Hacia una nueva regulación de la administración digital

Isaac Martín Delgado
Profesor titular de Derecho Administrativo y director del Centro de Estudios Europeos "Luis Ortega Álvarez" de la Universidad de Castilla-La Mancha

Virginia Losa Muñiz
Vicesecretaria general de la Diputación Provincial de Palencia

SUMARIO. 1. Premisa: conceptos, carencias, datos. 1.1. La administración digital como concepto. 1.2. El mejorable marco normativo actual. 1.3. ¿Dónde estamos? Algunos indicadores de interés. **2. Planteamiento: del uso de los medios electrónicos a la innovación administrativa.** 2.1. Transformar el interior de la Administración: el necesario rediseño organizativo. 2.2. Situar al ciudadano en el centro del procedimiento: la orientación hacia el exterior de las herramientas digitales. 2.3. Más que procedimientos, servicios. 2.4. Colaboración en el diseño de soluciones. 2.5. Tomarse el derecho en serio: búsqueda de soluciones normativas efectivas. **3. Hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador.**

1. Premisa: conceptos, carencias, datos

En estas páginas se busca llevar a cabo una reflexión teórica acerca del marco conceptual de la transformación digital de la Administración pública desde una perspectiva jurídica en la que se identifiquen las carencias normativas y aplicativas que constituyen obstáculo a la innovación, complementada con una serie de propuestas prácticas que pueden resultar de utilidad a la hora de implantar el uso de los medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativo por parte de los entes locales. A diferencia de otras partes de esta obra,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

donde se abordan cuestiones que o prácticamente carecen de regulación o la existente es muy reciente, la experiencia práctica que tenemos en nuestro país a la hora de regular la administración digital, prolongada en el tiempo, hace que podamos llevar a cabo una evaluación basada en datos del momento en el que nos encontramos en cuanto al nivel de implantación de los medios electrónicos y, al mismo tiempo, apuntar algunas disfunciones regulatorias que están suponiendo un freno en la consecución de los objetivos planteados.

La reflexión conceptual que se realiza en las próximas páginas tiene como fin último apuntar la necesidad de avanzar hacia una nueva regulación de la administración digital, entendiendo el término regular no solo como equivalente a determinar las reglas aplicables a la actuación administrativa y las relaciones con los ciudadanos llevadas a cabo por medios electrónicos –algunas de las cuales, ciertamente, necesitan de modificación–, sino también como expresión de la necesidad de ajustar el funcionamiento del sector público por medios electrónicos para corregir las disfuncionalidades existentes.

1.1. La administración digital como concepto

Hablar hoy en día de Administración pública es necesariamente hablar de administración digital. En ausencia de un concepto legal, desde la Academia y entre los operadores jurídicos se ha aceptado comúnmente el ofrecido por la Unión Europea, que la entiende como "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"[1]. Esta definición pone de manifiesto cómo la Administración pública debe utilizar –en su organización y en el marco del procedimiento administrativo– aquellos procesos y medios tecnológicos que permitan garantizar la eficacia de la acción administrativa y, al mismo tiempo, generar una mejora en el servicio al ciudadano y, precisamente por ello, puede ser adoptada como orientación a la hora de concretar las diferentes claves que ha de integrar toda regulación de la transformación digital de las organizaciones públicas –también en el caso de los entes locales–.

El punto de partida es claro: el uso de las TIC no es un fin en sí mismo. Junto con ello, da muestra de dos circunstancias. De un lado, permite intuir su alcance:

1. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, COM (2003) 567 final, pág. 7.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

su implantación en la Administración lo abarca todo, desde la organización administrativa hasta los derechos de los ciudadanos, desde la constitución y el funcionamiento de los órganos colegiados hasta la notificación de las resoluciones, desde la transparencia hasta los contratos públicos. En segundo lugar, supone un cambio no tanto en el fondo como en las formas: se trata de usar las TIC para mejorar la administración, como función, y la Administración, como organización pública y persona jurídica. Y, si esto es así, es decir, si cambia la forma de organizarse y la forma de actuar de la Administración, puede cambiar toda ella. Estamos, sin duda –al menos desde el punto de vista teórico–, ante un nuevo modelo de Administración pública. Un modelo que no puede improvisarse ni irse construyendo sin estrategia ni planificación, simplemente a golpe de actuación del legislador.

Efectivamente, vivimos momentos de cambio. La sociedad, la economía, la cultura, la ciencia, la política e –incluso- el derecho, están experimentando una paulatina transformación en sus reglas de funcionamiento como consecuencia de una causa común: el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, TIC) por las personas y por las estructuras de las que estas forman parte. Ello ha supuesto que, en cierto modo, el concepto tradicional de Estado entre en crisis, lo cual afecta a la propia Administración.

Desde el plano teórico, la digitalización de su organización y de sus procedimientos de actuación nos sitúa ante un eventual cambio de paradigma en la concepción de las relaciones entre aquella y los ciudadanos. Efectivamente, la Administración surgida tras la Revolución Francesa, entendida como organización burocrática fuertemente jerarquizada con la encomienda monopolística de la labor de concretar el interés general y de ejecutar la ley, está dando paso a una Administración, fruto de la Revolución Tecnológica, cuyas notas características tradicionales se están diluyendo en beneficio de una potencial mayor participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública y de una posible flexibilización en la burocracia interna y externa, con el subsiguiente desplazamiento parcial del centro decisorio del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, este proceso no es aséptico. Ni las tecnologías ni las decisiones políticas de aprovechamiento de las mismas son neutras; además, su implantación en la Administración puede tener consecuencias negativas si el derecho no asegura el mantenimiento de las garantías jurídicas necesarias para la protección de los derechos de los ciudadanos.

Todas las transformaciones que están experimentando nuestras organizaciones públicas desde esta perspectiva tienen dos elementos en común:

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

de un lado, el uso de las TIC, que es la premisa que las hace posible; de otro, el acceso y la utilización de la información pública como herramienta para el cambio, que constituye el auténtico motor de la innovación. Administración digital, transparencia y reutilización de la información en poder del sector público constituyen el triple eje de este nuevo modelo de Administración pública.

La aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), se justificó precisamente sobre la base de la necesidad de impulsar el uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas con el fin de lograr, tal y como confiesa su exposición de motivos, "una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico" que "sirv(a) mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas" y que "refuer(ce) las garantías de los interesados". Estamos, sin duda alguna, ante un paso más en la lenta –pero progresiva– evolución de una administración basada en la burocracia decimonónica hacia una administración plenamente electrónica. Un paso que, ciertamente, podría haber sido más ambicioso y de alcance más amplio, pero que debe ser explorado en profundidad para lograr el objetivo ambicionado por el legislador de configurar una Administración pública moderna e innovadora.

El recientemente publicado Real Decreto 203/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, RAFE), concreta y desarrolla esta apuesta por el uso de los medios electrónicos con cuatro grandes objetivos: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica.

No puede desconocerse, sin embargo, la existencia de un importante acervo regulador previo del uso de las TIC en el ámbito jurídico-administrativo, singularmente desde la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE) –que ha estado vigente hasta el 2 de abril de 2021 en relación con aquellos extremos respecto de los cuales la LPAC aún no había entrado en vigor–. Podría afirmarse, de hecho, que nos encontramos en nuestro país en un proceso permanente de reforma de la Administración española en relación con dos de sus aspectos esenciales: la organización y el procedimiento administrativos. Desde que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

y del Procedimiento Administrativo Común reconociera la validez legal del documento electrónico e incluyera la posibilidad de que las administraciones hicieran uso de los medios electrónicos, hasta las actuales LPAC y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), se han sucedido diferentes e importantes reformas normativas que incorporan las TIC como herramienta de cambio. Fue el caso, significativamente, de la LAE, pero también de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (LRISP) y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Tal proceso sigue su curso, como ponen de manifiesto los diferentes planes y programas aprobados recientemente por el Gobierno de España en el marco de su estrategia relacionada con la agenda digital (a los que después se hará mención), así como los proyectos normativos anunciados –queda por ver si se cumplirán– en relación con el desarrollo de la LTBG y la necesidad de transponer la nueva normativa europea sobre reutilización de la información. Ciertamente, la transformación digital requiere de tiempo, planificación y estrategia, en todos los niveles territoriales y dentro de cada organización.

Sin embargo, no menos evidente resulta que los resultados, de momento, no son los esperados. Más allá de que no se ha logrado aún la tramitación de la totalidad de los procedimientos de las diferentes administraciones públicas por medios electrónicos –principalmente, respecto de los gestionados por las administraciones autonómicas y, sobre todo, por los entes locales–, más bien poco ha cambiado en la forma de diseñar la organización administrativa, de estructurar el empleo público y, en general, de prestar servicios a los ciudadanos. Nuestra organización sigue anclada, en su esencia, en los años 80, el procedimiento es la principal y casi única forma de actuación de la Administración y algunas de las garantías clásicas de los ciudadanos están en claro retroceso. Resulta posible afirmar, en consecuencia, que, salvo en relación con extremos muy concretos y más allá de declaraciones programáticas, todas estas novedades legislativas y ambiciosos proyectos de reforma simplemente han supuesto una cierta modernización, pero no una auténtica innovación pensada para proteger e, incluso, reforzar los derechos de los ciudadanos.

Completado el desarrollo a nivel normativo con el RAFE, resulta necesario llevar a cabo una reflexión de conjunto acerca del modelo de Administración pública que queremos implantar en nuestro país, sin dejar de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

lado el importante papel que desempeñan los entes locales en la prestación de servicios a la ciudadanía, y de la opción que deseamos llevar a cabo para concretar las relaciones entre esta y los ciudadanos.

A tal fin resulta imprescindible tener muy presente en todo momento una triple exigencia de carácter preliminar:

— se ha de partir de un concepto concreto de administración digital, que no se centre únicamente en el uso de los medios electrónicos, sino que considere los mismos como instrumentos para el cambio. Las TIC, como ha sido anticipado, no son un fin en sí mismo, sino una herramienta imprescindible para la innovación del interior de la Administración y para la eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos;

— se ha de optar por un concepto de ciudadano que, lejos de ser considerado como simple destinatario de actos administrativos, se sitúe en el centro de la actuación administrativa;

— se ha de buscar, tanto con carácter general como en cada concreto proyecto de digitalización, el equilibrio entre tecnología y derecho –y, por ende, entre tecnólogos y juristas–, logrando que la transformación digital no se haga a costa de los derechos y las garantías de las partes implicadas y que las exigencias jurídicas no supongan un freno a la innovación.

Partiendo de la realidad necesitada de mejora y sobre la base de ideas previamente exploradas en anteriores estudios, en este análisis se apuntan una serie de tesis –que, ciertamente, necesitarían de ulterior profundización y desarrollo– para contraponerlas con la situación actual de nuestro sistema y avanzar hacia una nueva regulación de la administración digital. Precisamente por ello, las reflexiones no se centrarán en el derecho positivo, sino en el deber ser, esto es, buscan ofrecer al legislador y a los actores públicos algunas pistas que pueden resultar de utilidad en su tarea de innovar la Administración desde una perspectiva tecnológica. Todas ellas se focalizarán, sin embargo, en la cuestión relativa al acceso a los servicios públicos por parte de los ciudadanos o, lo que es lo mismo, en la organización y el procedimiento administrativo desde la perspectiva del interesado en el contexto de adopción de actos administrativos. En la segunda parte del trabajo se ofrecerán pautas concretas, a modo de posible plan o guía de actuación, que pueden resultar de utilidad a los entes locales a la hora de dar cumplimiento a la normativa vigente y desarrollar su modelo de administración digital.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Aquí radica el principal reto que se plantea en relación con el proceso de digitalización de la Administración: logar una mayor eficacia en el ejercicio de la función de administrar sin restringir el ámbito de protección de los ciudadanos frente al poder público.

1.2. El mejorable marco normativo actual

Transcurridos más de 6 años desde la promulgación de la LPAC, y una vez que ha entrado completamente en vigor, puede afirmarse que su aplicación práctica ha evidenciado algunas carencias, no pocas de las cuales habían sido advertidas por la doctrina antes incluso de su aprobación. En lo que interesa a este trabajo, centrado en la regulación de la administración digital, las mismas pueden ser clasificadas en cuatro tipos: atomización de la regulación, error en el enfoque estratégico, no incorporación de tecnologías emergentes y olvido de los instrumentos paranormativos.

A continuación se desarrollarán estas ideas, tratando de ilustrarlas con referencias concretas a modo de ejemplo.

