tipo de trámites a las personas jurídicas y a diversos colectivos<sup>78</sup>. Esta obligación se establece directamente

75 Pérez Reverte, Arturo, “Rehenes de esa gentuza”, *XL Semanal*, 20/7/2015, <https://www.perezreverte.com/articulo/patentes-corso/1024/rehenes-de-esa-gentuza/> Ver también Pérez Reverte, Arturo, “Matando al Minotauro (o no)”, *Patente de curso*, *XL Semanal*, 4 de Marzo de 2022, <https://www.elcorreo.com/xlsemanal/firmas/arturo-perez-reverte/matando-al-minotauro-o-no-arturo-perez-reverte.html>

76 Así, el art. 27.2° Ley 11/2007 en general; el art. 28.1° para la práctica de la notificación electrónica o el ar. 35.1° como criterio para la iniciación de un procedimiento por el interesado. La STS de 22 febrero 2012 o la STSJ Extremadura de 4 de diciembre de 2013 han exigido consentimiento expreso respecto de las notificaciones.

77 El artículo 16.1° del Real Decreto 772/1999 exigía una ley, pero luego la regulación de la Disposición adicional 18° de la LRJAP de 2001 (ambas para la Administración General del Estado) era contraria a esta imposición.

78 Personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica (como comunidades de propietarios), notarios y registradores y quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria. También según regulación específica, empleados de las Administraciones Públicas.

por ley, sin requerir el cumplimiento de ningún requisito o condición que requiera evaluación adicional. La política legislativa es clara, si se me permite, *agárrate como puedas*, los administrados deben adaptarse, muy probablemente a expensas del crecimiento del sector de profesionales especializados en interactuar con las Administraciones públicas.

Esta obligatoriedad bien podría tomar en consideración elementos objetivos, como el número de empleados, el tipo de empresas en términos de tributación, facturación, entre otros aspectos, para distinguir entre una comunidad de propietarios, una asociación, o millones de microempresas que poco tienen que ver con entidades medianas y grandes. Quien debe estar disponible 24\*7\*365 es la Administración electrónica, no el administrado. No es sostenible, por ejemplo, que una comunidad de propietarios o un profesional colegiado deban estar constantemente consultando decenas de direcciones habilitadas electrónicas “únicas” (DEHU) donde son obligados a recibir notificaciones. De ahí surgen auténticas situaciones de indefensión provocadas por la efectiva falta de acceso a trámites, comunicaciones o notificaciones, o ante la presunción legal de

que una notificación no leída durante diez días ha sido rechazada, incluso si no ha habido una notificación electrónica efectiva.

## 2. LAS PERSONAS FÍSICAS TAMBIÉN PUEDEN SER OBLIGADAS REGLAMENTARIAMENTE A LA RELACIÓN ELECTRÓNICA, PERO CON GARANTÍAS

La legislación ha exceptuado a las personas físicas de la obligación general de mantener relaciones electrónicas. No obstante, también les puede imponer tal obligación “para determinados procedimientos” (artículo 14.3 de la Ley 39/2015)<sup>79</sup>. Ello debe hacerse a través de un reglamento, pero no está muy claro cuándo es necesario que sea un Decreto o si es suficiente una Orden. Ni la ley ni el artículo 3.3 del Decreto 203/2021 lo aclara. La situación se complica, dado que la STS 635/2021, de 6 de mayo de 2021, establece que corresponde al verdadero titular de la potestad reglamentaria, es decir, al Gobierno mediante Real Decreto, por lo que una Orden no era suficiente (FJ 7º). Sin embargo, la STS 610/2022, de 25 de mayo respecto del artículo 3.3 Decreto 203/2021 admite expresamente

<sup>79</sup> El artículo 16. 5º Ley 39/2015 reitera esta regulación respecto de la obligación de presentación de documentos y el artículo 41. 1º Ley 39/2015 sobre la obligación de ser notificado electrónicamente.

que la obligación puede establecerse mediante una Orden Ministerial.

Independientemente de la forma, la decisión de imponer la relación digital debe cumplir con ciertos requisitos del artículo 14. 3º Ley 39/2015: “que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”.

Lamentablemente el Tribunal Supremo (TS) ignoró estas garantías hasta hace poco tiempo. Como exponente, la STS de 22 de febrero de 2012 (rec. 7/2011), que fue ratificada en varias ocasiones<sup>80</sup>, mostró poco interés en que la obligación de Administración electrónica sea razonada, argumentada, acreditada o que se pruebe se cumplen tales requisitos legales. El TS daba por buena la voluntad de quien imponía la relación electrónica en un reglamento, especialmente en relación con las notificaciones obligatorias. Y la jurisprudencia inferior, en general, se ha mostrado insensible a las discriminaciones, injusticias e indefensiones generadas por la imposición electrónica<sup>81</sup>. Sin embargo, en la

STS 635/2021, de 6 de mayo de 2021, el TS parece que despierta de su letargo y exige “que se haya verificado o constatado la razón de “capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos” que acrediten que los participantes en el proceso selectivo en cuestión tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios” (FJ 7º). Esta sensibilidad se aprecia también en las STS 762/2021, de 31 de mayo y la STS 968/2021, de 6 de julio.

La STS 610/2022, de 25 de mayo, aborda un recurso de legalidad del Decreto 203/2021 en el que se alega que la obligación de establecer relaciones electrónicas genera discriminación. Sin embargo, el TS (FJ 3º) lo descarta porque “no apreciamos la existencia de un término de comparación válido”, en este sentido no considera que sea discriminatorio distinguir entre personas físicas y personas jurídicas y profesionales. Ahora bien, afirma que a la hora de imponer la relación electrónica hay requisitos importantes: “debe efectuarse en el marco de los principios y garantías procedimentales enun-

80 Sobre notificaciones obligatorias tributarias y el Real Decreto 1365/2010. Las STS de 11 de diciembre -rec. 2436/2016 - lo ratificó (FJ 3). Otras STS han seguido esta confirmación general de las notificaciones electrónicas obligatorias (STS 1927/2017 de 11 de diciembre (Rec. 2436/2016); 47/2018 de 17 de enero (Rec. 3155/2016) considerando que no procede el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad contra los artículos 27.6 y 28. 1º y 3º Ley 11/2007 que configuraban el sistema.

81 Así, la SAN de 16 febrero 2015 admite la obligación respecto de abogados, por cuanto no prueban que tengan problemas para ello, es más, que si lo tuvieran quienes deben actuar son los colegios profesionales. Y la STSJ Andalucía de 25 marzo de 2015 respecto de una sociedad de responsabilidad limitada a partir del TS considera que se puede obligar a cualquier persona jurídica a la relación electrónica sin necesidad de que se cumplan los requisitos (en la línea ya expresa de la actual Ley 39/2015).



ciados en el artículo 2 del referido reglamento, atendiendo a la naturaleza y circunstancias de cada procedimiento administrativo, a la luz del derecho al procedimiento debido y al deber de buena administración, con la finalidad de impedir que se cause indefensión al interesado.” Además, añade que la obligatoriedad “deba aplicarse, en todo caso, de conformidad con los principios constitucionales que rigen la Administración pública, entre los que cabe considerar los principios de objetividad, racionalidad y proporcionalidad.”

La más reciente STS 953/2023, de 11 de julio de 2023, anula una Orden del Ministerio de Hacienda HAC/277/2019, de 4 de marzo, que imponía a todos los contribuyentes presentar electrónicamente la declaración del IRPF y del Impuesto de Patrimonio. Se anula porque obliga “sin determinar los supuestos y condiciones que justifiquen, en atención a razones de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, que se imponga tal obligación” (FJ 7°); “sin distinguir ninguna

condición personal que justifique que se imponga la obligación de declarar y liquidar por medios electrónicos” (FJ 6°). Esta Orden supone para el TS “dejar sin efecto” el derecho a relacionarse electrónicamente que la ley reconoce (FJ 6°).

