

Administración digital y servicios a la ciudadanía: estado de la cuestión tras algunas (malas) lecciones de la pandemia (*)

Rafael Jiménez Asensio (Consultor/Catedrático de Universidad acreditado)
www.rafaeljimenezasensio.com

SUMARIO

a.- Introducción

b.- Administración Pública y servicios a la ciudadanía

c.- Administración electrónica (o digital): consideraciones generales sobre el marco normativo. ¿Hay una obligación general de relacionarse electrónicamente con la Administración?

d.- Análisis puntual del marco normativo actualmente vigente.

1.- La Ley 11/2007 y la LPAC: dos marcos normativos diferenciados para abordar la Administración electrónica.

2.- El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

e.- Final. A modo de conclusión.

Bibliografía y documentaciónn

a.- Introducción

Esta ponencia pretende situar conceptualmente los términos de un problema que ha emergido con fuerza tras la pandemia, aunque en cierto modo ya estaba incubado. Evidentemente, las reflexiones que siguen se retroalimentan de mi trayectoria profesional en este terreno y, especialmente, de algunos programas formativos, colaboraciones puntuales y trabajos o estudios de consultoría realizados en los últimos años. El último de ellos ha sido precisamente la redacción de un extenso Estudio para la institución del Ararteko, que ha servido como base del Informe editado por la citada institución que lleva por título *Administración digital y relaciones con la ciudadanía; su aplicación a las administraciones públicas vascas*, que ha sido difundido precisamente cuando estas páginas se estaban redactando, y que da continuidad a la Recomendación General del Ararteko 4/2020, esta centrada en la primera etapa de la pandemia.

Si se consulta el citado Estudio, se podrá ampliar lo que a continuación se expone. Si bien, liberado de las ataduras institucionales que comporta un trabajo de esas características, la presente ponencia ahondará críticamente en alguno de los puntos allí expuestos, dado que el tema –como inmediatamente se comprobará, si es que ustedes, como ha sido mi caso, no lo han padecido personalmente en alguna de sus relaciones con las administraciones públicas- es de una gravedad manifiesta, y se ha incrementado notablemente durante el ya largo período de pandemia, con una intensidad desmesurada en sus primeros pasos, y una persistencia a prueba de no corregir los errores desde entonces hasta ahora.

En efecto, cualquier ciudadano mínimamente informado es plenamente consciente de que algo profundo y sin duda muy serio está sucediendo en lo que comporta a la relación entre la Administración Pública y la propia ciudadanía, particularmente a partir de la intensificación de la digitalización formal (legal-reglamentaria) que se ha producido en el sector público español

(aún pendiente no obstante de su desarrollo definitivo) tras las Leyes 39 y 40/2015 (LPAC y LRJSP, respectivamente), así como con el Real Decreto 203/2003, y con los conocidos antecedentes de la Ley 11/2007 (LAE).

Así, se puede afirmar sin miedo a equivocarse que la digitalización está hoy en día de moda, más aún tras la crisis Covid19 que, como bien reconocía la propia *Agenda España Digital 2025*, ha acelerado su proceso de implantación, aunque en el sector público las paradojas se acumulasen con los reiterados aplazamientos que se produjeron en la plena efectividad de las previsiones normativas sobre Administración electrónica que se han dilatado hasta el 2 de abril de 2021. Como es conocido, ese baile de aplazamientos mediante la aplicabilidad diferida de determinadas previsiones de la LPAC en materia de Administración electrónica, llegó a su fin acompañado a su vez del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que fue aprobado mediante el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. Una norma importante, dado su carácter básico en buena parte de su contenido, a la que convendrá hacer alguna breve referencia.

A la *Agenda España Digital 2025* (julio de 2020), con objetivos tan ambiciosos como garantizar que más del 50 por ciento de la ciudadanía se relacione con las Administraciones Públicas exclusivamente por medios telemáticos en esa fecha, le han seguido la aprobación de otros documentos gubernamentales (del Gobierno central) tales como la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (noviembre 2021), el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas* (enero 2021), el *Plan Nacional de Competencias Digitales* (enero 2021) y, finalmente, la *Carta de Derechos Digitales* (julio 2021), un instrumento de *soft law*, que no puede ser objeto de tratamiento en estos momentos. Analizar todos estos documentos y, en especial, cómo abordan los impactos entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía, está fuera de lugar en estos momentos. Al lector interesado le puedo remitir a algunas entradas que he publicado en el Blog “La Mirada Institucional” (búsqueda: “Administración Digital”, “Digitalización” o “Administración electrónica”), donde se abordan parcialmente estas cuestiones o, en su caso, al Epílogo del Estudio citado que ha publicado la institución del Ararteko, en el que se analizan de forma pormenorizada tales documentos y sus consiguientes afectaciones a la relación entre Administraciones Públicas y Ciudadanía.