A. La atomización de la regulación

La tendencia a legislar por islas es un fenómeno que ha proliferado en los últimos años, particularmente en lo referido a la regulación del uso de los medios electrónicos por parte de las administraciones públicas. Cada materia es regulada tomando en consideración única y exclusivamente su ámbito de actuación –y, en su caso, su origen europeo– sin ponerse en conexión con otras materias relacionadas. Así ha ocurrido, por señalar un ejemplo, con la regulación de la contratación pública electrónica. El hecho de que la LCSP provenga de una Directiva europea, ni exige una actuación únicamente limitada a dar cumplimiento a la misma, ni impide introducir novedades no previstas en aquella en coherencia con el sistema nacional y con el ordenamiento jurídico propio. Dicho sencillamente, cumplir con el contenido obligatorio de una Directiva no significa integrar literalmente sus preceptos en la Ley nacional. Efectivamente, ha de tenerse presente que los objetivos del legislador europeo y del español no tienen por qué coincidir plenamente. Resulta evidente que la Directiva plantea su propuesta regulatoria y su apuesta por el uso obligado de los medios electrónicos desde la óptica del mercado interior, mientras que la legislación española en esta materia pretende lograr una Administración íntegramente digital. Transponer una

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Directiva obviando el conjunto del ordenamiento jurídico interno en un caso como el relativo a la contratación pública electrónica es un error de estrategia. En un contexto histórico en el que todas las administraciones españolas están implementando –cierto es que en grados muy diferentes– el uso de los medios electrónicos en sus respetivas organizaciones y en los procedimientos que tramitan para el ejercicio de sus competencias, la opción del legislador no puede ser, dicho gráficamente, la de limitarse a mirar únicamente hacia arriba, dejando de lado lo que está ocurriendo a su alrededor. Por esta razón, teniendo en cuenta el grado de implantación de los medios electrónicos en la Administración española y el contenido obligatorio de la LPAC y de la LRJSP, el legislador de contratos debería haber aprovechado la transposición de las nuevas directivas para apostar decididamente no solo por el uso de los medios electrónicos en los procedimientos de contratación pública, sino por el rediseño y la simplificación de estos. En otras palabras, la potenciación del adjetivo "electrónico" ha de tener efectos sobre el sustantivo "contratación pública". La generalidad de la regulación de la Directiva en el concreto aspecto del uso de los medios electrónicos no puede ser la excusa del legislador español para prescindir del modelo integral de administración digital, que se está intentando construir en nuestro país desde la LAE en relación con los diferentes ámbitos de la acción administrativa. El reciente Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tampoco ha supuesto un cambio sustancial desde la óptica del uso de los medios electrónicos en los procedimientos de contratación. Es más, nuevamente esta cuestión ha quedado relegada a un plano residual.

Otro ejemplo –de menor alcance, pero igualmente significativo– es la reciente reforma operada por el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, en el que se contempla como herramienta de autenticación electrónica la llamada "firma insertada", concepto desconocido hasta el momento en nuestro sistema. Efectivamente, modifica el artículo 129 de la Ley General de la Seguridad Social para señalar que la tramitación de las prestaciones y demás actos en materia de Seguridad Social se regirá por la LPAC, establecer el deber de facilitar a los interesados el ejercicio de sus derechos por medios electrónicos y reconocer la validez de la firma insertada en los documentos como instrumento de firma de los contemplados en el artículo 10.1 LPAC –siempre que se acompañe de copia del DNI y se compruebe la correspondiente identificación favorable a través del Servicio de Verificación

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

de Datos de Identidad y Residencia–. A falta de ulterior desarrollo normativo para la incorporación de nuevos sistemas de firma no criptográfica, esta opción normativa pone de manifiesto tres ideas. En primer lugar, la necesidad de ofrecer instrumentos más flexibles para que los ciudadanos puedan acceder a los trámites administrativos por medios electrónicos, lo que evidencia que los sistemas puestos en práctica implican no pocos obstáculos en este sentido. En cualquier caso, ello no debe hacerse a costa de la seguridad del sistema. Una firma insertada no deja de ser la firma manuscrita digitalizada cotejada por el empleado público correspondiente. La flexibilidad de la LPAC en relación con esta cuestión es patente y existen medios sencillos de autenticación de la voluntad más garantistas que, sin embargo, no están siendo explotados por los diferentes niveles de Administración. En segundo lugar, se crean nuevas islas regulatorias y aplicativas, al permitirse el uso de este instrumento solo en los procedimientos de la Seguridad Social en un contexto de aumento exponencial de la carga de trabajo como consecuencia de la pandemia cuando, ante un correcto grado de implementación de la administración digital, ese aumento no debería haber traído consigo mayores problemas; dicho de otro modo, no hace sino poner de manifiesto que el estado de implementación de la administración digital es aún muy bajo incluso en las administraciones que, supuestamente, se encuentran más avanzadas. En tercer lugar, los problemas de accesibilidad por parte de los ciudadanos, bien por desconocimiento del modo de funcionamiento de los sistemas de relación por medios electrónicos con las administraciones, bien por falta de disponibilidad de las concretas herramientas exigidas a tal fin, parecen justificar esta decisión. Optar por mecanismos eficaces de asistencia a los interesados y por la eliminación de trámites burocráticos innecesarios siempre es preferible. No hacerlo así implica digitalizar la burocracia.

La tendencia a legislar por islas deriva en la fragmentación del sistema normativo regulador del uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas y tiene como consecuencia una fragmentación organizativa en la práctica.

Efectivamente, una de las características más relevantes en nuestro modelo de implantación del uso de los medios electrónicos en las diferentes administraciones públicas es la enorme atomización organizativa en la gestión de las TIC. El Informe CORA ya evidenció que la organización actual de las TIC en la AGE es compleja y heterogénea, con un elevado grado de atomización y un alto nivel de independencia a la hora de prestar sus servicios, por lo que muchas unidades TIC no han alcanzado el tamaño

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

necesario para aprovechar las ventajas derivadas de las economías de escala. Tal y como en él se explicaba, se ha desarrollado un modelo de organización "en isla" con las ineficiencias que ello conlleva, debiéndose evolucionar hacia un modelo más centralizado de prestación de ciertos servicios horizontales ahora que la tecnología lo permite. Junto con ello se afirmaba que, en el actual estado de madurez de las TIC, estas se han convertido en uno de los ejes sobre los que se puede articular una reforma y transformación de la AGE, puesto que permite generar eficiencias y optimizar los recursos, aunque para ello sea necesario modificar los actuales procedimientos y estructuras de la Administración. Y se concluía que la actual estructura de gobernanza de las TIC en la AGE no permite disponer de una estrategia y visión unificada que facilite la optimización de los recursos y el ahorro de costes. Por todo ello, se insistía en la necesidad de un nuevo impulso en este ámbito, basado en la eficiencia y la calidad de servicio, y liderazgo para ejecutarlo, lo que requiere una nueva gobernanza, así como en el hecho de que la reforma de la gestión de las TIC, para alcanzar todo su potencial, debe ir acompañada de una profunda revisión de los procedimientos y la organización de la AGE, en particular los correspondientes a las unidades horizontales. Se ha intentado reaccionar frente a esta realidad a través de la introducción en el modelo de gobernanza de un CIO para liderar el proceso de cambio, la Secretaría General de Administración Digital y, más recientemente, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, ubicada en el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Estas consideraciones pueden aplicarse igualmente al resto de niveles territoriales de Administración. Más aún en el ámbito local, en el que el gasto en tecnologías y la disponibilidad de personal TIC resultan claramente insuficientes, como se verá más adelante. Junto con ello, se sigue echando en falta una mayor cooperación con comunidades autónomas y entes locales.

Más allá de la cuestión puramente organizativa, la experiencia práctica de aplicación de la LPAC en los años transcurridos desde su entrada en vigor ha puesto de manifiesto tres carencias: la disciplina del procedimiento administrativo electrónico y de la organización administrativa basada en las TIC es muy poco novedosa y, en relación con algunos extremos, está planteando más problemas que soluciones ofrece; la dispersión de la regulación de las instituciones de régimen jurídico dificulta una visión de conjunto de la administración digital que obstaculiza la innovación; finalmente, siguen sin introducirse garantías eficaces ante el incumplimiento de las obligaciones de impulso de la administración digital.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Se trata de una norma de factura puramente burocrática, pensada para la Administración General del Estado y no centrada en el ciudadano, sino en blindar la legalidad de la actuación administrativa y en dar cobertura normativa a proyectos tecnológicos desarrollados por aquella. El nivel local no fue tomado en consideración y ello ha tenido su efecto en un bajo grado de implantación del uso de los medios electrónicos por los entes locales, como se expondrá a continuación. El RAFE mitiga en parte esta situación de dispersión normativa, al regular conjuntamente el desarrollo de la LPAC y de la LRJSP, pero ha mantenido el olvido de la situación específica de los entes locales, a los que resultan de aplicación multitud de obligaciones, de carácter básico[2].

Una nueva regulación normativa de la administración digital debería tomar en consideración esta realidad para evitar reproducirla en el futuro. En cualquier caso, el objetivo de regular –esto es, de reajustar el funcionamiento digital del sector público– puede satisfacerse con planes y estrategias internas de conjunto referidas a cada concreta organización en las que los extremos mencionados sean tomados en consideración.

B. La apuesta por la imposición encubierta y la ausencia de estrategia

El principal defecto de la LAE fue la previsión contenida en su disposición final tercera, en el sentido de que, respecto de las comunidades autónomas y los entes locales, los derechos en ella contenidos serían exigibles en relación con todos sus procedimientos "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias". Ello condujo a que, a pesar de los esfuerzos iniciales, con la llegada de la crisis económica de 2008 los diferentes proyectos de implantación de las TIC quedaran en suspenso. Ni la LPAC ni la LRJSP contienen una previsión de esta naturaleza, lo cual ha de ser valorado muy positivamente. Junto con ello, una y otra otorgan relevancia a la reutilización de soluciones tecnológicas existentes para facilitar la transformación digital, algo que también resulta positivo.

Sin embargo, la reiterada ampliación de la completa entrada en vigor de la primera que se fue sucediendo en años anteriores, junto con las dudas

2. La única mención específica de relevancia referida a los entes locales es la contenida en el artículo 13.3, relativo a la actuación administrativa automatizada, que se remite a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Como explica en su blog Víctor Almonacid, la redacción procede de una propuesta planteada por un grupo de funcionarios con habilitación nacional; https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/03/31/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-i/ (última consulta: febrero de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

acerca de qué resultaba exigible y qué no, ha generado un efecto similar en la práctica al producido por la ausencia de recursos. Junto con ello, el intento encubierto de convertir esa promoción de la opción por la adhesión a las plataformas estatales en una obligación en toda regla ha traído consigo consecuencias contrarias al objetivo pretendido, cual es el de garantizar la interoperabilidad entre niveles territoriales y el de asegurar la disponibilidad de medios tecnológicos para la satisfacción de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de las obligaciones normativas.

Comenzando por esta última cuestión, debe tenerse presente que la disposición adicional segunda LPAC buscaba imponer indirectamente el uso obligado de algunas herramientas tecnológicas estatales bajo determinadas circunstancias. Este precepto establece que "[p]ara cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el caso que una comunidad autónoma o una entidad local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas"[3].

3. A través de una resolución administrativa (*Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016*) se obligó a las comunidades autónomas y a los entes locales suscritos al mismo, antes de la entrada en vigor de la LPAC (y, por tanto, de su disposición adicional 2.ª), a suscribir las plataformas y aplicaciones desarrolladas por la Administración General del Estado para cumplir con las obligaciones en materia de administración electrónica. Entre las obligaciones del Acuerdo está la relativa a la suscripción de un convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica para ganar eficiencia, evitar gasto duplicado y reducir costes de funcionamiento. Así pues,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Establecer como único criterio el de eficiencia económica, sin tener en cuenta que algunas comunidades autónomas han desarrollado sus propias soluciones tecnológicas –en algunos casos, de mayor calidad que las estatales–, es más que discutible. Sobre todo cuando la LRJSP prevé vías alternativas para compartir tecnologías y reutilizar sistemas y aplicaciones en sus artículos 156 y 157. Pero, al mismo tiempo, ha de verse como una garantía última del ejercicio de los derechos reconocidos en el contexto de las relaciones con las Administración por medios electrónicos en el caso de administraciones que, por su naturaleza, carecen de medios. En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de esta disposición en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, declarando que no es inconstitucional si se interpreta como imposición de una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado y en ningún caso como habilitación para ejercer un control administrativo. Afirma el TC que "la previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las comunidades autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas. La

las comunidades autónomas deberán suscribir con la Administración General del Estado el Convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica, lo que les permitirá usar los sistemas ya disponibles por parte de la Administración General del Estado. Asimismo, la comunidad autónoma asume el compromiso de trabajar de forma activa con el fin de mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos y reducir costes de funcionamiento a través de los siguientes instrumentos: adherirse al uso de las plataformas y los registros para la gestión electrónica de los procedimientos facilitados por la Administración General del Estado (particularmente, en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración); facilitar la integración de las entidades locales del territorio de esa comunidad autónoma en las plataformas, sistemas y soluciones tecnológicas estatales; integrar los registros de la comunidad autónoma en el Sistema de Intercambio de Registros, de manera que los intercambios se hagan solo por medios telemáticos, sin movimiento de papel; utilizar los medios telemáticos para la obtención de datos, información y certificados que obren en poder de la Administración, para evitar que los tengan que presentar los ciudadanos (en especial, la Plataforma de intermediación).

ISBN: 978-84-120267-7-1

limitación impuesta a las comunidades autónomas y a los entes locales sería una obligación de carácter meramente formal que, en cuanto tal, no vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida (artículos 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, STC 141/2016, FJ 7)" (F. J. 11.º).

En definitiva, en lugar de buscar la imposición de las soluciones estatales, convendría optar por la cooperación, no solo en la institución del modelo normativo de administración digital, sino también en el diseño y despliegue de las herramientas tecnológicas necesarias para sus relaciones con los ciudadanos. No en vano, el RAFE, teniendo muy presente la citada Sentencia, matiza claramente esa opción inicial y apuesta por la colaboración entre administraciones públicas, previendo la posibilidad –como opción absolutamente voluntaria– de adhesión a las sedes electrónicas de otras administraciones, a la Carpeta Ciudadana de la AGE y, en general, al resto de plataformas de esta.