Alguna normativa regional en la que tuvo la oportunidad de influir incluyó algunas garantías que podrían regularse. Por ejemplo, antes de la aprobación de un reglamento que obligue a relacionarse electrónicamente, se debería requerir que la Administración informe y certifique que se cumplen los requisitos necesarios para evitar la discriminación<sup>82</sup>. Asimismo, se exigía la elaboración de un informe obligatorio previo, justificando y acreditando que la obligación no constituye una barrera para el ciudadano<sup>83</sup>. Además, estas garantías debían aplicarse en todos los casos en los que el ciudadano tuviera que usar medios digitales obligatoriamente, sin necesidad de concluir toda la tramitación de manera electrónica, como es el caso de generar un formulario a través de Internet o la cita

82 Decreto 220/2014 valenciano de e-administración, artículo 12. 3° “La obligación de utilizar medios electrónicos requerirá el análisis previo y acreditación de que dicha imposición en modo alguno pueda suponer discriminación por la falta de garantía del acceso, disponibilidad y conocimiento de uso de los medios tecnológicos precisos y, en su caso, se arbitren los medios eficaces para evitarla.”

83 Artículo 94. 2° b) “La descripción del colectivo al que va destinado el procedimiento, su previsión de uso y la valoración de la posibilidad de la imposición de la obligación de uso de medios electrónicos en los términos del artículo 12 del presente decreto. En el caso de la imposición de la relación electrónica habrá de justificarse la misma y, en su caso, hacer referencia a las medidas previstas para evitar que dicha obligación implique una barrera efectiva en el acceso a la Administración actuante.” Y en todo caso, el reglamento debía detallar el alcance y sujetos de la obligación (art. 12. 4°), así como las consecuencias del incumplimiento (art. 12. 5°).

previa digital<sup>84</sup>. Estas son técnicas podrían mejorar la situación actual.

La Carta de Derechos Digitales debería ser un *faro* que *ilumine* el camino hacia la mejora de la situación actual, que sin duda tiene en cuenta. Así, el apartado XVIII 1º se enfoca en garantizar el acceso a los servicios, sistemas y procedimientos a través de la relación electrónica, con un gran énfasis en la igualdad. Esto se complementa con la mención a la no discriminación en el punto 3º. Especialmente el punto 4º, afirma la necesidad de que “Se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad.”

### 3. ¿QUÉ PASA SI ESTÁS OBLIGADO A RELACIONARTE ONLINE CON LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y TE RELACIONAS OFFLINE?

Si el obligado a la relación electrónica presentaba un escrito por medios no electrónicos, podía subsanar electrónicamente, pero que lo más probable es que lo hiciera ya fuera del plazo. Ello era así en razón de una ambigua

regulación en el artículo 68. 4º Ley 39/2015<sup>85</sup>. El artículo 14.1 del Decreto 203/2021 ha mejorado la cuestión, pues deja claro que la administración tendrá que requerir a quien estaba obligado y, entonces, tendrá un plazo de 10 días para subsanar y relacionarse electrónicamente. En la misma línea, aunque el artículo 39.1 Decreto 203/2021 autoriza a las administraciones a establecer formatos y estándares de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos, quien no siga los formatos documentales impuestos podrá corregir el “defecto”, bajo riesgo de perder el derecho (artículo 14.2º).

### 4. HAY QUE RESOLVER EL ESPECIAL PROBLEMA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

Un asunto de particular relevancia y sensibilidad se refiere a las notificaciones electrónicas. Ahí se da una –si se me permite– *combustión tóxica* de varios elementos:

- La generalización de la obligatoriedad de la relación –y las notificaciones– electrónicas, especialmente en el caso de las personas jurídicas.
- Las dificultades reales para los administrados en el uso de la adminis-

84 Artículo 12. 1º del Decreto 220/2014 valenciano de e-administración extiende sus garantías a los casos que se sólo se pueda “presentar o generar las solicitudes exclusivamente de acuerdo con los documentos electrónicos normalizados”

85 “Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.”

tración electrónica, particularmente para que puedan tener un conocimiento efectivo de las notificaciones. Este problema fue particularmente grave en el caso de la AEAT y su dirección electrónica habilitada.

- La regulación insuficiente de los “avisos” electrónicos que no son obligatorios y en muchos casos y en la práctica no llegan.
- El efecto detonante de una mala combinación: si no se accede a la notificación en diez días, se entiende que la notificación ha sido rechazada y se continúa con el procedimiento<sup>86</sup> (art. 41. 2° de la Ley 39/2015).
- Muchos obligados deben recibir comunicaciones y notificaciones a través de las muchas direcciones electrónicas habilitadas “únicas”. La mayoría Comunidades Autónomas y entes locales han preferido su sistema propio de notificaciones por problemas de interoperabilidad y coste por notificación.

Para Tomás Ramón Fernández, la Ley 39/2015 ha cambiado radicalmente la naturaleza de la notificación,

convirtiéndola de garantía a carga<sup>87</sup>. Boix afirma que el “ el nuevo sistema es francamente insatisfactorio desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, a los que deja en una situación de vulnerabilidad jurídica potencial notable”<sup>88</sup>.

Los avisos de notificaciones son la clave de bóveda para garantizar el acceso efectivo a la notificación. El artículo 41. 6° de la Ley 39/2015 los introdujo como novedad, pero con el problema de que “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”. De este modo, lo que en sí es una herramienta muy positiva de usabilidad y garantía para los ciudadanos, se convirtió en una fuente de problemas y falta de garantías.

Los tribunales ordinarios incluso cuestionaron la constitucionalidad de la ley<sup>89</sup>, o declararon en diversas ocasiones situaciones de indefensión o la vulneración del principio de confianza legítima<sup>90</sup>. El Decreto 203/2021 ha introducido algunas mejoras<sup>91</sup>.

86 Martínez Gutiérrez, Rubén (2016). *El Régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 233 y ss.

87 Fernández Rodríguez, T.R. (2015), “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, n° 198, p. 365.

88 Boix Palop, Andrés, (2019), “Reforma jurídico- administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español”, en *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* núm. 58 (julio-diciembre), págs 315-360, ver pp. 348 y ss. Cita p. 350.

89 Auto TSJ Castilla León de 14 de junio de 2017.

90 Cabe destacar la STSJ de Cataluña 7633/2018 de 15 de junio de 2018 (rec. 613/2015). En el ámbito judicial, Auto 14 de junio de 2017.

91 Aclara la obligación del interesado de actualizarlo y comunicarlo (art. 43.1°) y regula la práctica de que si no se tiene datos de contacto electrónico para practicar el aviso, la primera notificación al interesado se realizará en papel con indicación de que en adelante será notificado electrónicamente. Al tiempo, se brinda la oportunidad de que el ciudadano dé su contacto para que se le avise de futuras notificaciones.

La situación “resulta inaceptable”, a decir de Martín<sup>92</sup>, quien siguiendo a Gamero y Fernández<sup>93</sup> propone que si no se da el aviso, no puede entenderse rechazada la notificación por el transcurso de diez días desde la puesta a disposición, esto es, la eficacia del acto administrativo “quede retenida” hasta que el acceso se produzca.