Pero todos esos documentos gubernamentales sobre digitalización adquieren hoy en día más importancia por un dato objetivo en nada menor: la incorporación de la transformación digital como una de las líneas-fuerza de los proyectos de inversión enmarcados en el Instrumento Europeo de Recuperación, o en lo que convencionalmente se ha denominado como los fondos europeos extraordinarios dirigidos a poner en marcha una política anticíclica de estímulos que puso en circulación la Unión Europea por medio de los fondos *Next Generation EU*, dotados para España, como es sabido, con 140.000 millones de euros en concepto de ayudas no reembolsables y préstamos en condiciones ventajosas, transferencias financieras que están sujetas, como también es sabido, a la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales. A partir de la aprobación de tales fondos (julio 2020) y de su concreción normativa, primero tras el Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis Covid-19, y después, por medio del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el papel de la digitalización de la sociedad, de las administraciones públicas y de la propia ciudadanía adquirirá una velocidad de vértigo en los próximos años.

Depende cómo se haga esa digitalización, esto es, de qué manera se articule e implante tal proceso y cómo se gestione la compleja transición, veremos si realmente mejoran las

prestaciones públicas a la ciudadanía o, por el contrario, estas se ven preteridas o empeoradas. Los riesgos, como se advertirá en estas páginas, son muy tangibles y hoy día evidentes: la brecha digital no se está atenuando si no que, en muchos aspectos, se está profundizando, “dejando a muchas personas atrás”, a pesar de que la Agenda 2030 y los diferentes ODS pretendieran precisamente lo contrario, y de que los mensajes gubernamentales insistan un día sí y otro también que no se dejará a nadie atrás. Esto se ha visto en lo que afecta a muchos colectivos vulnerables (tercera edad, situaciones pobreza, familias monoparentales, menores, etc.) y áreas de actuación de la Administración Pública (educación, servicios sociales, ingreso mínimo vital y renta de garantía de ingresos, sanidad, etc.).

Así, en ambos reglamentos europeos citados la transición digital, junto con la transición ecológica, son dos de los pilares más firmes en los que se debe asentar la ansiada recuperación económica. Hasta el punto de que el MRR sitúa unos umbrales mínimos de inversión sobre el total de los recursos transferidos por parte de la Unión Europea que han de alcanzar el porcentaje del 20 por ciento del total de ayudas y préstamos (porcentaje que en el caso de España el Plan de Recuperación sube hasta casi el 30 por ciento del total en lo que a transformación digital respecta). No deja de ser curioso el afán digitalizador del Gobierno de España, que supera con creces porcentualmente hablando los límites establecidos, por ejemplo, en el caso de la transición ecológica, cuyo porcentaje exigido por el MRR era del 37 por ciento, y el determinado por el Plan de Recuperación presentado por el Gobierno a la Comisión alcanza el 39 por ciento, dos puntos más de los exigidos, frente a casi 10 puntos más en el caso de la digitalización. La gran pregunta es si una digitalización tan intensiva y extensiva fomentará la recuperación y creará realmente empleo (o no lo destruirá inicialmente), así como si realmente servirá para integrar a la población y no dejarla al margen o, en su defecto, como ya anuncian algunos expertos, multiplicará la desigualdad.