En cuanto a las sucesivas prórrogas de la completa entrada en vigor de la LPAC, puede afirmarse que, a pesar de que sus disposiciones transitorias buscaban ir implementando paulatinamente algunas de las novedades (por ejemplo, la existencia de un registro único por cada Administración) y de que con ello se evitaba el vacío normativo estableciendo en diferentes momentos la continuidad de los archivos, registros y puntos de acceso en tanto que no produjeran efectos las disposiciones que los regulan, el hecho de que, en relación con estos extremos –en concreto, con el registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el punto de acceso general y el archivo único–, se previera en la redacción originaria de la norma una *vacatio legis* de tres años ya apuntaba a la pasividad (disposición final séptima). Estábamos ante una auténtica "vacación legal" que terminaría por establecer en el subconsciente colectivo de las organizaciones administrativas que existe un amplio plazo para cumplir con las exigencias de las nuevas leyes –todas ellas ya incumplidas en no pocos casos bajo la normativa anterior–, con el consiguiente riesgo de un nuevo incumplimiento por omisión. Las sospechas se convirtieron en realidad, no solo porque numerosas entidades siguen sin adaptar su organización y sus procedimientos a los requerimientos de la LPAC, sino, sobre todo, porque de ello se derivó una ampliación inicial en dos años más de la fecha límite para la completa entrada en vigor de la misma introducida mediante el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, y, posteriormente, una nueva ampliación, operada a través del Real Decreto-ley

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. En uno y otro caso, sin planes específicos ni calendarios concretos de implantación.

Curiosamente, esta última norma no fue convalidada, con lo que quedó derogada (véase la Resolución de 10 de septiembre de 2020 del Congreso de los Diputados, publicada en el BOE de 11 de septiembre). Sin embargo, a través del inmediatamente posterior Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (que nada tiene que ver con el objeto material de la LPAC), se recuperó la ampliación, de modo tal que la previsión de completa entrada en vigor de esta quedó fijada, ya definitivamente, para el 2 de abril de 2021.

Merece la pena detenerse brevemente en la motivación de las ampliaciones, porque evidencian cómo la falta de estrategia genera incumplimiento. Efectivamente, la reforma de 2018 se justificó por el siguiente hecho:

> "la *vacatio legis* plasmada en dicha disposición final séptima se ha revelado insuficiente en la práctica para contar de forma simultánea con las condiciones que son presupuesto necesario para el cumplimiento de los ambiciosos objetivos perseguidos por ambas leyes. La adaptación de los procedimientos administrativos y el diseño de procesos de gestión óptimos, exige que los desarrollos tecnológicos y jurídicos cuenten con el grado de madurez necesaria para dar satisfacción a este nuevo estadio de desarrollo de la actividad de las administraciones públicas. Así, el desarrollo reglamentario que precisa el funcionamiento de algunos aspectos técnicos y procedimentales tales como las notificaciones, el registro de apoderamientos, los funcionarios habilitados o algunas cuestiones sobre los registros generales y archivos, debe adaptarse a lo señalado en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo. En particular, se requiere acordar entre las administraciones públicas competentes las opciones que permitan una verdadera interoperabilidad respetuosa con sus respectivos ámbitos de competencias. Este acuerdo será el marco para el diseño de los sistemas tecnológicos que han de dar soporte a los aspectos funcionales interoperables, que en el plazo actual de entrada en vigor no estarán adaptados a estas exigencias. En definitiva, la imposibilidad técnico-organizativa de concluir en los plazos inicialmente previstos los procesos de adaptación a la nueva realidad, obliga a ampliarlos en este Real Decreto-ley. Con ello, se trata de implantar estos instrumentos básicos del funcionamiento de las administraciones conforme a los principios de eficacia administrativa

> y garantía de los derechos de los ciudadanos y de los operadores jurídicos y económicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, que precisamente son los principios que persigue la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por todas las razones anteriores, se juzga urgente y necesario ampliar en dos años el plazo inicial de entrada en vigor de las previsiones de la disposición final séptima de la Ley 39/2015 en lo relativo al registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo electrónico, para garantizar que los operadores jurídicos, los ciudadanos y las administraciones públicas puedan ejercer plenamente sus derechos con plena seguridad jurídica y beneficiarse de las ventajas que el nuevo escenario está comenzando a proporcionarles. Esta ampliación del plazo permitirá de forma coordinada completar todos los aspectos jurídicos, organizativos, procedimentales y técnicos que compatibilicen la garantía plena del ejercicio de los derechos y la validez jurídica de los procedimientos, junto con el respeto del marco de distribución de competencias que consagra la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, antes citada".

Más allá de que se compartan o no los motivos para justificar la ampliación del periodo de transitoriedad, la reforma no llevaba aparejada la exigencia de elaborar planes de implantación de los medios electrónicos en relación con los extremos contemplados en la disposición final 7.ª, con lo que no se incorporaron nuevas garantías para evitar la situación actual.

Ello explica la ampliación efectuada en agosto de 2020, que se justificó de nuevo sobre la base de consideraciones similares y de la situación extraordinaria provocada por la pandemia. Aunque el Real Decreto-ley fuera derogado merece la pena reproducir los argumentos ofrecidos:

> "la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, suponen un cambio fundamental para las administraciones públicas en España desde el punto de vista del marco normativo, por cuanto establecen que la relación electrónica es la vía principal de tramitación de los procedimientos administrativos, encaminada a lograr un modelo de administración transparente, más ágil y accesible para los ciudadanos y las empresas y más eficiente en su gestión. La exigencia de una adaptación paulatina por parte de todas las administraciones públicas de nuestro país a este nuevo paradigma administrativo

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

ya fue prevista por el legislador en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al fijar una fecha de entrada en vigor posterior a la general de la Ley, en concreto el 2 de octubre de 2018, para los preceptos reguladores de determinadas materias que por su trascendencia, efectos prácticos y potencial afectación al núcleo esencial del ejercicio de los derechos de los interesados en su relación con las administraciones públicas aconsejaban una *vacatio legis* más amplia. Se trata de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Esta disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya fue modificada por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 6 prolongó hasta el 2 de octubre de 2020 la fecha de entrada en vigor de las previsiones sobre las cinco materias señaladas inicialmente prevista para el 2 de octubre de 2018. La situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha obligado durante estos últimos meses a las diferentes administraciones públicas a priorizar la asignación de recursos humanos y tecnológicos al robustecimiento de las infraestructuras y medios tecnológicos existentes para garantizar su funcionamiento, la prestación de los servicios públicos por sus empleados de forma no presencial y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y empresas. Esta necesaria priorización ha dificultado en muchos casos continuar al ritmo previsto los trabajos de adaptación de los procedimientos administrativos y el diseño de procesos de gestión óptimos necesarios para el cumplimiento en la fecha prevista en la disposición final séptima de todas las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, objetivo que ha de cumplirse en todo el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, cercano a once mil ochocientos sujetos diferentes, pues comprende la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local y sus respectivos sectores públicos institucionales en los términos que delimitan ambas leyes. En definitiva, el riesgo manifiesto desde el punto de vista técnico-organizativo de no concluir a 2 de octubre de 2020 los procesos de adaptación, imposibilidad que puede afectar no solo al ejercicio de los derechos de los interesados sino a la interoperabilidad del funcionamiento de todas las administraciones públicas, aconseja ampliar

> de nuevo el plazo de entrada en vigor de todas las materias cuya entrada en vigor estaba prevista para el 2 de octubre de 2020, por un periodo adicional de seis meses, hasta el 2 de abril de 2021, que permita absorber el impacto y el retraso que hayan sufrido las diferentes administraciones públicas en el calendario de ejecución de las tareas que les competen debido a la mencionada reasignación de prioridades y recursos y finalizar así la implantación de estos instrumentos básicos del funcionamiento de las administraciones públicas conforme a los principios de eficacia administrativa y garantía de los derechos de los ciudadanos y de los operadores jurídicos y económicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, que precisamente son los principios que persigue la Ley 39/2015, de 1 de octubre".

El último Real Decreto-ley no fue tan exhaustivo en los detalles; simplemente justifica la ampliación "ante la dificultad de concluir los procesos de adaptación necesarios antes del 2 de octubre de 2020". Sobran los comentarios.

Aunque la LPAC ha entrado finalmente en vigor el pasado 2 de abril de 2021, se sigue sin incorporar medidas coercitivas que garanticen el cumplimiento; no se prevén los recursos adecuados para las entidades públicas que puedan tener más dificultades a la hora de cumplir con las obligaciones de la LPAC; aunque comienzan a impulsarse planes concretos que ayudarán a la transformación digital, el enfoque centralista y centralizador es patente.

Así pues, regular la cooperación y la necesidad de planificación constituye otra de las claves que deben ser tomadas en consideración.

C. La necesidad de incorporar tecnologías nuevas

La capacidad de innovar tecnológicamente exige con carácter previo valorar el impacto de tal innovación. Precisamente por ello, la transformación digital de la Administración pública también es cuestión de estrategia. Y toda estrategia tecnológica que pretenda ser verdaderamente tal ha de contemplar entre las distintas opciones la necesidad de aprovechar el potencial que ofrecen las tecnologías más relevantes. Ello exige plantear objetivos, diseñar líneas de acción y emprender reformas que aprovechen todas sus potencialidades.

No son pocas las voces que denunciaron que la LPAC nacía desfasada desde el punto de vista tecnológico. En cierto modo, es otra de las consecuencias de la tendencia a legislar por islas anteriormente expuesta. Para regular bien

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

en materia de administración digital, no solo debe tomarse en consideración el objeto material de actuación al que se quiere dar respuesta, sino que ha de tenerse presente igualmente el contexto tecnológico y su previsible evolución.

Desde esta perspectiva, un paso más en la dinámica de progresiva incorporación de tecnologías en los procesos decisorios públicos es el concepto de "gobierno abierto", que se entiende como una nueva forma de gobernar e, incluso, como una filosofía acerca del papel del Gobierno y de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Un paso que, muy probablemente, debe más a los intentos del poder público de legitimarse ante los ciudadanos por el incremento de la corrupción y la devaluación del espacio público que a la búsqueda de una democracia participativa real, pero que supone una evolución en el sistema democrático, pues otorga un mayor protagonismo a la democracia abierta como complemento de la democracia participativa y ello también tiene sus consecuencias sobre la acción de la Administración.

Efectivamente, en el ámbito del Derecho Administrativo se habla de "administración abierta", como concreción de la idea anterior, con el fin de conectar transparencia, reutilización de la información y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. También comienza a usarse la expresión "administración inteligente" para expresar la idea derivada de la combinación entre gestión inteligente de los datos y uso de técnicas y herramientas de inteligencia artificial.

Cada vez que nos enfrentamos a un nuevo desafío para el Derecho Administrativo, sobre todo si es de carácter tecnológico, nos encontramos con dos tentaciones: ver en esta novedad la solución a todos los problemas que afectan a la Administración pública o cerrarse totalmente y rechazar frontalmente cualquier posibilidad de eventual aplicación a la organización y al procedimiento administrativo o, a lo sumo, llegar a la conclusión de que solo es posible una aplicación muy limitada. Desde una perspectiva jurídica, la primera de ellas puede conducir a regular el uso de las TIC sin las necesarias cautelas que han de introducirse para la protección de los derechos e intereses que puedan verse afectados por la acción administrativa de componente tecnológico; la segunda, por el contrario, a frenar la innovación, desaprovechando las posibilidades que presentan las tecnologías y aislando a la Administración del resto de la sociedad. Dicho sencillamente, ante el avance imparable de las tecnologías –y, en particular, de la inteligencia artificial– el derecho no puede permanecer inerte; no regular no es una opción. Al mismo tiempo, sin embargo, tampoco significa que toda la normativa actualmente

ISBN: 978-84-120267-7-1

vigente haya de entenderse caducada y deba ser sustituida en su integridad por otra nueva y especialmente pensada para regular este fenómeno.

Tememos lo que desconocemos –o lo que conocemos profundamente cuando somos conscientes de sus potenciales riesgos–, de ahí el imprescindible e irrenunciable papel del derecho. Sin embargo, resulta necesario superar la tendencia permanente a endurecer las reglas de aplicación de las TIC en el ámbito administrativo (siempre más severas que las del derecho privado) y, al mismo tiempo, es crucial evitar creer que la regulación de la inteligencia artificial implicará la revolución definitiva de la Administración pública, por cambiarlo todo. Ello no implica negar que puedan producirse cambios sustanciales a medio y largo plazo; pero el papel del derecho es regular las relaciones sociales en el contexto presente y, en lo que ahora interesa, configurar un modelo de Administración pública que responda al mandato constitucional de objetividad y eficacia en la satisfacción del interés general desde el máximo aprovechamiento posible de las herramientas tecnológicas y con las debidas garantías de protección de los interesados.

En resumen, es necesario encontrar un término medio teniendo en cuenta que, tanto el *big data* como la inteligencia artificial, pueden contribuir al bien común y a la realización del principio constitucional de eficacia de la Administración. Como punto de partida, debemos tener en cuenta el hecho de que el proceso de cambio de nuestras instituciones públicas es nuevo en cuanto a su alcance y dimensión, pero no en su naturaleza, porque cada revolución tecnológica ha traído consigo sus propias transformaciones. En particular, la automatización de la fase de decisión del procedimiento administrativo y el uso de técnicas de inteligencia artificial representan el paso natural de una evolución tecnológica y jurídica que está caracterizando la organización administrativa de nuestros países. Aunque es cierto que estamos avanzando hacia un nuevo modelo de gobernanza pública –*Smart Governance*– y que comienza a hablarse de una administración inteligente (*Smart Administration*), es preciso insistir en la idea de que se debe dar un primer paso intermedio: racionalizar la actividad administrativa a través de la automatización y del uso de algoritmos.

La inteligencia artificial es una tecnología transformadora de carácter disruptivo que está impactando –y continuará haciéndolo en el futuro inmediato– a todos los sectores de la sociedad. También a la Administración pública.