El TC en su más que cuestionable STC 6/2019 de 17 de enero ha venido a dar por buena una mala regulación. Varias sentencias ordinarias y especialmente la la STS 610/2022, de 25 de mayo han validado la normativa<sup>94</sup> y muchos tribunales menores que tenían dudas, se han plegado a admitirla. No obstante, la STC 84/2022, de 27 de junio en un supuesto particular sí que anuló actuaciones por “la falta

de recepción de los avisos de notificación” al considerar indefensión y vulneración del derecho a ser informado de la acusación (FJ 4°). Que se tratase de un procedimiento sancionador, justifica para el TC la necesidad de una mayor diligencia por la Administración: “ante lo infructuoso de las comunicaciones practicadas por vía electrónica, la administración debería haber desplegado una conducta tendente a lograr que las mismas llegaran al efectivo conocimiento del interesado” (FJ 4°).

Así pues, en general los tribunales avalan la actual regulación, pero en supuestos específicos puede suponer vulneración de derechos fundamentales. Todo ello aconseja más si cabe, una mejora regulatoria.

92 Martín Delgado, Isaac, (2016) “Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. Las notificaciones administrativas”. En Gamero Casado, Eduardo [dir.] *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público* Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1951-2019. p. 2143.

93 Gamero Casado, E. Y Fernández Ramos, S. (2016), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13.ª edición, Tecnos, , Madrid, pp. 568 y 569.

94 STS 610/2022, de 25 de mayo desestimó un recurso contra el artículo 43.1º Decreto 203/2021 que, siguiendo la ley regula el aviso con “carácter meramente informativo”, se apunta que “constituye un mero recordatorio [...]” y se sigue al TC en 2019, por lo que “lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación se practique al interesado de la forma legalmente prevista en los artículos 40, 41 y 42 del citado texto legal, y que, [...] se garantice plenamente al interesado el conocimiento de la resolución administrativa” (FJ 3°).





# LA CITA PREVIA: ALGO BUENO QUE HA PASADO A SER EL EXPONENTE DE UNA MALA ADMINISTRACIÓN, NO NECESARIAMENTE DIGITAL

La cita previa ha pasado a ser un exponente social de mala Administración. Y lo cierto es que como punto de partida, la cita previa es precisamente un instrumento de buena Administración. No hay que olvidar que la cita previa permite ordenar y racionalizar los servicios Administrativos, facilita ajustar la demanda de servicios por la ciudadanía a la oferta y en su caso mejorar, reforzar y planificar los recursos administrativos disponibles. Asimismo, gracias a la cita previa, la ciudadanía puede evitar esperas innecesarias y que su presencia en la Administración se limite al número y tiempo mínimo imprescindible, gracias a una preparación previa de la cita. Igualmente, la cita previa puede servir para asignar tiempos personalizados según el servicio y complejidad de que se trate. De hecho, y pese a la muy razonable mala prensa que tiene, puede considerarse que en general la introducción de la cita previa en los servicios administra-

tivos es una mejora para la ciudadanía y, también, para los servicios públicos.

Sin embargo, la cita previa parece que se ha convertido en una de las mayores pesadillas para la ciudadanía, un muro real para su acceso a los servicios públicos. Ello es debido, en algunos casos, a que para solicitar la cita previa se exijan unos instrumentos digitales que suponen una barrera efectiva (formularios en web, aplicaciones, etc.) y no siempre se tienen en cuenta situaciones de brecha digital o de vulnerabilidad. Estos supuestos, sin duda, deben atajarse.

No obstante, considero que el problema de fondo en la mayoría casos nada tiene que ver con estas situaciones de brecha digital. Así, aunque la cita previa sea realmente sencilla y accesible para todos los colectivos (como pueda ser una simple llamada telefónica), simplemente no hay respuesta telefónica alguna, o no haya citas disponibles en tiempos razonables. Ahí el

problema es de dotación de suficientes recursos humanos y administrativos para satisfacer la demanda real de servicios y difícilmente es una cuestión de imposición de medios digitales o brecha digital. La cuestión ha llegado a degenerar en la criminalidad informatizada, al punto de que en mayo de 2023 quedó desmantelada una organización de un centenar de personas que bloqueaba con un *bot* informático las citas de Extranjería para revenderlas.<sup>95</sup>

No es admisible que los ciudadanos deban realizar muchas llamadas telefónicas o sucesivos trámites en internet para poder acudir a un servicio público. O que acceda físicamente a la Administración y le denieguen la prestación del servicio. Señala con razón el Defensor del Pueblo que “un guardia de seguridad no puede ser un filtro de acceso a la Administración”, que estas situaciones “suponen un incumplimiento objetivo y directo de la obligación recogida en el artículo 103.1 de la Constitución, según el cual la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con el principio de eficacia en el desempeño de su labor”

<sup>96</sup>. Asimismo, señala el Defensor del Pueblo que la situación puede afectar a la gratuidad del procedimiento administrativo al verse abocados a la contratación de servicios de asesoría para poder realizar con éxito sus trámites administrativos. Acierta al señalar que el sistema puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto, que ha de haber medios alternativos al electrónico para obtener cita previa y ha de haber mecanismos de acompañamiento a las personas que voluntariamente utilizan la vía electrónica pero tienen dificultades con las tecnologías.

El Sindic de Greuges de Cataluña<sup>97</sup> también ha pedido a todas las administraciones en Cataluña que la cita previa deje de ser un requisito para acceder a sus oficinas de atención ciudadana y registro. El Sindic de Greuges valenciano, ha declarado que la cita previa “no tiene sustento legal”, “ho y en día es una comodidad que se han buscado algunas administraciones para facilitar su trabajo”<sup>98</sup>.

Desde el punto de vista algo más jurídico<sup>99</sup> se ha recordado que como dice la STS de 23/03/2021 (RC

<sup>95</sup> [https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-12/detenidos-investigados-provincias-revender-citas-extranjeria\\_3628210/](https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-12/detenidos-investigados-provincias-revender-citas-extranjeria_3628210/)

<sup>96</sup> Se hace referencia a Recomendación de 19 de agosto de 2022, al Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones sobre las deficiencias detectadas en el servicio de citas previas y atención presencial, <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/atencion-ciudadania/>

<sup>97</sup> <https://www.sindic.cat/es/page.asp?id-53&ui-8945#.Y1AEDBzqQ70.twitter>

<sup>98</sup> <https://valenciaplaza.com/sindic-greuges-denuncia-cita-previa-ilegal>

<sup>99</sup> <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-cita-previa-obligatoria-en-las-administraciones-p%C3%BAblicas>



3688/2019) “el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como organización servicial que lo gestiona –lo debe gestionar–.” La cita previa es para el interés de la ciudadanía, pero no al contrario. De modo algo más forzado se afirma que sería necesaria una ley para incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la ley (art. 1.2° Ley 39/2015). Lo cierto es que la Administración presencial no está regulada como tal, sino más bien y por defecto, hoy día lo que hay es una Administración digital, si bien las personas físicas no están obligadas a la misma. El artículo 37 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 obligaba a que el horario de atención al público de la Administración fuese “lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados”.

En todo caso, no cabe duda que un sistema de cita previa que no asegure una eficaz y eficiente atención, va en contra del servicio a la ciudadanía. Como prescribe el artículo 3 de la Ley 40/2015 “el servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica su existencia y que debe presidir su entera actividad”. El derecho a la buena Administración o a una administra-

ción de calidad queda vacío de contenido y pierde sentido si el sistema de cita previa impide el acceso efectivo a los servicios públicos y Administrativos. A la inversa, adquiere todo el sentido hablar de mala Administración en situaciones en las que la cita previa impide la prestación de servicios administrativos. Además, pueden quedar comprometidos otros derechos, en razón del concreto procedimiento o servicio público del que se trate en cada caso y en el que la cita previa suponga una barrera efectiva.