Efectivamente, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* presentado por el Gobierno de España a Bruselas el 30 de abril de 2021 en esa larga carrera por los fondos europeos extraordinarios, sitúa a la Administración Digital y a la digitalización de la sociedad como uno de los grandes retos de futuro. Así, por ejemplo, la digitalización está presente en diferentes políticas palanca de las diez en las que se estructura el citado Plan, pero asimismo en muchos y diferentes Componentes de los treinta en que se subdividen las distintas políticas palanca. La digitalización está vinculada nada más y nada menos que con 21 de los 30 Componentes del Plan de Recuperación. Se ha de tener en cuenta que cada Componente es el desglose de las reformas que se proponen y de los diferentes proyectos de inversión en los que se gastarán los recursos recibidos de la Unión Europea (en este primer Plan de Recuperación son todos ellos contribuciones financieras no reembolsables por una cuantía aproximada de 70.000 millones de euros). La digitalización afectará así al segundo pilar del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en ámbitos tales como movilidad sostenible, infraestructuras eléctricas, modernización de las Administraciones Públicas, política industrial y apoyo a las PYMEs, conectividad digital, estrategia de inteligencia artificial, ciencia y tecnología, sistema nacional de salud, competencias digitales, formación profesional y sistema educativo, y un largo etcétera.

De los presupuestos de este *Plan de Recuperación* bien se puede concluir que se han abierto un sinfín de expectativas y una suerte de alocada carrera por diseñar y promover proyectos de digitalización tanto internos como externos por parte de las Administraciones Públicas. Da la impresión de que, si tales exigencias se cumplen, España en 2026 (fecha en la que terminan la ejecución de los fondos NGEU) ofrecerá un panorama institucional, empresarial, social y ciudadano radicalmente distinto al actual en lo que a digitalización respecta. Al menos, eso es lo que se pretende, otra cosa es que se consiga.

Sin embargo, frente a ese deslumbrante escenario general, al que se une una más que evidente autocomplacencia por parte del sector público a la hora de sobreestimar su papel en la crisis Covid19, lo cierto es que la pandemia ha dejado al descubierto un amplio catálogo de deficiencias y patologías en el funcionamiento de la arquitectura digital de las Administraciones Públicas españolas y en su propia cartera de prestaciones o de asistencia a la ciudadanía, si bien con diferencias notables entre aquellas que tenían un grado algo mayor de digitalización y otras muchas que ofrecían innumerables carencias. Han sido y son todavía muy abundantes las innumerables quejas ciudadanas por el mal funcionamiento de la atención ciudadana por medios telemáticos durante la larga etapa de la pandemia, especialmente sangrante en el período del confinamiento duro (en el que muchos de los derechos ciudadanos de relacionarse con las Administración Pública se vieron radicalmente preteridos), pero igualmente continuo tras el ya largo período de pandemia, en el que, como se dirá más adelante, las Administraciones Públicas se han ido cerrando a cal y canto olvidándose de que en su ADN está la atención a la ciudadanía, y transformando las entidades públicas en una suerte de fortalezas infranqueables para quienes no tuvieran destrezas digitales adecuadas y recursos tecnológicos apropiados para entablar relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas. Tampoco tener tales destrezas y recursos es carta blanca para nada, pues no son pocos los ciudadanos que disponiendo de tales medios han visto frustradas una y otra vez sus pretensiones de acceder electrónicamente a una sede electrónica o a la tramitación de cualquier solicitud o ayuda, así como a la ansiada demanda de una cita previa.

No es indiferente que los medios de comunicación se hayan hecho eco desde los primeros pasos de la pandemia de esa enorme dejadez mostrada por las Administraciones Públicas en lo que implica la atención a la ciudadanía (no olvidemos que son los contribuyentes quienes con sus aportaciones tributarias nutren buena parte de la Hacienda Pública). Hay reportajes sencillamente demoledores, donde incluso se afirma que el “vuelva usted mañana” difundido por Larra se haya transformado en el “no vuelva usted nunca”, pues la Administración Pública en muchos casos ha cerrado a cal y canto sus entradas o accesos, poniendo trabas que, para determinados colectivos y buena parte de la ciudadanía, resultan infranqueables y en no pocas ocasiones producen un efecto de desaliento en el ejercicio de derechos o solicitud de prestaciones, que puede llegar incluso a situaciones de angustia vital.