Nos encontramos en un momento ciertamente esperanzador desde esta perspectiva, que no nos ha de impedir, sin embargo, ser muy conscientes de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

que el estado actual de la inteligencia artificial no es el que late en el imaginario colectivo. Resulta evidente que el desarrollo de la misma requiere de inversión en investigación y de importantes cantidades de gasto público en su implantación. Y se ha anunciado que una parte importante de los fondos integrantes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea se dedicarán a la transición digital, incluyendo también la relativa al sector público. Existe la tecnología y llegarán fondos para seguir desarrollándola e implantarla con más convencimiento en el ámbito público. La duda que inmediatamente surge es si contamos en nuestras organizaciones públicas con el conocimiento adecuado para comprender qué es la inteligencia artificial, cómo funciona y su eventual efecto transformador, con el liderazgo público necesario para guiar su implantación, con personal suficientemente cualificado para hacerla posible con garantía de resultados y aprovechando todo su potencial, y con la regulación necesaria para lograr el equilibrio entre las potencialidades que presenta y las garantías de los derechos de los ciudadanos.

En esta misma línea, la tecnología *cloud*, en tanto que instrumento para el desarrollo de innovaciones tecnológicas –por permitir una mayor capacidad de almacenamiento, computación y uso de herramientas–, no puede no ser contemplada como opción, no solo porque permite cambiar la forma de almacenar y gestionar información, sino también porque modifica la manera de consumir recursos tecnológicos y permite el desarrollo de otras tecnologías asociadas a la nube. Sin embargo, su implantación práctica no implica transiciones agresivas desde el punto de vista tecnológico. No en vano, el *cloud computing* es, de conformidad con la definición del NIST (*National Institute of Standards and Technology* de Estados Unidos) –sin duda alguna, la más conocida y citada–, "un modelo (de computación) que hace posible, desde cualquier lugar y de un modo sencillo, el acceso bajo demanda a través de la red a un conjunto de recursos informáticos compartidos y configurables (por ejemplo, redes, servidores, equipos de almacenamiento, aplicaciones y servicios), los cuales pueden ser rápidamente aprovisionados y liberados tras mínimos esfuerzos de gestión y con muy escasa interacción con el proveedor"[4]. Dicho sencillamente, se trata de un conjunto de *hardware* y *software*, almacenamiento, servicios e interfaces que facilitan la entrada de la información como un servicio. Desde esta perspectiva, implica un modelo tecnológico que cambia lo físico –equipos de almacenamiento, máquinas computadoras– por lo virtual, de tal modo que el consumo de recursos se realiza en función de la demanda del momento. Como puede

4. https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-145.pdf (última consulta: febrero de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

apreciarse, el *cloud computing* es una tecnología conectada a otras y, por tanto, en constante evolución. Efectivamente, constituye, ante todo, un modelo de provisión de servicios de computación que ha logrado superar las limitaciones derivadas del almacenamiento físico de datos. Precisamente por ello, puede entenderse que es la premisa tecnológica necesaria para explotar todo el potencial que conllevan otras nuevas tecnologías tales como la inteligencia artificial, el *big data* o el internet de las cosas.

Este tipo de tecnologías, que cada vez tienen menos de emergentes y están más presentes en la realidad de nuestras organizaciones, precisan de regulación; una regulación que, además, debe plantearse con visión de conjunto. Ello no impide afirmar, sin embargo, que no puede dejarse de lado lo esencial: la necesidad de configurar un modelo de integración de las mismas en la organización y en los procesos de actuación de cada Administración pública. Las tecnologías han de adaptarse al tipo de organización y, como resulta evidente, cada nivel territorial es diferente, como lo es cada persona jurídico-pública. Tener presentes las especificidades de los entes locales, en particular, es una necesidad acuciante.

Desde esta perspectiva, el RAFE, con acierto, integra dos principios generales que orientan la actuación de los entes integrantes del sector público por medios electrónicos: de un lado, el principio de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y los sistemas de comunicaciones electrónicas con el fin de implantar los avances tecnológicos existentes; de otro, el principio de personalización y proactividad, entendido como la capacidad de proporcionar servicios precumplimentados y anticiparse a las necesidades de los usuarios de los mismos. Incluso menciona en su preámbulo la necesidad de adaptar el marco regulador a los cambios que se están produciendo con la maduración de tecnologías disruptivas. Sin embargo, no concreta en el articulado ni uno ni otro, ni contiene regulación alguna sobre la implantación de las mismas.

D. Otras herramientas para facilitar la regulación

Ciertamente, el derecho no lo es todo ni pretende serlo. Junto con una buena regulación, tal y como ha sido anticipado, se necesitan planes, estrategia, guías de aplicación, intercambio de buenas prácticas. Todas ellas, a su vez, pueden verse reforzadas con el juego del derecho.

En este último año han sido aprobados en nuestro país diferentes planes y estrategias que han de ser tomados en consideración. En lo que ahora

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

interesa, a nivel nacional, no solo vamos conociendo paulatinamente algunos proyectos interesantes de aplicaciones y desarrollos tecnológicos que son empleados por las administraciones públicas españolas en diferentes niveles territoriales, sino que se van ofreciendo datos interesantes sobre el uso de las TIC en el ámbito administrativo. En definitiva, se continúa avanzando en la transformación digital del sector público, pero no se está aprovechando aún todo el potencial de aquellas. Entre las carencias detectadas, se encuentran la falta de liderazgo público estratégico, la ausencia de una visión global del potencial transformador de las TIC y la insuficiente calidad de los datos.

Se han publicado recientemente tres documentos de sumo interés que pueden ayudar –si bien no están exentos de crítica– a avanzar en esa transición digital. Aunque sus contenidos se recogen igualmente en otras partes de esta obra, conviene recoger en este momento algunas ideas que apuntan, porque permiten ilustrar la necesidad de planificar la implantación de los medios digitales y comprender hacia dónde avanza el modelo de administración digital de nuestro país.

En primer lugar, el Plan España Digital 2025[5], que busca potenciar la transformación digital de nuestro país, en sentido amplio. Dentro de las diferentes iniciativas, se contemplan el impulso de la digitalización de las administraciones públicas (especificándose como meta concreta que, en 2025, el 50 % de los servicios públicos estén disponibles en *app* móvil) y la garantía de los derechos de ciudadanía en el entorno digital. En relación con el objetivo de la transformación digital del sector público, se hace mención a la inteligencia artificial como herramienta para avanzar hacia una Administración pública "data-driven". Ello, con la finalidad de simplificar las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, de implantar la personalización de los servicios públicos y de integrar a todas las administraciones en su transformación digital. Más en concreto, se contempla como objetivo específico el impulso de la digitalización de los servicios públicos y la introducción de la inteligencia artificial en la articulación y ejecución de políticas públicas. Como medidas concretas se incorporan proyectos que ya están en marcha, tales como carpeta ciudadana, firma móvil, o interconexión de registros.

En segundo lugar, desde la perspectiva específica de la implantación de la inteligencia artificial, y más allá de la Estrategia Española de I+D+I

5. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-EspañaDigital_2025.pdf (última consulta: febrero de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

en Inteligencia Artificial aprobada en 2019, recientemente ha sido publicada la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA)[6], vinculada al Plan España Digital 2025. Ello se ha hecho, como indica el propio documento, en cumplimiento del compromiso asumido por el Reino de España en el marco de las diferentes iniciativas de la Unión Europea para crear un frente común y una inteligencia artificial "made in Europe", y sobre la base de siete objetivos estratégicos, de los cuales interesa destacar el relativo a la transformación del tejido productivo y, dentro de él, a la incorporación de la inteligencia artificial como factor de mejora de la eficacia en la Administración pública.

La Estrategia contempla diferentes líneas de actuación para el periodo 2020-2025 que pivotan sobre seis ejes estratégicos. El quinto de ellos busca precisamente "potenciar el uso de la IA en la Administración pública y en las misiones estratégicas nacionales". Y lo hace con la siguiente justificación, que se reproduce por su expresividad: "La relación entre IA y Administración proporciona beneficios mutuos. Por un lado, la Inteligencia Artificial es útil para mejorar la transparencia y comunicación de la actividad pública en los sectores de sanidad y servicios sociales, medio ambiente y energía, justicia, transporte y logística, educación, empleo y seguridad. A la vez permite conocer de manera más exacta la sociedad en la que nos encontramos y determinar las prioridades de actuación, identificando aquellos ámbitos con ventajas competitivas y aquellos más desfavorecidos. Por otro lado, la actividad de la Administración también puede beneficiar a la Inteligencia Artificial, desplegando todos sus instrumentos para financiar, promover e integrar la IA en sus procesos. Todo ello sin olvidar que el beneficio final de todo este proceso es para la ciudadanía. Es la ciudadanía quien debe monitorizar la actividad de la Administración, sentirla más cerca y poder usar aplicaciones adaptadas y personalizadas a sus necesidades". Como puede apreciarse, se concibe la inteligencia artificial como instrumento al servicio de la actuación administrativa útil para los ciudadanos. El enfoque es el adecuado.

La Estrategia incorpora en uno de sus ejes estratégicos (el relativo al desarrollo de plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas para dar soporte a la inteligencia artificial) el aspecto básico de la cantidad y calidad de los datos de los que se nutre la inteligencia artificial, profundizando en la necesidad de desarrollar el marco normativo de los datos abiertos y la cuestión de la seguridad. Se prevé, además, la creación de una Oficina del Dato y la definición del papel del *Chief Data Officer* con funciones de coordinación

6. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIAResumen2B.pdf (última consulta: febrero de 2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

para garantizar el almacenamiento, acceso, tratamiento homogéneo y seguro y puesta a disposición de los datos en poder de las administraciones públicas.

Sin embargo, el desarrollo del mencionado eje estratégico relativo a la transformación digital de la Administración es poco claro. Más allá de destacar la conexión existente entre digitalización de las administraciones públicas como política palanca clave dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que permitirá financiar las diferentes iniciativas y acciones en este ámbito, y de mencionar genéricamente el impacto de la inteligencia artificial sobre el crecimiento del país a través de la mejora de la productividad de los servicios públicos, del incremento de la eficacia de la gestión administrativa interna, de los sistemas de gestión de la información, de los procesos de toma de decisiones y de la articulación de políticas públicas, se contemplan no pocas generalidades acerca de las oportunidades que representa su implantación en sector público. Entre ellas se destacan la adopción de decisiones de forma transparente, la creación de repositorios de datos públicos, la toma de decisiones basadas en la evidencia y en la evaluación de políticas públicas, la mejora de la eficacia de los procesos y la evitación de desequilibrios entre los derechos y las obligaciones relativos a la provisión y al uso de los datos. Y se mencionan, sin el necesario detalle, cinco medidas específicas: incorporar la inteligencia artificial en la Administración pública; poner en marcha un laboratorio de innovación para desarrollar nuevos servicios y aplicaciones de inteligencia artificial en la Administración pública; fomentar el uso de la inteligencia artificial en la Administración a través de la adquisición de las competencias necesarias por parte de los empleados públicos; mejorar el conocimiento para la elaboración de políticas públicas y los procesos de toma de decisiones a través de la explotación de los datos por sistemas de inteligencia artificial; y promover misiones estratégicas nacionales en el ámbito administrativo (salud, justicia, empleo, entre otros sectores). Ciertamente, queda claro con ello que la visión estratégica acerca de la utilización de las diferentes técnicas y herramientas de inteligencia artificial en el ámbito público ha de madurar aún. No en vano, el propio documento se remite a una guía de uso de la inteligencia artificial en el sector público de próxima aprobación.

Dentro de la ENIA se contemplan dos aspectos no menores que resultan imprescindibles para la correcta implantación de la inteligencia artificial en el sector público: de un lado, la formación de los empleados al servicio de las administraciones públicas, incorporando la inteligencia artificial en los planes formativos de Estado, comunidades autónomas y entes locales, y optando por másteres y programas especializados; de otro, la atracción del talento a la Administración pública, aumentando los incentivos para

que los mejores profesionales tengan el interés y la oportunidad de prestar servicios en el ámbito público con el fin de compartir su conocimiento en esta materia y de mejorar los procesos productivos y métodos de trabajo de la Administración. Estas dos claves deberían tenerse más presentes en todo el proceso de transformación digital de la Administración pública.

Por último, se incorpora una sucinta mención a la normativa legal en materia de inteligencia artificial, señalando la importancia del equilibrio entre el aprovechamiento del potencial de esta tecnología y el respeto del ordenamiento jurídico, e insistiendo en la importancia de la transparencia y audibilidad de los sistemas algorítmicos. En este sentido, se contemplan cuatro medidas que pueden ayudar a tal finalidad: la creación de un sello nacional de calidad de inteligencia artificial y otros instrumentos de certificación; la puesta en marcha de un observatorio de evaluación ética y jurídica de los sistemas algorítmicos; la aprobación de la Carta de Derechos Digitales; y la elaboración de un modelo de gobernanza nacional de la ética en la inteligencia artificial.

En tercer lugar, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, subtitulado "Estrategia en materia de Administración Digital y ervicios Públicos Digitales"[7]. En el contexto de la Agenda España Digital 2025 –y, en cierto sentido, como concreción de la misma para el sector público–, busca mejorar la eficiencia de las administraciones públicas en su conjunto sobre la base de tres ejes estratégicos: transformación digital de la AGE; proyectos de alto impacto en la digitalización del sector público (también referidos a la AGE); y transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, comunidades autónomas y entes locales. A tal fin, prevé una financiación de 2600 millones de euros para el periodo 2012-2023.

En lo que más interesa a este análisis –el tercer bloque–, contempla medidas de apoyo a la digitalización de comunidades autónomas y entes locales, y apuesta por un modelo de cogobernanza, con la finalidad última de generalizar los servicios públicos digitales en todo el territorio nacional. Sin embargo, una lectura de las propuestas evidencia que, de un lado, más que por la cooperación se opta por la dirección y coordinación, que serán ejercidas por el citado Ministerio; basta para comprobar que es así con tener presente que el cumplimiento de tal fin se basa en la modernización de los servicios centrales de la AGE y el aseguramiento de la reutilización de los servicios y soluciones

7. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanDigitalizacionAdministracionesOptimizado.pdf (última consulta: febrero de 2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

digitales construidos, así como que el apoyo será vía subvenciones. De otro, el escaso presupuesto: 600 millones sobre el total de 2600.