Las reacciones sociales frente a las malas prácticas de la cita previa han sido importantes. Han sido paralelas a la reacción frente a las dificultades que tienen especialmente las personas mayores para acceder a servicios bancarios. Ello llevó a que unas 650 mil personas apoyaran una reclamación de atención humana por los bancos en *Change.org*<sup>100</sup>. En esta plataforma hay más de 100 reivindicaciones frente a la cita previa<sup>101</sup>. También se puede encontrar en internet modelos –de relativa consistencia jurídica– para presentar frente a las administraciones que utilizan la cita previa<sup>102</sup>.

Como se ha adelantado, en muchos casos los problemas de la cita previa no tienen que ver con la im-

100 <https://links.uv.es/bSWF8u5> , con 647.787 firmantes.

101 Hay III resultados, entre otras, pueden señalarse las siguientes: <https://links.uv.es/10mhFp7> (con 90 mil firmas); <https://links.uv.es/V2Erjc8> (con 48 mil firmas). Otras: <https://links.uv.es/cOZ7Eu4> ; <https://links.uv.es/K1r8nWC> ; <https://links.uv.es/K15zds4>

102 <https://links.uv.es/bqBcgc5>

posición del uso de medios digitales combinados con dificultades de acceso o brecha digital. No obstante, en otros supuestos sí que el problema es de esta naturaleza. Y en estos casos, desde hace años señalo que los problemas de obligación de uso de medios digitales no sólo se dan cuando se impone realizar todo el procedimiento electrónicamente, culminándolo con la identificación firma electrónica. Ello es un error. Las garantías frente a la imposición de la relación electrónica alcanzan también a todos los supuestos en los que se obliga a utilizar medios digitales, como pueda ser la cita previa o el muy habitual supuesto en el que el administrado ha de rellenar un formulario online y grabar todos los datos, pero luego ha de generar un documento que imprime y puede tramitar en papel. Aunque no sea electrónico todo el proceso completo, la imposición en un momento de pasar por medios electrónicos puede suponer un *cuello de botella*, una barrera efectiva, que puede ser prácticamente la misma que la imposición de la interacción plena con firma electrónica. En este sentido, me permito recordar que el artículo 12. 1º del Decreto 220/2014 valenciano de e-administración, a propuesta de quien suscribe, extiende sus garantías a los

casos que se sólo se pueda “presentar o generar las solicitudes exclusivamente de acuerdo con los documentos electrónicos normalizados”.

La cita previa puede configurarse con muchas variables que pueden atemperar los problemas. Es posible que haya cita previa telefónica o con sencillos medios digitales, pero que que existan alternativas de presencialidad física sin cita previa, con una garantía razonable de atención como mínimo en la misma jornada laboral. La solución pasa por asegurar un resultado, que es una atención eficaz y eficiente con cierta inmediatez, que puede ser variable según la naturaleza de la relación administrativa o de servicio de que se trate. Los medios que tiene cada organización para lograr este resultado pueden variar y quedar en manos de la autoorganización administrativa. Sin duda, se requieren recursos humanos y administrativos para dar suficiente servicio, incluyendo mínimos de presencialidad, para que las citas telefónicas o digitales sean en tiempos razonables y a través de mecanismos sencillos que no supongan barreras. Asimismo, ante la falta de lo anterior, se requiere la posibilidad de mecanismos de queja y denuncia efectivos frente a los casos de mala Administración.





# ALGUNOS DERECHOS QUE HAY QUE DESARROLLAR Y HACER EFECTIVOS

## 1. POR UN VERDADERO NUEVO DERECHO A LA ASISTENCIA EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

El artículo 12 de la Ley 39/2015<sup>103</sup> innovó al reconocer un derecho “A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”. Aunque esto suena prometedor, su efectividad todavía es cuestionable.

La comunicación electrónica con la administración puede ser complicada debido a múltiples problemas técnicos como errores de sistema, desconexiones, mala información, problemas con formularios en línea, dificultades con la firma electrónica, incompatibilidad con navegadores, la necesidad de tener software actualizado, etc., entre otros. Estos obstáculos llevaron a describir el proceso como una “supervivencia”

en la administración electrónica<sup>104</sup> o la tramitación electrónica como un peculiar *gymkhana*<sup>105</sup>, donde si no se logra completar, se pierden todos los derechos.

Las regulaciones estatales y autonómicas no han implementado mejoras suficientes para solucionar estos problemas. Lo ideal sería que este derecho garantizara servicios de asistencia para la relación electrónica, y que la administración tuviera la responsabilidad de probar la eficacia y disponibilidad de estos servicios, especialmente en situaciones críticas como la finalización de plazos. Asimismo, podría exigirse a la Administración la implantación de servicios a modo de botón antipánico, de asistencia al usuario para facilitar la relación electrónica que se hace imposible. Estos sistemas también deberían ayudar a los ciudadanos a generar evidencias de

103 Me remito a mi estudio, con propuestas regulatorias “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos. Asistencia... cit. apartado 4 “La garantía de acceso a la e-administración y el derecho a ser asistidos”.

104 López Tallón, A. (2010), *Manual práctico de supervivencia en la Administración electrónica*, auto editado y publicado por el propio autor, [https://sede.uhu.es/download/Manual\\_Supervivencia\\_eAdmin.pdf](https://sede.uhu.es/download/Manual_Supervivencia_eAdmin.pdf)

105 Gamero, Eduardo (2016), “Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, REDA, N° 175, pp. 15-27. apartado II.

sus intentos frustrados de interacción electrónica, explicando las razones del fracaso para posibles disputas relacionadas con plazos y otros asuntos. Hay modos de *amortiguar* la situación de abandono en la que queda la ciudadanía que, sin tener por qué ser experta técnica, hace esfuerzos considerables por la interacción electrónica, dedicando tiempo, dinero, herramientas y energías a veces muy superiores a las que tendría que emplear para la relación presencial que se pretende superar.

Además, debería arreglarse el auténtico despropósito que supone que ni siquiera tengan este famélico derecho quienes más lo necesitarían, que son los obligados a interactuar electrónicamente (artículo 12.2° Ley 39/2015). Para Gamero “esto es sencillamente inadmisibile. Supone una discriminación”<sup>106</sup>. A una persona física que no está obligada a usar medios electrónicos siempre le queda la opción de interactuar en persona. Sin embargo, para alguien obligado a interactuar electrónicamente, las consecuencias de no poder hacerlo pueden ser desastrosas, incluyendo la pérdida de la capacidad de presentar una solicitud, iniciar un procedimiento, cumplir con un plazo, presentar un recurso o alegación, etc.

## 2. EL DERECHO A NO TENER QUE APORTAR DATOS EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES, QUE SE VA HACIENDO REALIDAD

El artículo 53 d) Ley 39/2015, reconoce el derecho “a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”. Las condiciones para este derecho se detallan en los apartados 1°, 2° y 3° del artículo 28<sup>107</sup>. Este derecho tiene antecedentes en el artículo 35 f) de la Ley 30/1992 y, en particular, fue una de las novedades destacadas de la Ley 11/2007, que lo reconocía en su artículo 6. 2° b). Un sueño para cualquier administrado no tener que presentar documentos. Se promovía así un modelo de administración electrónica que permitiera el intercambio total de datos sin la intervención directa de personal administrativo en los procesos de comunicación. Pero este derecho ha quedado como un sueño *en construcción* desde 2007.

Según el artículo 28.3° Ley 39/2015, si la Administración no logra obtener los documentos necesarios de otras administraciones, “excepcionalmente [...] podrán solicitar nuevamente

<sup>106</sup> Ídem.