Lo importante ahora es que esas debilidades han terminado por afectar seriamente a la ciudadanía, al menos a parte de ella, principalmente a quienes engrosan lo que se ha venido en denominar como colectivos vulnerables, pero la afectación, en verdad, ha ido mucho más allá de ese ámbito, alcanzando a otro tipo de ciudadanía que, en principio, se ha visto arrastrada por una forma de actuar de la Administración Pública que, cuando menos, ha generado notable desconcierto por el abandono al que ha sometido a una población en uno de los momentos más críticos e inciertos de su existencia. Hay colectivos de ciudadanos que formaban parte de ese estrato de vulnerabilidad que se han visto empujados a situaciones de desamparo o de incompreensión al chocar contra el muro electrónico de la Administración que, en muchos casos, no saben cómo superar. Los conductos alternativos a los canales telemáticos, como son por ejemplo los telefónicos, están en no pocas ocasiones colapsados o, sencillamente, nadie responde; mientras que la atención presencial es impensable acceder a ella en no pocas organizaciones públicas sin obtener la ya famosa *cita previa*, que en ciertos casos solo se alcanza por medios telemáticos (el pez que se muerde la cola) o, en el mejor de los casos, por atención telefónica, cuyas limitaciones ya han sido expuestas. Pretender acudir directamente a una atención presencial a innumerables oficinas públicas es toparse de bruces con los servicios de seguridad privados contratados por las Administraciones Públicas que impedirán una y otra vez el acceso a tales dependencias “públicas” (adjetivadas así, aunque ya no hagan honor a su verdadera naturaleza en estos momentos).

Dejemos de lado el confinamiento duro durante la crisis pandémica, donde los empleados públicos (salvo ese perímetro estrecho de servicios esenciales) fueron enviados a sus domicilios, y tras un goteo temporal derivado de una caótica desescalada fueron incorporándose con muchas limitaciones (el “trabajo en remoto”, que no teletrabajo, sigue aún funcionando en la inmensa mayoría de las Administraciones Públicas), y centremos el foco de atención en el momento presente, que no es aún postpandemia, pero que ya prácticamente las medidas restrictivas están viéndose cada día que pasa más limitadas. No obstante, no conviene olvidar el confinamiento duro, pues de aquellos polvos vienen estos lodos. Las “armas” conceptuales en las que se basa la estrategia de cierre en sí misma de la Administración Pública vienen de entonces. Veremos si realmente hemos aprendido algo, que todo hace presumir que no; más bien el sector público, en lo que a la atención a la ciudadanía respecta, ha sufrido un proceso de involución extraordinariamente importante.

En ese primer y duro período (marzo-mayo 2020), el cierre a cal y canto de la Administración Pública, salvo ese perímetro estrecho de servicios esenciales al que antes me refería, que cada nivel de gobierno definió en su alcance, dejó sin prestar muchos servicios básicos de atención presencial a buena parte de la ciudadanía. La excusa formal fue, como es harto sabido, la protección de los funcionarios y empleados públicos, junto con el confinamiento severo (evitar contactos y, por tanto, contagios); pero la realidad fue mucho más cruda para quienes, a pesar de la suspensión de los procedimientos administrativos, tuvieron que hacer frente a la solicitud de algún tipo de información, o a la tramitación de cualquier prestación o ayuda, ya que, de repente, se encontraron con unas reglas del juego alteradas por completo. No deja de ser paradójico que, salvo los servicios esenciales, fueran los trabajadores del sector privado con menor estabilidad laboral y peores rentas los que aguantaran la prestación de las algunas de las actividades existenciales a la ciudadanía. A pesar de la enorme retórica que ha rodeado el papel de la Administración Pública, si exceptuamos los servicios esenciales cuyo perímetro se hizo con un enfoque reductor, y algunos colectivos funcionariales que se dejaron la piel en el empeño, en su mayor parte la Administración y el empleo público –duele decirlo- no estuvo a la altura de las circunstancias.

b.- Administración Pública y servicios a la ciudadanía

La fuerte impronta de la Administración digital en estos últimos años (algo que incrementa sus riesgos en los años que vendrán), tal vez nos ha hecho olvidar la función existencial del servicio civil o de lo que tradicionalmente conocemos como función pública, hoy día representada con ese concepto bastardo que se denomina empleo público. La ciudadanía, más aún en tiempos tan convulsos y complejos como los actuales, en los que la incertidumbre es creciente, requiere atención, cuidado, comprensión y empatía. Y para muchos colectivos, frecuentemente los más debilitados o vulnerables, esa atención no puede vehicularse exclusivamente a través de medios telemáticos, como se ha hecho y se está pretendiendo hacer todavía hoy en estos últimos tiempos. Es una ficción estúpida decir que la pantalla nos ofrece los mismos servicios que las personas de carne y hueso. Muchas de esas personas que demandan atención ciudadana ni tienen medios tecnológicos y, cuando los tienen, carecen en muchos casos de competencias digitales para activarlos adecuadamente y relacionarse electrónicamente con la Administración. Pero eso también le pasa a un buen número de ciudadanos, que cuando deben tramitar solicitudes o realizar algún tipo de procedimientos con las Administraciones Públicas, aunque dispongan de unas competencias básicas en materia digital y tengan recursos tecnológicos adecuados, también se encuentran con plataformas indigestas, nada intuitivas, que muchas veces se bloquean y otras sencillamente no funcionan adecuadamente.