Resulta evidente que la implantación en nuestro país de una administración verdaderamente digital se llevará a cabo, tarde o temprano, en mayor o menor medida. La clave no radica solo en apostar por su incorporación en la organización y los procesos administrativos, sino, sobre todo, en ponderar cómo hacerlo, valorando sus beneficios y sus riesgos, pautando su integración; en definitiva, gestionando el cambio y creando un marco regulador adecuado, acompañado de los instrumentos no jurídicos necesarios.

Desde esta perspectiva, ha de hacerse notar que, en términos generales y a pesar de los títulos de algunos de ellos, los mencionados planes son, en esencia, de y para la Administración General del Estado. Nuevamente, el nivel local queda olvidado. Junto con ello –permítase la expresión–, gran parte de la música es la misma: suena bien, pero se parece mucho a la ya experimentada en años anteriores y que no ha permitido alcanzar los objetivos planteados.

A nivel autonómico, destaca especialmente la Estrategia Digital Navarra 2030[8], un ambicioso plan de transformación digital del Gobierno de Navarra con previsiones específicas en materia de administración digital que apuestan por la automatización y la digitalización de extremo a extremo, la potenciación de los instrumentos de acompañamiento a los ciudadanos y la accesibilidad y usabilidad de los servicios públicos digitales. En particular, resulta muy interesante la propuesta de construir una identidad digital única, sencilla y universalizada para relacionarse con la Administración que permita el tratamiento digital unificado de las personas desde todos los servicios administrativos; también la decisión de implementar en el ámbito público técnicas y herramientas de inteligencia artificial. También resulta de sumo interés, por su enfoque centrado en la concepción de la Administración pública como motor de innovación, la Estrategia para la Transformación Digital de Euskadi 2025[9]; partiendo del análisis de la realidad digital de la Comunidad Autónoma, plantea un ambicioso programa de cinco años –dotado presupuestariamente– basado en tres dimensiones: las palancas tecnológicas (esto es, las tecnologías digitales, incorporando las más disruptivas como la inteligencia artificial, y los servicios *cloud*), los habilitadores (canales de desarrollo, tales como las competencias

8. https://gcpublica.navarra.es/publica01/EDN2030/Documents/EDN2030.pdf (última consulta: febrero de 2021).
9. https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/30/news_67948/ETDE2025_Estrategia_ES.pdf (última consulta: abril 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

digitales, la investigación o la regulación) y los ámbitos de aplicación (tanto de la esfera pública como de la esfera privada).

Antes de cerrar este apartado, conviene destacar que los planes y estrategias brevemente analizados no contemplan reformas legislativas de calado, más allá de la normativa técnica referida a la seguridad y la interoperabilidad y a la normativa organizativa acerca del modelo de gobernanza de las TIC. Sin embargo, las razones expuestas en las páginas precedentes ponen de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una nueva regulación de la administración digital como parte relevante del proceso de transformación de las administraciones públicas que, además, tenga en cuenta particularmente las necesidades específicas de los entes locales.

El contexto socioeconómico actual constituye sin duda alguna un acicate para tal finalidad. La pandemia ha puesto de manifiesto la urgencia de mejorar los canales de relación entre Administración y ciudadanos y los instrumentos para el ejercicio de las competencias administrativas; la esperada llegada de fondos europeos, bien gestionados, puede ayudar a avanzar de forma decidida hacia la finalización del proceso de transformación digital de aquella. Pero el derecho no puede permanecer al margen; antes al contrario, ha de formar parte integrante de la estrategia.

El constante olvido del régimen local, que contrasta fuertemente con el hecho del importante volumen del gasto público que supone el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, no puede reiterarse en este nuevo contexto. La Administración más cercana al ciudadano no puede ser la que más alejada se muestre en cuanto al uso de los medios electrónicos. Por otro lado, ya se ensayó con la LAE la fórmula de tomar en consideración las particularidades del nivel local para permitir, en ausencia de disponibilidad presupuestaria, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la norma respecto del ejercicio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones por medios electrónicos con la Administración local, y no funcionó. Es el momento de optar por garantizar recursos y contemplar normativamente sus particularidades. Y urge.

1.3. ¿Dónde estamos? Algunos indicadores de interés

Transcurridos casi 15 años desde la aprobación de la LAE y más de 5 desde la LPAC y la LRJSP, aunque no han de desconocerse los importantes avan-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

ces logrados, permanecen sin cumplir no pocos de los objetivos planteados a nivel normativo y de planificación.

No existen estudios completos que lleven a cabo un análisis detallado del estado de transformación digital de las administraciones públicas –y, en particular, de los entes locales– que integren todos y cada uno de los elementos que podrían actuar como indicadores. No obstante, constituyen un muy buen referente, tanto por su contenido como por su continuidad en el tiempo, los análisis que publica periódicamente el Observatorio de Administración Electrónica[10] y, en particular, los Informes CAE e IRIA, a los que se hará mención a continuación. También, desde una perspectiva más amplia, el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de la Comisión Europea. Y, con otro enfoque, algunos informes realizados por consultoras y entidades privadas, pues arrojan luz sobre algunas de las afirmaciones que se realizarán en las siguientes páginas.

En cuanto al Índice DESI 2020[11], analiza la conectividad de banda ancha, las competencias digitales, el uso de internet, la digitalización de las empresas, los servicios públicos digitales, las tecnologías emergentes, la ciberseguridad, el sector de las TIC y su gasto en I+D+I y el uso de los fondos Horizonte 2020 por parte de los Estados miembros. En lo que interesa a este trabajo, nuestro país ocupa el segundo puesto en materia de servicios públicos digitales, lo cual se justifica "gracias a la oportuna aplicación de una estrategia digital por defecto en toda su administración central". En este sentido, se detecta un nivel alto de interacción en línea entre las autoridades, los ciudadanos y las empresas, así como de volumen y disponibilidad de datos abiertos, y se mejora la calificación respecto de formularios precumplimentados, compleción de servicios en línea y disponibilidad de servicios de administración digital para empresas. También son buenos los resultados relativos a conectividad, si bien se detectan carencias importantes en cuanto a capital humano y competencias digitales básicas de la población. Ha de tenerse presente, no obstante, que la clasificación se hace tomando en cuenta la situación del resto de Estados miembros de la Unión y que, a pesar de los buenos resultados, existe un importante margen de mejora. Se destacan tres líneas de trabajo en las que ha de seguir profundizándose: la inversión en datos abiertos, la digitalización efectiva de los servicios y la interoperabilidad con los niveles subnacionales de la Administración. Más en concreto, se precisa que "España puede ampliar sus buenos resultados en administración electrónica

10. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html (última consulta: febrero de 2021).
11. https://www.naciondigital.net (última consulta: abril de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

si logra un consenso entre todas las administraciones públicas de España para desarrollar la misma infraestructura interoperable y digital por defecto".

En relación con el Informe España, Nación Digital 2019[12] –elaborado por la Asociación Española de la Economía Digital–, aunque el foco de atención se centra en la economía digital, resulta interesante tomar en consideración dos conclusiones derivadas del mismo: de un lado, aunque la calidad de los servicios públicos en línea es alta, el crecimiento en su uso es generalmente lento; de otro, el nivel de talento y las capacidades digitales, tanto de ciudadanos como de profesionales, es bajo.

Por último, el informe *La Administración Digital en España*[13] –realizado por EY– analiza 90 administraciones públicas españolas, incluyendo las 52 diputaciones provinciales y 21 ayuntamientos, para conocer el grado de cumplimiento de la LPAC y la LRJSP en cuanto a las obligaciones derivadas del uso de los medios electrónicos. De manera resumida, se constata que no existe ninguna Administración que cumpla con todos los requerimientos normativos, que se agrupan en varias temáticas: portal web, sede electrónica, identidad digital y firma electrónica, representación y registro electrónico, asistencia al ciudadano y empresas y comunicaciones y notificaciones. En particular, se destaca que la atención multicanal integrada no se corresponde con las demandas de ciudadanos y empresas y que la innovación es escasa en cuanto a la prestación de nuevos servicios digitales personalizados y de valor; también que una de las causas principales del incumplimiento (en el caso concreto de las diputaciones provinciales) es la ausencia de procedimientos telemáticos o la imposibilidad de presentar satisfactoriamente una solicitud en el registro electrónico, junto con la indisponibilidad de algunas herramientas imprescindibles, como el registro de apoderamientos; finalmente (respecto de los ayuntamientos), las dificultades para cumplir con las obligaciones normativas más complejas. El informe recomienda la definición de un Plan de Transformación Digital y la opción por la reutilización de cuanto ya existe y está en funcionamiento para construir un nuevo modelo de administración digital, y ofrece una pauta que resulta particularmente interesante, cual es la de entender que todo proyecto de administración digital no ha de ser considerado un proyecto de tecnología, sino un instrumento facilitador del cumplimiento de los objetivos de la organización.

12. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html (última consulta: abril de 2021).
13. https://www.ey.com/es_es, con datos recabados entre marzo y octubre de 2018 (última consulta: abril de 2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Respecto de los informes CAE e IRÍA, todos ellos parten del Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital, un grupo de trabajo integrado en la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, del que forman parte el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y los titulares de las direcciones generales de las comunidades autónomas con competencias en materia de administración electrónica. Se puede observar una primera carencia, que es la falta de presencia de representantes de los entes locales, si bien colabora la Federación Española de Municipios y Provincias. Su objetivo es crear una metodología de análisis que permita monitorizar el avance de las distintas administraciones hacia la administración digital y concretar recomendaciones que ayuden a la realización de esta finalidad.

Aunque el contenido de los mismos es más amplio, interesa ahora centrarse en lo relativo específicamente a organización, procedimiento y personal al servicio de la Administración. Debe advertirse, no obstante, que en el momento de redactar estas líneas los datos se refieren a 31 de diciembre de 2017. Puede presuponerse, por tanto, una evolución favorable en las próximas ediciones de estos informes en cuanto a la mejora en los indicadores utilizados para evaluar el estado de transformación digital de nuestras administraciones públicas en sus diferentes niveles territoriales. Sin embargo, también puede aventurarse que las conclusiones que apuntan muy probablemente no variarán en su esencia.

Un trabajo de estas características no permite una exposición exhaustiva de los diferentes datos contenidos en los mismos; lo que interesa, por el contrario, es centrar la atención en las carencias que se derivan de su análisis. Desde esta perspectiva, pueden formularse las siguientes conclusiones.

En términos generales, en estos últimos años se ha desarrollado la infraestructura tecnológica necesaria para poder hablar de administración digital desde la perspectiva de la organización y la actuación procedimental de los órganos integrantes de las administraciones públicas. Pero la integración de servicios en las mismas y su uso por parte de los ciudadanos resultan manifiestamente mejorables.

A nivel de entes locales, el Informe IRIA[14] contempla una serie de indicadores que se evalúan sobre una muestra integrada por diputaciones

14. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeIRIA/pae_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeIRIA.html#.YC05KS3FQUs (última consulta: febrero de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

provinciales –y sus equivalentes en otros territorios– y municipios de más de 500 habitantes (en el caso del último publicado, un total de 200 entidades, entre las que se encuentran 32 diputaciones, la mayoría de los municipios con mayor número de habitantes y la mitad del resto de municipios de la correspondiente escala, con lo que puede considerarse representativa). De todos ellos, muy pocos cuentan con plan de transformación digital (en torno al 40 % de los de gran población, incluidas las diputaciones) y, en el caso de los pequeños, normalmente carecen del mismo. El nivel de desarrollo de los elementos básicos integrantes del régimen jurídico de la administración digital –sede, registro, notificaciones, archivo, expediente, identificación y firma…– es alto, encontrándose entre el 70 y el 75 %, si bien no deja de llamar la atención el hecho de que un significativo 25-30 % carece de los mismos, que son obligatorios desde la entrada en vigor de la LPAC y, en algunos casos, desde la LAE. El Informe no deja lugar a dudas sobre el importante papel que cumplen las diputaciones a la hora de dar soporte a los municipios en materia de administración digital. De los 14 servicios seleccionados para evaluar su nivel de implementación, un porcentaje muy relevante de entes locales no los prestan por medios electrónicos y, en aquellos que lo hacen, el nivel de uso resulta ciertamente escaso, siendo mayor en el caso de personas jurídicas y municipios más grandes. El porcentaje de trámites completamente automatizados apenas llega al 20 % y el nivel más alto de gestión electrónica es del 23 % (correspondiente a las diputaciones). La interconexión con plataformas para el intercambio de datos es aún escasa y se limita sobre todo a la comunidad autónoma en la que se ubican, y el nivel de reutilización de soluciones disponibles, salvo en el caso de FACE (que alcanza el 65 %), es muy escaso, no superando el 40 % en los más usados. Por último, el gasto medio total en TIC es del 2,2 %, detectándose un considerable aumento con la entrada en vigor de la LPAC y la LRJSP; el personal TIC, salvo en el caso de las diputaciones, que está en el 12,15 %, y en los pequeños municipios, que supera el 50 % (lo cual seguramente se explica por el escaso personal del que disponen), no llega al 10 %.

En cuanto se refiere a las comunidades autónomas, de conformidad con los datos que ofrece el Informe CAE[15], desde la perspectiva organizativa y estratégica, la mayoría de ellas cuentan con los elementos fundamentales necesarios –estructura organizativa y plan propio de transformación digital–, si bien no pocas carecen o de una o del otro (o de ambos, incluso).

15. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAdminCCAA/pae_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAdminCCAA.html (última consulta: febrero de 2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

La disponibilidad de servicios digitales es creciente, pero su uso es aún muy limitado por parte de los ciudadanos: de los escogidos como indicadores, los más usados no llegan al 60 %, y los que menos se utilizan, a pesar de su relevancia para aquellos (vivienda y servicios sociales), están en el 2,7 %. A nivel de automatización, esta es ciertamente escasa, y son muy pocos los servicios con tramitación totalmente digital disponibles en las comunidades autónomas: el que alcanza un mayor nivel de automatización en ellas es sanidad, solo presente en 2/3 de las mismas. El grado de interoperabilidad con la AGE y con diputaciones y ayuntamientos es, quizás, uno de los indicadores más positivos, pues es alto o muy alto en la mayor parte de las comunidades autónomas, sobre todo respecto de la AGE, si bien en el caso de entes locales desciende considerablemente. En cuanto a la reutilización de servicios y aplicaciones, algunas de ellas como @firma, FACE, cl@ve o SIR son utilizadas por la práctica totalidad de las comunidades autónomas, si bien el resto –Notifica, Inside, Apodera y Archive– poseen un nivel de uso menor, bien por haberse optado por soluciones propias bien por estar pendientes de desarrollo los servicios que se refieren a los mismos. Por último, el grado de uso de tecnologías innovadoras –*big data, blockchain*, inteligencia artificial y otros– es aún muy bajo. Todo ello tiene su reflejo –y, en parte, su explicación– en los niveles de gasto y de personal TIC en las comunidades autónomas, que se encuentran de media, respectivamente, en el 2 % del presupuesto total y en el 0,53 % sobre el total de efectivos. El margen de mejora es considerable.

En definitiva, a modo de síntesis, si bien puede detectarse una evolución progresiva hacia la transformación digital de las administraciones autonómicas y locales, esta es aún muy insuficiente –o, dicho de otro modo, el grado de incumplimiento de la normativa es considerable–, siendo particularmente destacables tanto el bajo porcentaje de servicios digitales disponibles y de automatización como el escaso uso de los mismos por los ciudadanos.

Por último, no puede dejarse de lado el hecho de que el principal "test de estrés" al que han sido sometidas nuestras administraciones públicas, con motivo de la situación generada por la pandemia, ha puesto de manifiesto las graves carencias existentes en el estado de implementación de la administración digital de nuestro país: suspensión de plazos administrativos como respuesta inmediata generalizada; imposibilidad de teletrabajo por la inexistencia de las herramientas necesarias para ello; necesidad de improvisar normativa para permitir las reuniones de órganos colegiados locales; cierre

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

de las oficinas de asistencia en materia de registros… Todo ello evidencia que el modelo sobre el que se ha construido la administración digital en nuestro país presenta importantes elementos de debilidad.

La realidad que ponen de manifiesto estos informes exige una doble línea de actuación: estrategia y regulación.

2. Planteamiento: del uso de los medios electrónicos a la innovación administrativa

Una de las prioridades en el marco de la transformación digital de nuestras administraciones públicas ha de ser traducir la innovación tecnológica en innovación administrativa. En este sentido, el legislador estatal ha llevado a cabo una concreta opción regulatoria de esta cuestión en las leyes 39 y 40 de 2015 –con sus aciertos y sus carencias– que, sin embargo, como ha sido analizado en las páginas precedentes, puede entenderse parcialmente superada, más aún en un contexto como el presente, debido, entre otras razones, al potencial transformador de las tecnologías, ante el que la Administración pública no puede mantenerse al margen.

En este sentido, tan importante como analizar qué va a cambiar en la Administración como consecuencia de la progresiva incorporación de las mismas en sus formas de actuación, es reflexionar acerca de qué no va a cambiar desde la perspectiva de los ciudadanos, esto es, cuáles son las demandas permanentes que estos plantean a la Administración en sus relaciones con ella, pues constituye la premisa fundamental a la hora de diseñar un modelo de Administración centrado en el ciudadano. Desde esta óptica, y de manera resumida, puede coincidirse en que tales reivindicaciones perennes se concentran en tres ideas: una Administración más accesible, más sencilla, más simple; una Administración más eficaz y con un coste menor para el erario; una Administración siempre al servicio del ciudadano.

Hacer realidad este triple reto exige partir del equilibrio entre tecnología y derecho. Las TIC ofrecen muchas posibilidades, ciertamente, pero su implantación no puede llevarse a cabo de manera automática en el ámbito del derecho público ni realizarse a toda costa ni a cualquier precio, porque la Administración no es ni actúa como un sujeto privado y porque existen una serie de garantías y derechos de los ciudadanos que han de ser

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

respetados. Al mismo tiempo, el derecho no puede actuar permanentemente como una barrera, como un obstáculo al uso de la tecnología, sino que, por el contrario, ha de concebirse precisamente como uno de los instrumentos fundamentales para incorporar su uso aprovechando todas sus potencialidades y logrando el mencionado equilibrio.

Todo ello, sobre la base de una cuestión previa: ¿a qué modelo de Administración aspiramos?

A la hora de dar respuesta a la misma, conviene tener presentes las carencias que evidencia una observación objetiva del sistema actual, ya presentadas. En primer lugar, a nivel estatal, no existe una estrategia general clara y concreta de implantación de las TIC, de carácter horizontal y coordinada con las comunidades autónomas y los entes locales, ni un modelo arquetípico sobre el que dar forma a la Administración en sus diferentes niveles territoriales y a la acción administrativa. En segundo lugar, la regulación parte claramente de una réplica del modelo papel, tanto en la concepción de las instituciones del régimen jurídico de la administración digital (firma, sede o registro, por señalar algunos ejemplos) como en la solución concreta a algunos de los problemas jurídicos que pueden plantearse. En tercer lugar, la legislación aplicable en la materia, en lugar de considerar conjuntamente el fenómeno de la implantación de los medios electrónicos en la Administración pública, se encuentra departamentalizada en espacios inconexos, cada uno de los cuales olvida el resto de ámbitos del Derecho Administrativo directamente conectados (como pueden ser el relativo a la contratación electrónica, ya mencionado, o a la transparencia). Por último, la regulación básica y común estatal está claramente pensada para la Administración General del Estado, lo cual ha conducido a un rigorismo formal con consecuencias nefastas para las comunidades autónomas y, sobre todo, para los entes locales, y tiene como finalidad blindar la legalidad de la actuación administrativa frente al ciudadano, rompiendo con ello el típico antiformalismo del derecho administrativo. El RAFE ha seguido este camino, ampliando las obligaciones de carácter básico.

Resulta necesario combatir estas carencias y apostar de manera decidida por la innovación administrativa en la organización y el procedimiento administrativos. Para ello, se ha de empezar por el interior de la Administración, que ha de ser, en cuanto a su actuación, digital por defecto y automatizada en todos aquellos extremos formales que resulten automatizables; se ha de optar por soluciones tecnológicas

ISBN: 978-84-120267-7-1

pensadas para dar servicio a los ciudadanos, a quienes hay que situar verdaderamente en el centro de la actuación administrativa, con servicios personalizados y diseñados para ellos en cuanto que principales destinatarios, rompiendo con la estructura estática del procedimiento administrativo allí donde sea posible; se deben ofrecer soluciones comunes para todas las administraciones, alcanzadas desde la cooperación y nunca desde la imposición, como vía concreta y realista para garantizar la interoperabilidad y lograr la sencillez en cuanto al acceso y el ideal de la simplificación; y, sobre todo, la regulación ha de ser tomada en serio, dotando a las organizaciones de los medios materiales y humanos necesarios e incorporando instrumentos coercitivos que garanticen el pleno cumplimiento de las exigencias normativas y herramientas catalizadoras que impulsen la auténtica innovación.

En las siguientes páginas se ofrecen algunas claves que pueden ayudar a avanzar hacia una regulación de la administración digital auténticamente innovadora.

2.1. Transformar el interior de la Administración: el necesario rediseño organizativo

Transformar desde dentro es la premisa imprescindible para que se note por fuera. El derecho de los ciudadanos al uso de los medios electrónicos para relacionarse con la Administración es la culminación de toda una labor previa de cambio. Hacerlo factible exige repensar cómo se organiza y cómo actúa internamente. Y ello supone no quedarse únicamente en pasar del formato presencial al formato electrónico en la tramitación del procedimiento administrativo, sino avanzar hacia el rediseño de la organización, del personal a su servicio y del propio procedimiento, teniendo en cuenta, además, el conjunto del ordenamiento jurídico, el conjunto de la organización administrativa, el conjunto de los procedimientos de actuación.

Es demasiado habitual, como ha sido anticipado, la inercia del Parlamento a legislar por islas, en función de la procedencia de la correspondiente iniciativa y del Ministerio que la lidera, sin tomar en consideración las normas ya existentes. Conectar leyes relacionadas entre sí desde la perspectiva de la aplicación de los medios electrónicos en la actuación administrativa resulta no solo conveniente, sino fundamental. No menos infrecuente es seguir anclados

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

en el modelo papel a la hora de diseñar la regulación, de modo tal que la Administración continúa siendo el centro de la regulación y del diseño de su actuación.

Por otra parte, innovar la Administración exige no dejar de lado a quienes hacen que actúe: los empleados públicos. Seguimos teniendo una estructura organizativa pensada para mover papel, no para gestionar información por medios electrónicos. El rediseño de la organización administrativa no puede hacerse manteniendo el actual esquema de selección de personal y de distribución de puestos de trabajo. Nos remitimos a este respecto al capítulo sobre los retos del empleo público ante la transformación digital y, en particular, a las propuestas que en él se plantean respecto de la selección, organización y gestión.

En consecuencia, un plan de reforma que busque ser considerado verdaderamente tal debe integrar organización y procedimiento, pero también personal al servicio de las administraciones, tomando como referencia la clave tecnológica. Una transformación global en clave innovadora pensada para el ciudadano a través de reformas normativas previamente planificadas requiere la integración de todos los ámbitos de actuación de la Administración.

En el contexto de la transformación digital del interior de la Administración, la automatización de procesos es una estrategia imprescindible. Efectivamente, si puede hacerlo –bien– una máquina, es preciso que lo haga una máquina. Decidir por defecto y sin necesidad de que intervengan personas físicas en el proceso decisorio, allí donde sea factible y no se perjudique ni a derechos o intereses de terceros ni al interés público, es una opción más eficiente y más sencilla para el ciudadano. Si hoy en día seguimos necesitando normalmente presentar una solicitud en un registro, esperar un tiempo para recibir respuesta –en el mejor de los casos– tras la oportuna valoración de la misma por el órgano competente para resolver o para entender desestimada nuestra solicitud y poder plantear reclamación o recurso, es precisamente porque no estamos automatizando los procesos de gestión de la información ni los trámites necesarios para resolver la misma. Cuando la Administración tiene en su poder la información que necesita para resolver, todo ello, quizás, carece de sentido o, cuando menos, permite otro enfoque. En relación con esta cuestión, nos remitimos al capítulo de esta obra relativo a la innovación local desde la perspectiva de las tecnologías disruptivas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

En todo caso, automatización no debe significar ni opacidad del proceso de toma de decisiones ni merma del derecho de defensa: saber cómo "razona" el sistema de información que sirve para la adopción de la resolución, conocer los motivos concretos que le han llevado a ella y no a otra, deberá quedar asegurado.

En definitiva, no se trata únicamente de automatizar los procesos decisorios y avanzar imparablemente hacia la adopción de decisiones administrativas a través de sistemas de información debidamente programados y de algoritmos inteligentes que autoaprenden, sino de llevar a cabo un paso previo imprescindible: estandarizar procesos.

Todo ello exige tener presente una realidad: no innovar tiene consecuencias –y no solo jurídicas–. La falta de medios para cumplir con las obligaciones impuestas por la ley no puede seguir siendo una excusa. La pérdida de oportunidad derivada de la ausencia de innovación, junto con la no reducción del gasto público por vía del aumento de la eficiencia, tiene un claro coste económico para la Administración. Pero también lo tiene para los propios ciudadanos. Es más, en el contexto de la transformación digital de la Administración deberían igualmente cuantificarse los costes de la no reutilización de soluciones tecnológicas y herramientas informáticas, así como los efectos –no meramente económicos– de acudir al sector privado para dotarse de instrumentos tecnológicos.

Transformar el interior de la Administración para hacerla accesible a los ciudadanos exige, en última instancia, garantizar la seguridad y la protección de otros derechos de estos. Sin esa transformación, necesariamente previa, no podrá hablarse de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos como auténtico derecho.

2.2. Situar al ciudadano en el centro del procedimiento: la orientación hacia el exterior de las herramientas digitales

El error que puede conllevar un enfoque excesivamente centrado en la propia organización administrativa a la hora de transformar digitalmente la Administración es el olvido del ciudadano y la introducción de rigideces innecesarias en las relaciones entre este y el poder público. Piénsese, por señalar algunos ejemplos, en la resistencia en determinados casos a hacer uso de sistemas de identificación y firma más flexibles para realizar trá-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

mites con la Administración en contextos donde sería perfectamente posible, en la insistencia en replicar en formato electrónico los rituales que venían llevándose a cabo en la actuación basada en papel, o en el recurso permanente al procedimiento administrativo como cauce formal de tales relaciones.

La idea que contenía la exposición de motivos de la LAE, en el sentido de que los medios electrónicos implican adentrarse en el domicilio de ciudadanos y empresas, sigue siendo válida. Es obvio que nadie quiere tener a la Administración en su casa, pero no menos evidente es que, en un contexto en el que el ciudadano podrá hacer prácticamente todo lo necesario para la vida ordinaria desde el punto de vista logístico sin moverse del sofá, la Administración no puede renunciar a hacerse presente en la forma en que a aquel le resulta más sencilla.