<sup>107</sup> Recientemente, Delgado Báidez, J. M. (2023), *El derecho a no aportar información al procedimiento administrativo en el contexto de la transformación digital*, Comares, 2023.

al interesado su aportación” (ap. 3º).” El Decreto 203/2021 introduce algunas leves mejoras, y señala que la Administración actuante puede pedir por vías no electrónicas el documento. Pero surge la duda de qué ocurre si la Administración finalmente no logra obtener los datos o documentos del interesado. El artículo 2. 1º e) del Real Decreto 1671/2009, antes aplicable, indicaba que “en caso de imposibilidad de obtener los datos [...] se comunicará al interesado para que los aporte, si no lo hace con riesgo de preclusión de plazos en su contra.” Al ciudadano le quedaba simplemente la posibilidad de quejarse.

Sin embargo, el TS ahora más sensible en estos temas, en su STS 27/2023, de 12 de enero entiende que es ilegal que se solicite al interesado que aporte documentos y que se le considere desistido por no hacerlo “teniendo éstas [las Administraciones] obligación de solicitarlos de la correspondiente Administración a través de interconexión telemática”.<sup>108</sup> Por lo tanto este derecho no se queda en la mera posibilidad de presentar una queja, sino que la Administración tiene que hacer todo lo posible por lograr los datos o documentos del interesado y, en ningún caso puede considerar desistido al interesado

si no los presenta. Es preciso seguir construyendo un modelo de archivo único e intercambiabilidad de datos entre Administraciones.

### 3. PRIVACIDAD, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS

La administración y prestación de servicios públicos implica necesariamente el tratamiento de datos, que en muchos casos son datos personales. La digitalización de la Administración intensifica estos procesos automatizados de datos. La personalización de servicios a 360 grados, por ejemplo, implica la creación de perfiles y evaluaciones para mejorar la prestación de servicios.

Aunque ésta es una tendencia positiva debido a su efectividad y eficiencia en el sector público, su uso debe ser contenido por el Derecho. Ya existe una amplia regulación de la protección de datos que se proyecta para todo el sector público. Por un lado, es esencial que se cumpla esta regulación. Ayuda y mucho que cada administración cuente con un delegado de protección de datos, pero aún persisten numerosos problemas con el cumplimiento efectivo de las normativas. Y no es fácil ni barato hacerlo.

<sup>108</sup> “Los interesados tienen derecho a no aportar documentos [...] La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos [...] salvo oposición expresa del interesado, no puede ser requerido a la aportación de documentos en los que funda la solicitud, cuando éstos obran ya en poder de las Administraciones o han sido elaborados por ellas,

Por otro lado, y puede que sorprenda, es necesaria más regulación legal y de calidad. El Tribunal Constitucional español obliga a que exista una legislación de calidad, especialmente en temas de protección de datos (STC 76/2019, de 22 de mayo) y basta mirar lo que están exigiendo las cortes constitucionales como las de Francia o Alemania<sup>109</sup>.

Principalmente, se necesita mejor regulación respecto al uso de inteligencia Artificial y sistemas automatizados por el sector público en el contexto de tratamientos masivos de datos. Esto es relevante, especialmente cuando estos sistemas se utilizan para combatir la ilegalidad y prevenir el fraude (por ejemplo, en organismos como la Tesorería General de la Seguridad Social, Inspección de Trabajo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, etc.). De la misma manera, se requiere una mayor regulación de los opacos tratamientos masivos de datos y sistemas de identificación biométrica y de reconocimiento facial en el ámbito policial y de aplicación de la ley.

En el ámbito de la vigilancia administrativa, Martínez Otero<sup>110</sup> recuerda que el uso de herramientas automatizadas para monitorear a los

ciudadanos puede ser beneficioso si se implementa de forma correcta. De hecho, los avances tecnológicos han facilitado que los sistemas automáticos reemplacen progresivamente al control humano, lo cual reduce costes y mejora la eficiencia. Sin embargo, si se usan incorrectamente, estas herramientas pueden representar un riesgo. Pero hay riesgos para la privacidad y la protección de datos, así como el riesgo de discriminación hacia determinados grupos. Por tanto, es fundamental equilibrar los posibles beneficios con los riesgos asociados a estas herramientas.

La administración está cada vez más motivada a utilizar la gestión de datos y la vigilancia automatizadas en diversas áreas de actividad administrativa (preventiva, represiva y reparadora). Los motivos son variados, incluyendo la transición al control administrativo posterior, la eficiencia económica de estos instrumentos, y la objetividad y neutralidad que generan en principio. Sin embargo, estas prácticas también afectan derechos como la privacidad, la protección de datos, la libertad y la no discriminación, entre otros. Además, pueden generar más opacidad, erosionar la legitimidad de la acción pública y

109 Puede seguirse Cotino Hueso, Lorenzo, (2023) "Una regulación legal y de calidad para los análisis automatizados de datos o con inteligencia artificial. Los altos estándares del Tribunal Constitucional alemán y otros tribunales, que no se cumplen ni de lejos en España", en *Revista General de Derecho Administrativo, RGDA Iustel*, RGDA Iustel, n° 63,.

110 Martínez Otero, Juan María, "Hipervigilancia administrativa y seguridad en la sociedad post-coronavirus", de próxima publicación.



despersonalizar la administración.

Es indudable que desde una perspectiva tecnológica, la adopción de estas herramientas es una tendencia imparable. Sin embargo, desde el punto de vista ético y jurídico, es necesario actuar con cautela. El De-

recho tiene la capacidad de sopesar y limitar el uso de estas herramientas, teniendo en cuenta los impactos y riesgos, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de su uso, y la necesidad de su regulación legal tras un debate democrático.

10

# UNA ADMINISTRACIÓN AUTOMATIZADA Y QUE USE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, PERO QUE RESPETE LOS DERECHOS DIGITALES Y NO DISCRIMINE

El apartado XVIII de la Carta sobre los “Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas” es una de las mejores contribuciones de la Carta, pues innova e impulsa en buena medida respecto del ordenamiento jurídico actual.

La mención del derecho al buen gobierno, a una buena administración digital y a los principios éticos es sumamente positiva y tiene la potencialidad impulsar avances normativos y jurisprudenciales. Se han captado los pilares fundamentales de las garantías en el ámbito de la IA: la transparencia, la explicación y la justificación de los usos algorítmicos de la Administración. También se ha tenido en cuenta la necesidad regular una reserva de humanidad, abriendo la puerta a la toma de decisiones discrecionales por sistemas automatiza-

dos o de IA. Otra mención positiva es la necesidad de un estudio de impacto multirriesgo para el sector público. También podría haberse complementado con la mención de sistemas de autorización previa, al menos para los usos de mayor impacto.

Pese las carencias significativas de las leyes 39 y 40, así como del Decreto 203/2021, las últimas tendencias regulatorias son favorables. Así lo es la primera regulación de IA pública en España, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, que exige transparencia y registros públicos de los algoritmos públicos<sup>111</sup>. También es relevante el reciente Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes para promover la inteligencia artificial en Extremadura. Como expresión directa de la Carta de derechos digitales, la Ley 15/2022, de

12 de julio, de igualdad, y en particular su artículo 23 sobre “Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados”, es un buen primer paso. Este artículo sobre “Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados” que impulsa que se “tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas” así como las “evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio” y para todo ello las administraciones “priorizarán la transparencia en el diseño” y el “uso de una Inteligencia Artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales”. Sin embargo, es esencial insistir en una regulación más detallada y precisa con respecto a los casos en los que los sistemas IA o automatizados pueden basar la toma de decisiones, detallando en qué ámbitos y hasta dónde pueden (o no) llegar los algoritmos a fundamentar decisiones, especialmente en casos de decisiones discrecionales. Aún falta regular muchos detalles relacionados con la transparencia, la explicabilidad y la justificación de las acciones basadas en estos sistemas. Seguir el camino de la regulación de Francia desde 2016 podría ser la mejor opción.

La sección I.4 de la Carta “declara que el principio de cumplimiento normativo desde el diseño es de aplicación íntegramente al desarrollo de los entornos digitales y por ello los desarrollos científicos, tecnológicos y su despliegue contemplarán en la determinación de sus requerimientos un análisis sobre el cumplimiento de tal principio.” Se trata del nuevo modelo jurídico del “más vale prevenir que curar”. Un componente crucial de este modelo es la evaluación de impacto.

En esta línea, el XVIII.4 de la Carta es completamente adecuado cuando afirma que “Será necesaria una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas.” Ya contamos con la experiencia en medio ambiente y no discriminación y, sobre todo, en protección de datos. Ahora es necesario estandarizar estos estudios de impacto del uso público de la Inteligencia Artificial (IA) desde una enfoque multirriesgo, pues son muchos los derechos en juego. Se pueden seguir grandes avances como los realizados en los Países Bajos<sup>112</sup>. Dado que estas tecnologías tienen un impacto

111 En especial, Cotino Hueso, L. y Castellanos J. (coords.) (2023), *Algoritmos abiertos y que no discriminen en el sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia.

112 M<sup>e</sup> INTERIOR Y RELACIONES DEL REINO (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). 2021. *Impact Assessment. Mensenrechten en Algoritmes (Evaluación de impacto. Derechos humanos y algoritmos)*, julio, <https://n9.cl/rnqqd>

no solo a nivel individual, sino también en la toma de decisiones sociales y colectivas, debemos empezar a implementar métodos participativos que incluyan a la sociedad civil como especialmente se ha subrayado en la Recomendación sobre la ética de la IA UNESCO de 2021<sup>113</sup>.

Además, en estos campos sería también de interés regular que la Administración justifique, en su caso, por qué se desvía de la decisión sugerida por el sistema automatizado o inteligente.<sup>114</sup>

113 Conferencia General 41ª reunión - París, 41 C/73, 22 de noviembre de 2021. Anexo. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920_spa)

114 Como tuve ocasión de proponer en la fase inicial de la Carta, “en el caso en el que la actuación administrativa se separe de la decisión propuesta por el sistema automatizado o inteligente, el interesado tendrá el derecho a que se motive o se explique la separación de dicho criterio.

RECOMENDACIONES  
O PROPUESTAS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
O REGULATORIAS

## POR LA DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Mejora de la Confianza y el Desarrollo Económico: la digitalización de la administración pública tiende a generar mayor confianza en los ciudadanos y hay una general correlación entre la implantación de la Administración digital y el desarrollo económico está correlacionada con el desarrollo económico.

Evolución hacia el Gobierno Digital: la transformación digital del sector público debe ir más allá de la mera informatización y la provisión de servicios públicos a través de Internet. Es necesaria una reinención de la organización y la gobernanza de las entidades públicas, poniendo lo digital en la base de una estrategia integral y conjunta de la organización.

Rediseño de Procesos y Gestión de Información: es esencial rediseñar procesos, gestionar la información y documentación, y orientarse al usuario a través de una evaluación y rediseño continuos. La digitalización de la Administración debe abarcar todo, desde la organización administrativa hasta los derechos de los ciudadanos.

Hacia un “Gobierno Digital” según la OCDE: se debe fomentar el uso de tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Esto se basa en

un ecosistema compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos.

Principio de Innovación Pública: se deberá impulsar nuevas metodologías, procesos, y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la adaptación continua a nuevas necesidades.

Innovación Continua: el avance tecnológico implica una adaptación y modernización constantes, incorporando los avances necesarios para la prestación de los servicios públicos. La innovación en la Administración pública debe ser anticipatoria y adaptativa ante los cambios sociales.

Innovación en las Administraciones: es imperativo eliminar los obstáculos legales y una privacidad y protección de datos mal entendida que obstaculiza la innovación en las administraciones. Se debe establecer un marco legal que facilite a las administraciones la adopción de nuevas tecnologías y la realización de actividades de innovación y modernización.

Uso de datos personales para innovación: es esencial establecer un marco jurídico claro para el manejo de datos personales por parte de las administraciones, lo que permitirá mejorar la eficiencia de los servicios

públicos y fomentar el uso de servicios en la nube, big data y datos abiertos. Solo existe un malentendido sobre la privacidad y la protección de datos que dificulta la innovación en las administraciones.

Cero Papel Real en las Administraciones: es necesaria la implementación de medidas para convertir las administraciones en entidades completamente digitales, promoviendo la obligatoriedad del uso de medios informáticos internamente.

#### UNA ADMINISTRACIÓN DIGITAL CENTRADA EN LOS USUARIOS

Objetivos de la UE para 2030: para alinearse con los objetivos de la Década Digital de la UE, hay que lograr que el 100% de los servicios públicos clave estén disponibles en línea para ciudadanos y empresas. Además, todos los ciudadanos deben tener acceso a registros médicos electrónicos y un 80% debe tener una identidad digital. Cada Estado miembro deberá dedicar al menos el 20% de su asignación a proyectos de transformación digital.

Inclusión Digital: es necesario asegurarse de que nadie quede desconectado, implementando medidas sistemáticas y específicas para tal fin.

Servicios con enfoque 360°: centrados en el usuario y compatibili-

dad con dispositivos móviles. Los servicios públicos digitales deben estar centrados en el usuario y ser compatibles con dispositivos móviles. Deben ser transparentes y ofrecer información clara y abierta sobre los servicios y el uso de datos personales. Los habilitadores tecnológicos, como la firma electrónica, deben estar disponibles y los extranjeros deben poder acceder a los servicios.

Deberá priorizarse el diseño centrado en el usuario: la racionalización de la prestación de servicios a través de ventanillas únicas, y la mejora de la interoperabilidad. Además, se recomienda la cocreación de servicios con los usuarios, evitar las brechas de servicio en múltiples niveles de gobierno y facilitar el uso de sistemas de identificación.

Educación y alfabetización digital: la educación superior es un factor crucial para el uso de la administración digital. Se debe invertir en capacitación y alfabetización digital para incentivar el uso de la administración digital.

Mejora de la usabilidad y las competencias digitales: los canales de contacto deben ser sencillos, seguros y con fiables. Implementar servicios one-click y mejorar la accesibilidad multiplataforma. Debe haber más procedimientos que se puedan realizar por Internet y se debe invertir en infraestructuras tecnológicas.



## INTEROPERABILIDAD, SERVICIOS BÁSICOS Y PLANIFICACIÓN

Todos los planes de digitalización deben pasar por la interoperabilidad de los sistemas desde el diseño y la gestión de los datos. La interoperabilidad es el suelo, la premisa necesaria, donde desarrollar la administración digital, implica la capacidad de que nuestro sector público pueda contar con elementos comunes que le permita la interacción, comunicación, compartir datos e intercambiar información y conocimientos de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte.

La interoperabilidad es esencial para la eficacia y transparencia de la administración digital. Los servicios públicos digitales deben ser abiertos y accesibles para todos.

Servicios básicos de Administración Electrónica: los servicios básicos deben estar disponibles para todas las administraciones, independientemente de la gestión o los presupuestos. Deben ser transversales, es decir, la misma solución tecnológica debe implementarse en la mayor cantidad posible de organismos públicos.