Sin embargo, seguimos optando por modelos que implican que el ciudadano "vaya" a la Administración y no que esta "se acerque" al ciudadano. La inercia se aprecia muy claramente en relación con el sistema de notificaciones administrativas: se ha optado por domicilios virtuales con más garantías –dirección electrónica habilitada única y sede electrónica– pero de más difícil acceso y gestión ordinaria por los interesados. Más aún, el espacio natural de relaciones con la Administración –la sede electrónica– sigue exigiendo el desplazamiento –virtual– del ciudadano para la sustanciación de cualquier trámite. Son muy anecdóticos aún los supuestos en los que un trámite puede realizarse a través de una *app* móvil.

En definitiva, la transformación digital de la Administración ha de llevarse a cabo no solo desde la lógica del diseño para los ciudadanos, sino también desde la clave del diseño con los ciudadanos. Y, en todo caso, ha de hacerse partiendo del cumplimiento de una premisa inexcusable: no implicar el traslado de la carga del trámite de aquella a estos. Lo contrario dificulta el acceso y afecta a las garantías de los derechos de los ciudadanos. Y, sobre todo, constituye la principal explicación del bajo uso de los servicios digitales por parte de estos.

2.3. Más que procedimientos, servicios

Nuestro modelo de organización administrativa se ha basado tradicionalmente en el diseño de procedimientos e instrumentos de control complejos,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

pensados desde la óptica de la Administración sobre la base del principio de legalidad y no tanto desde la perspectiva del ciudadano. El procedimiento administrativo es la mayor prueba de ello: entendido como conjunto de trámites formalizados que tienen por objeto permitir a la Administración recopilar la información necesaria –por sus propios medios o a través del requerimiento de información al ciudadano interesado o a terceros– para adoptar una decisión en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas, implica en no pocas ocasiones rigideces hoy en día innecesarias. Es evidente que no puede renunciarse al procedimiento administrativo para el ejercicio de competencias complejas, pero no menos cierto es que, allí donde resulte posible, se ha de transformar la lógica de ejercer competencias a la de prestar servicios. Y ello exige acudir a modelos de actuación no procedimentalizados. Efectivamente, toda la complejidad interna administrativa no tiene por qué proyectarse necesariamente sobre las relaciones entre Administración y ciudadanos. Del mismo modo en que a los clientes de las empresas de comercio electrónico les resulta indiferente cómo se organizan internamente para producir el bien o prestar el servicio que aquellos les demandan, para los ciudadanos no es necesariamente relevante el conocimiento de la forma de organización interna, ni del reparto competencial, ni de los procesos decisorios. La complejidad es un obstáculo al acceso.

Por ello puede prescindirse del procedimiento entendido como cauce para recabar información en determinadas circunstancias. Si el ordenamiento jurídico reconoce un derecho al ciudadano y la Administración posee toda la información que le permite certificar el cumplimiento de los requisitos a tal fin, la consecuencia lógica es reconocer el derecho por defecto y dar acceso a su ejercicio. Si la ponderación que ha de llevar a cabo la Administración al adoptar la decisión no precisa de intervención de terceros, puede hacerse por medio de procesos distintos del procedimiento administrativo.

En definitiva, la sencillez resulta accesible y la complejidad es un obstáculo. Y, en demasiadas ocasiones, el procedimiento es complejo. El procedimiento y la petición de información al ciudadano por parte de la Administración tienen pleno sentido en el contexto de las relaciones presenciales de épocas pasadas, donde la información estaba en poder de aquel o de terceros y no de esta o, incluso en el caso de que fuera al contrario, el intercambio de información resultaba complejo. En cambio, en el contexto de la revolución tecnológica, la información fluye de forma rápida y sencilla y, en la mayor parte de los casos, se encuentra en poder de la Administración. Ello ha de derivar, necesariamente,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

en una inversión de los términos y, en consecuencia, ha de afectar a la forma en la que la Administración actúa: el formulario no es imprescindible en todos los casos –más aún cuando es excesivamente complejo, rompiendo con el tradicional principio de antiformalismo del derecho administrativo–; ha de invertirse la carga de obtención de la información; puede prescindirse del procedimiento en determinados supuestos.

2.4. Colaboración en el diseño de soluciones

Como ha sido señalado con anterioridad, la tecnología no es neutra. Tampoco lo son las opciones tecnológicas de la Administración. Intentar acceder con determinados dispositivos y herramientas, por mucho que su uso esté cada vez más generalizado, sigue siendo difícil. Lejos de avanzar hacia la neutralidad, da la sensación de que estamos caminando en sentido contrario. De hecho, la LPAC no recoge uno de los derechos que reconocía la LAE en este sentido: el derecho a la elección de las aplicaciones o los sistemas para relacionarse con las administraciones públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. La falta de neutralidad no solo puede tener consecuencias sobre las decisiones administrativas, sino también sobre el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por medios electrónicos, por riesgo de desigualdades y discriminación. El RAFE presenta un pequeño avance en este sentido, por cuanto consagra el principio de neutralidad tecnológica y el deber de utilizar estándares abiertos o de uso generalizado.

Por otro lado, igualmente constituye un obstáculo al acceso la multiplicidad de soluciones tecnológicas –en muchos casos, no interoperables– para canalizar las relaciones entre Administración y ciudadanos en el contexto del ejercicio de las competencias. Puede apreciarse en relación con este extremo una cierta colisión entre la opción por la uniformidad de la Administración General del Estado y la flexibilidad que se deriva del principio de potestad de autoorganización que incorpora el principio de autonomía.

Necesitamos soluciones comunes, pero no impuestas. Es claro que la solución tecnológica común –aquella que resulte la más sencilla, accesible y eficiente– es lo más eficaz, necesario por razones de interoperabilidad y razonable desde la perspectiva de la simplificación del acceso al servicio

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

por los ciudadanos. Pero no puede tenderse a ella a través de la imposición, sino que ha de promoverse desde la colaboración.

Soluciones comunes son aquellas pensadas colectivamente y planteadas para todas las administraciones que han de asumirlas y para todos los ciudadanos que deben usarlas.

2.5. Tomarse el derecho en serio: búsqueda de soluciones normativas efectivas

Desde la LAE, la configuración del acceso a los servicios públicos por medios electrónicos como un derecho ha sido la tónica dominante. Sin embargo, tal reconocimiento, aunque ha llevado consigo el establecimiento del correspondiente deber de dotarse de herramientas e instrumentos para satisfacer el mismo, no se ha visto acompañado de la previsión de garantías para los supuestos de incumplimiento, lo cual explica en parte el lento avance hacia la transformación digital de la Administración y hacia la incorporación definitiva de los ciudadanos del uso de los medios electrónicos en sus relaciones con aquella.

Es más, en relación con lo afirmado anteriormente respecto de la opción por sistemas controlados por la Administración, la LPAC implica un cierto retroceso en los derechos de los ciudadanos, pues ha dejado de lado la fuerte opción del legislador de 2007 por el derecho a relacionarse con las administraciones por medios electrónicos y, además, ha renunciado a introducir garantías del cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen jurídico de la administración digital. Efectivamente, disgrega completamente el catálogo de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por medios electrónicos, al eliminar el reconocimiento del genérico derecho antes citado y al diferenciar entre derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y derechos del interesado en el procedimiento administrativo.

Entre los primeros, regulados en el artículo 13, se contemplan dos de los derechos ya recogidos por la LAE: el derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica, y el derecho a la protección de datos de carácter personal y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas. Junto con ello, se añaden otros dos nuevos derechos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

De un lado, el derecho "a comunicarse con las administraciones públicas a través de un punto de acceso general electrónico de la Administración"; de otro, el derecho "a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las administraciones públicas".

Tal derecho a comunicarse con las administraciones a través del punto de acceso general electrónico resulta ciertamente vago en cuanto a su reconocimiento y contenidos y, desde luego, más limitado aún en cuanto a su alcance (más allá de que supone, una vez más, optar por soluciones tecnológicas en poder de la Administración), lo cual es ciertamente criticable por la centralidad que le atribuye la nueva regulación. Aunque el artículo 14 mantiene el carácter voluntario del uso de los medios electrónicos, al establecer que "las personas podrán elegir en todo momento si se comunican con las administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de los medios electrónicos o no", y conserva la posibilidad de modificar la opción inicial, al señalar que "el medio elegido por la persona para comunicarse con las administraciones públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento", resulta evidente que la ausencia del reconocimiento de un derecho general a relacionarse con la Administración por medios electrónicos con sustantividad propia y no meramente instrumental hace perder fuerza a la posición del ciudadano ante la Administración. De un lado, el nuevo derecho se está restringiendo únicamente a un género de relación, como es la comunicación; de otro, se determina un único instrumento a tales efectos, el punto de acceso electrónico, cuya configuración, además, depende de la propia Administración, puesto que ni la LPAC ni la LRJSP regulan condición alguna de creación ni requisitos mínimos que haya de respetar su funcionamiento. A todo ello ha de añadirse que la LPAC no define qué ha de entenderse por punto de acceso general electrónico de la Administración, de modo tal que no resulta posible concretar con claridad en qué se traduce el derecho a comunicarse con las administraciones a través del mismo.

La pregunta que puede plantearse, ante esta regulación, es qué ocurrirá en los casos en los que una Administración carezca de un punto de acceso general electrónico. La primera consecuencia es que no resultaría exigible el cumplimiento del deber de relacionarse con la Administración por medios electrónicos. La segunda que, al tratarse de una obligación de prestación, concreta y especial, no sometida a ninguna condición, quedaría abierta la posibilidad de presentar recurso por inactividad en vía contencioso-administrativa con el fin de lograr la condena a su creación o a la adhesión a

algunos de los existentes previa firma del correspondiente convenio. En cualquier caso, el hecho de que se restrinja el ámbito objetivo de aplicación del derecho y el que se planteen dudas sobre su contenido y alcance es la prueba de que esta opción no es la mejor. Aunque se esté pensando en la carpeta ciudadana como herramienta para facilitar el acceso a los trámites a los interesados, con independencia de la Administración actuante, identificar el proyecto con el derecho a costa de reducir sus dimensiones es una solución manifiestamente mejorable.

Por otro lado, la protección de los derechos de los ciudadanos requiere como premisa claridad y precisión en las normas. Justo lo contrario de lo que ocurre en relación con el derecho y el deber de asistencia en el uso de los medios electrónicos. Efectivamente, a pesar de que el artículo 13 LPAC reconoce el derecho a ser asistidas en el uso de medios electrónicos a todas las personas, en realidad el artículo 12 introduce un doble matiz que restringe su alcance: se refiere solo a los interesados ("asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados" es su título) y, además, configura el deber de asistencia de las administraciones públicas solo para los interesados que no estén obligados al uso de los medios electrónicos, excluyendo expresamente a quienes sí lo están, que, paradójicamente, pueden encontrarse más necesitados de asesoramiento y asistencia precisamente al no poder optar por el medio presencial y la tramitación en papel.

Y, finalmente, exige protección del reconocimiento. Dos son los casos más evidentes en los que se pone de manifiesto la ruptura del principio de mantenimiento de las garantías: el de la subsanación de las solicitudes y el del aviso complementario de notificación.

Efectivamente, resulta problemática la regulación contenida en el artículo 68.4, en virtud del cual "[s]i 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". Una simple lectura del mismo pone de manifiesto que los sujetos obligados pueden perder, *de facto*, el derecho de subsanación. Efectivamente, el hecho de que se señale como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que materialmente se haya procedido a la subsanación mediante la presentación por medios electrónicos puede

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

implicar que, en los casos en los que el requerimiento de subsanación llegue tarde, el plazo para presentar solicitudes haya expirado, con lo que la subsanación sería extemporánea. Son varias las dudas en relación con este extremo. En primer lugar, no resulta claro qué habrá de hacerse en los supuestos en los que la Administración detecte el defecto de forma cuando haya terminado el plazo de presentación de solicitudes. ¿Será necesario notificar el requerimiento de subsanación, aun cuando, materialmente, no resulte posible esta? ¿Se notificará directamente la preclusión del trámite o la extemporaneidad de la solicitud? Junto con ello, en segundo lugar, la solución no puede ser la misma cuando la imposibilidad de requerir subsanación se deba a que el interesado haya presentado defectuosamente su solicitud en fechas próximas a la finalización del plazo respecto de cuando lo haya hecho con antelación suficiente. Dicho sencillamente, el incumplimiento del deber de diligencia de la Administración a la hora de apercibirse del defecto formal en la presentación de la solicitud habrá de tener consecuencias para ella misma y no para el administrado. En cualquier caso, permítase insistir en ello, es claro que una regla de esta naturaleza rompe con el principio de mantenimiento de las garantías procedimentales existentes en las relaciones presenciales ante el uso de los medios electrónicos.