Planificación de la Administración digital: políticas estructuradas a través de un plan de sistemas. Los planes deben analizar la situación

actual, establecer objetivos, resultados y plazos, y definir las responsabilidades dentro de la organización.

## OBJETIVOS BÁSICOS DE DIGITALIZACIÓN PÚBLICA

Invertir en la modernización y actualización de las infraestructuras tecnológicas del sector público. Desarrollar plataformas de datos y sistemas de interconexión de registros, infraestructuras en la nube, para mejorar la colaboración entre diferentes niveles de gobierno.

Desarrollar y aplicar políticas de identidad y firma digital multinivel, adaptadas a la nueva normativa de la UE.

Implementar la tecnología *blockchain* en registros públicos y sanitarios para mejorar la seguridad y transparencia de los datos.

Implementar una Gobernanza de datos y administración pública basada en datos (*Data-driven gov*): una gestión pública basada en datos de calidad y seguros. Proporcionar un intercambio transparente de datos y una gobernanza de datos sólida para mejorar la toma de decisiones y el monitoreo general.

Big Data e Inteligencia Artificial como herramientas esenciales para la toma de decisiones, la elaboración de políticas, planes, estrategias públicas

y la identificación o priorización de objetivos. Además, se utilizan para evaluar y monitorear la actividad de la Administración

Desarrollar políticas de open data y reutilización de datos, y avanzar en la integración con la *EU Cloud Federation* y *GAIA-X*.

Fortalecer las políticas de ciberseguridad a todos los niveles, de acuerdo con el nuevo Esquema Nacional de Seguridad. Fomentar la colaboración público-privada en materia de ciberseguridad.

Reconocer e impulsar proyectos “tractores”, aquellos proyectos de gran envergadura que pueden acelerar la digitalización de las administraciones y la sociedad en general.

*GobTechLab* y el impulso de un ecosistema de innovación e investigación científica y desarrollo tecnológico: crear un marco para facilitar los programas piloto de pruebas de normativas y los sandboxes o espacios de prueba de tecnologías en diferentes ámbitos.

Usar sistemas públicos digitales y de IA: para la adjudicación de contratos, subvenciones y prestaciones y para la aplicación de la ley, y para generar sistemas inteligentes de alertas y realización de inspecciones.

Digitalización sectorial: establecer objetivos específicos para la digitalización de sectores clave como la sanidad, los servicios sociales, el

medio ambiente y la energía, la justicia, el transporte y la logística, la educación, el empleo y la seguridad.

Nueva economía de la lengua en el sector público: incorporando tecnologías del lenguaje al servicio público y generando, estandarizando y difundiendo recursos lingüísticos innovadores.

Uso de algoritmos verdes para mejorar la sostenibilidad en el sector público.

#### COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES Y ADMINISTRACIÓN DIGITAL MULTINIVEL

Cooperación entre las administraciones: la creación de la administración digital requiere un esfuerzo conjunto de todas las administraciones implicadas. Es necesario buscar políticas de cooperación y que todas las entidades del sector público estén orquestadas en el desarrollo digital.

Hay que tender a reutilizar aplicaciones y a compartir las mejores prácticas y desarrollos adquiridos a partir de más de dos décadas de experiencia en el ámbito digital público.

Las diferentes Comunidades Autónomas, entidades locales y otras organizaciones pueden funcionar como laboratorios de innovación, impulsando el desarrollo y la imple-

mentación de las mejores prácticas en la Administración digital.

La necesidad de coordinación no puede implicar una imposición que restrinja o llegue a asfixiar la considerable capacidad de autoorganización de las administraciones. De hecho, es preciso aprovechar esta autonomía como una oportunidad.

Eficiencia del gasto público y reutilización de aplicaciones: se debe tener en cuenta la eficiencia del gasto público y la necesidad de reutilizar aplicaciones y compartir las mejores prácticas y desarrollos.

#### LA DIGITALIZACIÓN DE NUESTROS SERVIDORES PÚBLICOS

Buscar el equilibrio entre los servidores públicos humanos y digitales. Para ello, es necesario invertir en la formación y actualización de habilidades (*reskilling* y *upskilling*) de los empleados públicos, con especial énfasis en el desarrollo de capacidades digitales y competencias en inteligencia artificial (IA).

El aumento de los servicios públicos digitales no debe reemplazar los sistemas presenciales, ni disminuir los niveles de personal necesarios para brindar un servicio de calidad.

Se recomienda la contratación de profesionales con habilidades en IA, robótica, *big data*, *cloud* y *edge*

*computing*, *IoT*, *5G*, ingeniería e informática.

Actualizar las descripciones de los puestos de trabajo para reflejar las nuevas funciones digitales y rediseñar tanto las funciones como los puestos en términos de formación y habilidades digitales. Se recomienda reforzar la formación para adaptarse al nuevo contexto, garantizando la estabilidad en el empleo.

Fomentar la formación continua de todos los empleados en nuevas tecnologías. Esto implica un compromiso con el aprendizaje y la adaptabilidad a medida que la tecnología sigue evolucionando.

Garantizar una correspondencia entre las pruebas de evaluación y las habilidades a evaluar. En particular, se debería dar importancia a la formación en digitalización y nuevas tecnologías.

Hay que evitar la privatización excesiva de los servicios y la subcontratación. Se propone que la digitalización no se convierta en una excusa para promover asociaciones público-privadas, manteniendo en su lugar una sólida base de empleo público.

Defender los derechos digitales de los empleados públicos, incluyendo el derecho a la desconexión digital y las garantías frente a la hiperconectividad laboral y mantener un equilibrio saludable entre el trabajo y la vida personal.

Promover el “derecho al olvido” para los empleados públicos y la igualdad de género en todos los procesos relacionados con la digitalización.

#### MEJOR REGULACIÓN Y DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS. ELEMENTOS Y PREMISAS BÁSICAS

La implementación de la Administración Electrónica no puede suponer la pérdida de derechos de la ciudadanía y hay que evitar situaciones de discriminación o indefensión que genera. Para ello, es importante fomentar y desarrollar instrumentos como la Carta de Derechos Digitales.

Como afirmase la STS de 16 de noviembre de 2016 lo electrónico “en modo alguno ha supuesto, está suponiendo, un cambio de paradigma, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar cualquier aproximación a esta materia siguen siendo las mismas dada su importancia constitucional” (FJ 3º). La relación electrónica con la Administración no debilita las garantías ya establecidas.

La premisa es el derecho a una buena administración digital es y también debe traducirse en un criterio de interpretación y presunción favorable a favor del ciudadano, ante las incertidumbres y cuestiones que no han sido abordadas o resueltas por el legislador o en la implantación

técnica de la Administración digital.

Mantener y desarrollar los principios básicos de la Administración electrónica:

- “Legalidad en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías” en la relación electrónica.
- El principio de “igualdad” frente a posibles “restricciones o discriminaciones” por el diferente tratamiento al administrado online u offline.
- El principio la “proporcionalidad” para exigir “las garantías y medidas de seguridad adecuadas” y para requerir datos imprescindibles.
- El principio “responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios, así como la “simplificación administrativa” o “transparencia y publicidad”, y el principio de la accesibilidad a la información, de “accesibilidad universal”.

Otros principios esenciales incluyen la neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso, la simplificación administrativa, la transparencia y publicidad, la accesibilidad universal, la cooperación y la interoperabilidad, la facilidad de uso, la visión 360º, la personalización y la proactividad.

La construcción de servicios electrónicos debe seguir centrada en principios comunes como la seguridad, la protección de datos, el rediseño de procesos, la innovación, la

orientación al dato y la capacitación del empleado público en habilidades digitales. Asimismo, se deben afirmar los principios del enfoque digital por defecto, el principio de solo una vez, el diseño para todos, la facilidad de acceso desde dispositivos móviles y el enfoque centrado en el usuario.

Priorizar la mejora de la usabilidad de la administración digital más intuitiva. Esto podría facilitar su adopción y mitigar las resistencias por parte de los ciudadanos en vez de optar por la obligatoriedad del uso.

#### SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LA RELACIÓN ELECTRÓNICA

Habría que modular la imposición generalizada de la relación electrónica a las personas jurídicas y colectivos. Por ejemplo, considerar aspectos como el número de empleados, el tipo de empresa en términos de tributación y facturación, para distinguir entre diferentes entidades como microempresas, asociaciones y comunidades de propietarios.

Quien debe estar disponible 24\*7\*365 es la Administración electrónica, no el administrado.

Prevenir situaciones de indefensión provocadas por la falta de acceso a trámites, comunicaciones o notificaciones, y modificar la presunción legal de rechazo de una notificación

no leída durante diez días, en caso de que no haya habido una notificación electrónica efectiva.

La decisión de imponer la relación digital a las personas físicas a través de reglamentos ha de asegurarse y acreditar que los ciudadanos tengan acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos necesarios. Verificar la capacidad económica, técnica y la dedicación profesional, entre otros factores que garanticen el acceso a los medios electrónicos.

La decisión de obligar ha de cumplir con los principios y garantías procedimentales, y los principios de objetividad, racionalidad y proporcionalidad.

Se pueden incluir técnicas legales de garantía para a la relación electrónica: la elaboración de un informe obligatorio previo y la certificación de que se cumplen los requisitos necesarios para evitar la discriminación.

Extender las garantías contra la imposición de la relación electrónica a todos los casos donde se requiera el uso de medios digitales, como la cita previa. Aunque todo el proceso no sea electrónico, el uso de medios digitales en cualquier etapa podría representar un obstáculo.

Debe desarrollarse la Carta de Derechos Digitales cuando afirma que debe garantizarse que se ofrecen alternativas en el mundo físico para

aquellos que no pueden o no desean utilizar recursos digitales.

Es necesario mejorar la regulación respecto a las notificaciones electrónicas, garantizando que si no se da el aviso electrónico, no pueda entenderse rechazada la notificación por el transcurso de diez días desde la puesta a disposición. La eficacia del acto administrativo debería “quedar retenida” hasta que el acceso se produzca.

#### LA CITA PREVIA HA DE SER UN AVANCE, NO UN RETROCESO

Hay que continuar con el uso de la cita previa en los servicios administrativos. Este sistema ordena y racionaliza los servicios, mejora la eficiencia y evita esperas innecesarias para los ciudadanos. También podría permitir la asignación de tiempos personalizados según el servicio y su complejidad.

La mayoría de los problemas con la cita previa son el resultado de una mala administración y nada tiene que ver con situaciones de brecha digital. Hay que asegurar que los servicios cuentan con los recursos humanos y administrativos necesarios para satisfacer la demanda de servicios.

Las citas telefónicas o digitales han de ser a través de mecanismos sencillos que no supongan barreras y,

sobre todo, han de dar citas en tiempos razonables.

Garantizar y asegurar unos mínimos de una atención presencial eficaz y eficiente a través de diferentes medios, dependiendo de la naturaleza de la relación administrativa o del servicio en cuestión. Esto puede incluir la necesidad de mantener ciertos niveles de presencialidad.

Implementar mecanismos de quejas y denuncias efectivos contra la mala administración, especialmente cuando los servicios de citas telefónicas o digitales no son razonables o accesibles.

#### HACER REALIDAD LOS DERECHO A SER ASISTIDOS Y EL DERECHO A NO PRESENTAR DATOS Y DOCUMENTOS

Hay que servicios de asistencia disponibles y eficientes en la interacción electrónica con la administración. Se propone que la administración garantice estos servicios, en especial durante periodos críticos, como el fin de plazos. Hay que a implementar servicios similares a un “botón de emergencia” para facilitar el uso electrónico cuando se vuelve imposible. Dichos sistemas deberían permitir a los ciudadanos documentar y explicar los intentos fallidos de interacción, sirviendo como evidencia

en disputas futuras. Así, se buscaría evitar que los ciudadanos se sientan abandonados en sus intentos de interacción electrónica, sin la necesidad de ser expertos técnicos y sin emplear más esfuerzo del necesario en comparación a la interacción presencial.

El derecho a la asistencia debe garantizarse también a quienes más lo pueden necesitar, que son los obligados a interactuar electrónicamente, frente al actual artículo 12.2° Ley 39/2015.

Es necesario garantizar que este derecho no se quede solo en la posibilidad de presentar una queja, sino que la Administración haga todo lo posible para obtener los datos o documentos del interesado. Hay que desarrollar un modelo de administración electrónica que permita el intercambio total de datos sin la intervención directa de personal administrativo en los procesos de comunicación. Y en ningún caso el administrado puede ser obligado a aportar los documentos.

#### PRIVACIDAD Y DERECHOS ANTE EL USO PÚBLICO DE SISTEMAS AUTOMATIZADOS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Hay que cumplir las regulaciones de protección de datos existentes en todos los sectores públicos y tales regu-

laciones deben ser de mejor calidad para tener las suficientes garantías constitucionales.

Hay que dotar de un marco jurídico actualizado y robusto que proteja y promueva el desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA) en el sector público, impulsando la innovación especialmente en el contexto de tratamientos masivos de datos.

Este marco debe garantizar que los sistemas inteligentes se utilicen de manera segura y ética en áreas vitales como en la prestación de servicios y la gestión administrativa, así como en la investigación, la salud, el transporte, la sostenibilidad y la educación.

Implementar regulaciones más estrictas sobre los tratamientos masivos de datos opacos y los sistemas de identificación biométrica y de reconocimiento facial en el ámbito policial y de aplicación de la ley.

Asegurar que una Administración automatizada y que utiliza IA respete los derechos digitales y no discrimine. Para ello, esencialmente hay que garantizar la transparencia, la explicación y la justificación de los usos algorítmicos de la Administración como los pilares fundamentales de las garantías en el ámbito de la IA.

Hay que regular mejor una “reserva de humanidad”, permitiendo la toma de decisiones discrecionales por sistemas automatizados o de IA

pero con requisitos y garantías.

Debe institucionalizarse una autorización previa de los sistemas y aplicaciones utilizados, especialmente para aquellos con mayor impacto. Hay que asegurar también el cumplimiento de la ley en el ámbito de la colaboración público privada.

Es necesario implementar un estudio de impacto multirriesgo para el sector público.

Asegurar la transparencia y mantener registros públicos de los algoritmos públicos, siguiendo la tendencia de las primeras regulaciones como la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana y el Decreto-ley 2/2023 de Extremadura.

Implementar un principio de cumplimiento normativo desde el diseño en el desarrollo de los entornos digitales públicos.

Requerir una evaluación de impacto en los derechos digitales al diseñar algoritmos para decisiones automatizadas o semiautomatizadas. Es necesario estandarizar estos estudios de impacto desde un enfoque multirriesgo.

Por último, en todas estas técnicas de garantía, deberíamos empezar a implementar métodos participativos que incluyan a la sociedad civil.





Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

*Edición de textos*

© el autor

*Documentación*

© el autor

*Maquetación*

Libroacadémico

© de los textos: el autor

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2023

© de las imágenes: el autor

© Lorenzo Cotino Hueso

ISBN: 978-84-18677-92-2