Respecto de las notificaciones, la LPAC, partiendo de una premisa acertada –evitar al ciudadano, que resulta indirectamente obligado a recibir notificaciones a través de medios electrónicos que no maneja habitualmente, la carga de consultar periódicamente su DEHU o identificarse en la sede para comprobar si tiene alguna notificación–, ha optado por introducir la obligación para la Administración de enviar un aviso complementario al dispositivo electrónico (móvil, normalmente) o a la dirección de correo deseados si aquel así lo indica. Así se deriva de lo dispuesto tanto en el artículo 41.1, cuando prevé la posibilidad del interesado de identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico a los efectos de recibir en ellos un aviso complementario de notificación, como en el artículo 41.6, de conformidad con el cual se establece el correlativo deber de las administraciones públicas de enviar ese aviso complementario –exigible también en el caso de práctica de notificaciones en papel–. Sin embargo, el teórico derecho a recibir tal aviso y la supuesta obligatoriedad de practicarlo quedan desarticulados y pueden resultar más aparentes que reales, si se tiene en cuenta que el propio artículo 41.6 precisa en su inciso final que la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida, algo ya anticipado en la exposición de motivos mediante

ISBN: 978-84-120267-7-1

el empleo de la cláusula "siempre que esto sea posible". Nuevamente, queda en manos de la Administración actuante el cumplimiento de una obligación, sin que el incumplimiento tenga consecuencias jurídicas. La garantía fundamental que permite justificar el desplazamiento de la carga de la Administración al interesado (se pasa de ser aquella la que acude al domicilio de este a pedir a este que acuda a la "oficina virtual" de aquella o a un buzón de titularidad pública) es precisamente la confianza en que el destinatario de una notificación electrónica recibirá en los dispositivos electrónicos o en su buzón de correo electrónico ordinario que utiliza habitualmente un aviso complementario de notificación. Suprimir los efectos invalidantes de la notificación en ausencia de este aviso –ni siquiera se exige excepcionalidad en la omisión– es, sencillamente, poner en situación de indefensión al interesado cuando esto ocurra, sobre todo si se tiene en cuenta que no hay motivos técnicos ni jurídicos para no practicarlo. Efectivamente, el uso de los medios electrónicos en la gestión interna del procedimiento administrativo es obligatorio; las administraciones disponen de medios –gestores de expedientes– que permiten tal posibilidad; el ciudadano confía en su práctica; no hacerlo produce indefensión e implica imponer sobre el interesado una carga desproporcionada.

Estos son simplemente algunos ejemplos para ilustrar las ideas que quieren transmitirse. El RAFE no ha dado solución a los mismos, sino que se ha limitado a reproducir los respectivos preceptos de la LPAC. En todo caso, más allá de estas cuestiones conflictivas –que ponen de manifiesto las limitaciones al acceso por medios electrónicos a los trámites administrativos–, ha de afirmarse que, junto con el derecho general a relacionarse con las administraciones a través de medios electrónicos, debe prestarse la debida importancia a los otros derechos. Efectivamente, el acceso no es el único derecho. Sin herramientas, sin dispositivos al alcance de todos, no hay administración digital al servicio del ciudadano. También resultan fundamentales el archivo y la gestión de la información como garantía de la satisfacción de otros derechos. Asegurar la integridad de la información almacenada, su confidencialidad y, sobre todo, el acceso a la misma cuando sea necesario, es fundamental. También lo es el tratamiento electrónico automatizado de los datos que se contienen en los documentos electrónicos.

Por último, la excepción al derecho no puede ser la regla. Dicho sencillamente, la obligatoriedad no es el único camino. Desde la introducción de la posibilidad de obligar a determinados colectivos a relacionarse con la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Administración por medios electrónicos en el ámbito tributario en aplicación de la habilitación contenida en la LAE, la opción por la obligatoriedad ha sido un recurso frecuente y continúa en aumento. Así lo hace el artículo 14 LPAC y son numerosos los supuestos de normas de carácter reglamentario que optan por ella. La negatividad de la obligación tiene sus límites y es menos eficaz que promover el uso voluntario por vía de la sencillez.

En definitiva, más allá de la opción por obligar a aquellos colectivos que verdaderamente tienen garantizado el acceso y el conocimiento del uso de los medios electrónicos, en este periodo de transición de la Administración en papel a la administración digital la regulación de las relaciones entre esta y los ciudadanos ha de fundamentarse en el reconocimiento de un derecho de carácter voluntario, acompañado de herramientas que fomenten su ejercicio. Un derecho, además, pensado para ser ejercido no en contextos habilitados específicamente y diseñados tomando como referente a la Administración, sino al ciudadano. Un derecho cuya regulación no entre en colisión con la relativa a otros derechos.

Resulta interesante, desde esta perspectiva, la ampliación de miras que traen consigo algunas iniciativas concretas tales como Barcelona Ciudad Digital[16] o la Carta de Derechos Digitales[17] impulsada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, no solo por su carácter global, sino, sobre todo, porque incorporan derechos conexos frente al uso de las TIC.

En cuanto a la primera de ellas, en el marco de la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales[18], a través de la misma se están impulsando distintas líneas de acción que centran la atención en los ciudadanos y buscan, desde la puesta en práctica de políticas públicas innovadoras, la protección de los derechos en contextos urbanos. Destaca particularmente el Manifiesto para la Defensa de los Derechos Digitales[19], un instrumento paranormativo, carente de efectos vinculantes, pero que parte del reconocimiento de la soberanía tecnológica y la apuesta por los estándares abiertos, los datos abiertos y la interoperabilidad.

16. https://ajuntament.barcelona.cat/digital/es (última consulta: abril de 2021).
17. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf (última consulta: julio de 2021).
18. https://citiesfordigitalrights.org (última consulta: abril de 2021).
19. https://www.barcelona.cat/digitalstandards/manifesto/0.2/ (última consulta: abril de 2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Respecto de la segunda, dos son los preceptos de la Carta de Derechos Digitales en los que vale la pena detenerse, siquiera brevemente: el XVII y el XXV. El primero de ellos, referido a los derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas, incorpora dos exigencias de carácter general que resultan poco novedosas, por estar reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico por normas con rango legal: en primer lugar, la aplicabilidad del principio de transparencia al entorno digital y, en particular, la garantía del derecho de acceso a la información pública y del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa; y, en segundo lugar, la necesidad de identificar a los órganos responsables de toda actividad pública realizada en el entorno digital. Sí constituye una novedad muy relevante, por el contrario, lo dispuesto en los apartados 6 y 7, que contienen una consideración general y tres garantías específicas directamente relacionadas con la transparencia y el correcto funcionamiento de los algoritmos aplicados en el ámbito administrativo.

La consideración general es que los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial reconocidos en la Carta resultarán de aplicación igualmente en el marco de la actuación administrativa. Efectivamente, el artículo XXV requiere que se asegure un enfoque centrado en la persona y precisa que en el desarrollo y ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial se deberá garantizar el derecho a la no discriminación algorítmica; la transparencia, audibilidad, aplicabilidad y trazabilidad; y la accesibilidad, usabilidad y fiabilidad. Junto con ello, reconoce el derecho a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas basadas en sistemas de IA que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial.

Como garantías específicas, de un lado se contempla el derecho a obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, de la tecnología empleada y de los criterios de aplicación de las mismas. De otro, se incorpora la necesidad de evaluar el impacto sobre los derechos digitales del diseño de los algoritmos para la toma de decisiones automatizadas o semiautomatizadas, y se reserva con carácter general la adopción de decisiones discrecionales a personas. Finalmente, en relación con la transparencia de los sistemas algorítmicos, se ha incorporado el derecho a la transparencia sobre el uso de instrumentos de IA, su funcionamiento y alcance en cada procedimiento, con especial atención a los datos utilizados, margen de error, ámbito de aplicación y carácter decisorio o no decisorio;

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

además, se remiten a la ley las condiciones de acceso al código fuente con el objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios[20].

Más allá de valorar muy positivamente estas previsiones, por lo que implican, pueden formularse dos consideraciones de orden crítico. En primer lugar, se trata de una garantía de orden formal que, sin embargo, debería ir acompañada de una garantía de carácter institucional: la atribución a un órgano específico, en cada nivel de Administración, de la competencia para la verificación y aprobación previas de los sistemas algorítmicos. En segundo lugar, en este tipo de previsiones se aprecia muy bien la debilidad de las proclamaciones de la Carta, al carecer de carácter jurídico vinculante. Las novedades que trae consigo, no contempladas en otras normas, podrán ser desconocidas por las diferentes administraciones sin que de ello se derive consecuencia alguna. Dicho sencillamente, se trata de meras indicaciones. Aun siendo conscientes de que la Carta ha sido redactada como si fuera a tener carácter jurídico vinculante, con la finalidad de inspirar y orientar las distintas normas que regulan estas cuestiones –y, precisamente por ello, la aprobación y entrada en vigor de la misma generará efectos jurídicos positivos a través de su aplicación por los distintos operadores jurídicos y, en particular, por el recurso a la misma como fuente de inspiración y recurso de interpretación por parte de jueces y tribunales o, incluso, a través de su incorporación a normas jurídicas vinculantes–, no menos cierto es que ello dependerá de operadores jurídicos, jueces y tribunales, Gobiernos y legisladores, no de la voluntad de la propia Carta. El derecho no lo puede todo y necesita de políticas públicas para lograr los fines que se buscan con las normas; pero el carácter jurídico vinculante es la principal herramienta de la que se vale el derecho para perseguir esos fines.

3. Hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador

La realidad de la administración digital en nuestro país evidencia que estamos aún lejos del cumplimiento de las ideas que acaban de ser expuestas.

El análisis de la realidad normativa, principalmente de la LPAC y la LRJSP, pone de manifiesto que, lejos de innovar, estamos transformando

20. Estas novedades recogen parcialmente la propuesta planteada por la Red DAIA en el proceso de consulta pública. *Vid.* http://reddaia.org/documentos/ y el listado de propuestas recibidas https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/audienciapublica/Paginas/SEDIA_Carta_Derechos_Digitales.aspx (última consulta: abril de 2021).

ISBN: 978-84-120267-7-1

la burocracia en papel en burocracia electrónica, en el peor sentido de la palabra. Más allá de que la burocracia sigue siendo un sistema válido de organización de las tareas administrativas (atribución de funciones a personas cualificadas por razón de ellas sobre la base del principio de jerarquía), no puede en ningún caso constituirse en un obstáculo a la innovación. Junto con ello, ambas normas están pensadas para blindar la legalidad de la actuación administrativa y dar cobertura normativa a soluciones desarrolladas por la Administración General del Estado, en lugar de situar al ciudadano en el centro de la actuación administrativa. Puede, además, observarse en nuestro ordenamiento jurídico un fenómeno excesivamente frecuente: las contradicciones entre normas, que empujan en sentidos diferentes, constituyen del mismo modo un obstáculo evidente.

Junto con todo lo anterior, faltan estrategias y miradas a largo plazo a la hora de reformar la Administración. Los importantes esfuerzos llevados a cabo por la CORA, cuyo informe fue modélico en relación con algunos extremos, no suponían sino cambios a corto plazo que no traían consigo una reforma estructural de la organización administrativa ni un rediseño del procedimiento. Confiemos en que no ocurra lo mismo con los nuevos planes y estrategias mencionados en el epígrafe anterior.

Todo ello trae consigo un claro impacto negativo sobre los derechos de los ciudadanos, que se enfrentan –por medios electrónicos, eso sí– a entramados burocráticos complejos y poco accesibles (sin posibilidad de opción en algunos casos por estar incluidos entre los sujetos obligados a hacer uso de los mismos), que han de soportar tiempos y trámites totalmente contrarios a la necesidad de obtener lo que esperan de forma rápida y sencilla, que han de asumir costes directos e indirectos por falta de innovación.

En definitiva, en todo proceso de transformación –y más aún en el caso de la transformación digital, por los nuevos retos que plantea– resulta clave una premisa: asegurar el mantenimiento de las garantías de los ciudadanos.

La innovación para la mejora de la Administración es el fin; la tecnología es el método. El reto que se deriva de las posibilidades que ofrecen las TIC en relación con la organización y el procedimiento administrativo y la participación de los ciudadanos en la vida democrática consiste en traducir la innovación tecnológica en innovación administrativa. Modernizar la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1

Administración no es lo mismo que innovarla. Incorporar las tecnologías en los procesos de actuación y en la estructura organizativa es simplemente modernizar; aprovechar esas mismas tecnologías para cambiar procesos y estructuras, explorando y explotando todas las posibilidades que conllevan y adaptándolas a las necesidades de los ciudadanos, es innovar. Con ello, además, se realiza en mayor medida el fin que constitucionalmente tiene encomendada la Administración pública –servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con el principio de eficacia– y se da cumplimiento a uno de los principales derechos del ciudadano –el derecho de buena administración–.

En esta lógica, la ley es la premisa necesaria, pero no suficiente. El convencimiento de que su aplicación práctica, desde el ejercicio del liderazgo político, resulta fundamental para una mejor y más eficaz, a la vez que más abierta, gestión de la cosa pública es condición imprescindible para alcanzar los objetivos de mejorar los servicios públicos y reforzar los procesos democráticos. Además, la ley no es el único instrumento para la transformación digital; los planes y programas, las políticas públicas, los *nudges* (entendidos como enfoques que influyen en las decisiones preservando la libertad de elección) y, en definitiva, la estrategia, son elementos clave, como también lo son la continuidad de la misma y su alcance global. Igualmente esencial es la elaboración de tales estrategias contando con los actores implicados: ciudadanos, empresas, empleados y directivos públicos, dirigentes políticos. Y, desde luego, desde la colaboración entre ministerios y con las administraciones autonómica y local y con análisis de costes y beneficios, sobre la base de datos y no de intuiciones políticas, con evaluaciones serias de implantación no limitadas a la autosatisfacción.

En definitiva, resulta preciso revisar en profundidad las estrategias, valorar las diferentes opciones, evaluar los resultados, impulsar una legislación que funcione. E informar de todo ello al ciudadano.

La innovación, entendida como la incorporación transformadora de novedades para la mejora de una concreta realidad, no es estática. Antes al contrario, se trata de un proceso continuo, siempre abierto, en constante evolución. Un proceso que, además, conlleva una triple exigencia: moral –cambio de mentalidad–, formal –rediseño de la organización y del procedimiento– y jurídica –cumplimiento de las obligaciones contenidas en las nuevas leyes–. Solo así "electrónico" o "digital" dejarán de ser adjetivos (en no pocas ocasiones, obviados y puestos entre paréntesis) para fusionarse con el sustantivo al que acompañan.

ISBN: 978-84-120267-7-1

Lo electrónico no es mejor por ser electrónico, sino por las posibilidades de innovación que trae consigo. Ha llegado el momento de tomarse la administración digital como lo que realmente es: el modelo de Administración del siglo XXI.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 33
ISBN: 978-84-120267-7-1