El Índice de la Economía y las Sociedades Digitales (DESI 2020), promovido por la Comisión Europea, sigue identificando como una de nuestras mayores debilidades la falta de competencias tecnológicas o digitales básicas, no sólo entre la ciudadanía, sino lo que es peor esos déficits también existen en las Administraciones Públicas (con plantillas diez años más envejecidas que la media de la población). En el último Índice publicado España salía muy bien parada en lo que a digitalización respecta, salvo en las competencias digitales, donde los déficits eran (y son) manifiestos, hasta el punto de que aproximadamente unos veinte millones de personas (en torno al cuarenta por ciento de la población total) no disponía de tales capacidades digitales básicas, aunque muchas de ellas tuvieran teléfonos inteligentes u ordenadores domésticos, lo que claramente conduce a que la pretensión de extender las relaciones electrónicas con la Administración como medio o canal ordinario y pretendidamente exclusivo de relación es sencillamente un abuso de poder que carece de justificación objetiva alguna.

Además, para mayor complejidad cada nivel administrativo tiene, por lo común, sus propias plataformas tecnológicas/digitales a las que el ciudadano debe adaptarse, en no pocos casos de forma individualizada sin asistencia de ningún tipo. El tránsito por varias de ellas sume en el desconcierto o en la desesperación a no pocos usuarios. Quien tiene recursos contrata los servicios de un gestor, asesor, informático o de cualquier profesional que le realice esas gestiones telemáticas a las que está obligado *de iure* o, tras la pandemia (tal como veremos), *de facto*. Quien no los tiene se busca la vida, acude a los amigos o familiares, cuando no a las siempre recurridas influencias o recomendaciones (una epidemia nacional) o al locutorio más cercano (que, en no pocos casos, se convirtió durante la primera ola de la pandemia en la oficina administrativa alternativa; dado que las Administraciones Públicas estaban cerradas a cal y canto), pues a veces no hay otra forma de obtener una cita previa que dé acceso al forjón administrativo en el que se han convertido las oficinas públicas. No es sorprendente que, durante el primer confinamiento, los servicios sociales de muchos ayuntamientos fueran la Administración que atendió a la ciudadanía en demanda de todo tipo de servicios o gestiones, ajenas muchas veces a su competencia. El resto de los funcionarios estaban confinados, por tanto, ausentes. Y la atención telefónica no funcionó en gran parte de los casos.

Lo realmente preocupante de la situación descrita hasta ahora es que el contexto Covid-19 que condujo a un cierre hermético de las Administraciones Públicas en sus relaciones presenciales o físicas con la ciudadanía se haya prolongado en el tiempo hasta nuestros días. Realmente, se puede decir que la situación de cierre de las Administraciones Públicas se ha diferido temporalmente, aunque la excepcionalidad de la situación no sea comparable en ningún caso a la existente en los momentos iniciales, y en contraste con la vida social y de ocio que la ciudadanía realiza cotidianamente o, incluso, en las relaciones comerciales o económicas que se entablan entre ciudadanía y estructuras sociales privadas (empresas, entidades financieras, bancos, comercios, locales de restauración, cafeterías, etc.). Como se verá de inmediato, se han alterado radicalmente las bases de relación ordinaria entre la Administración Pública y la propia ciudadanía, confundiendo los planos de lo que es la Administración Digital como una suerte de “nueva Administración” distinta y distante de lo que ha sido tradicionalmente esa institución vicarial del Gobierno al servicio de la ciudadanía. En realidad, no se ha comprendido cabalmente lo que es la Administración electrónica o digital, que no es nada distinto o distante de lo que representa la idea de Administración Pública, sino una forma distinta de prestar la actividad administrativa a través de una herramienta electrónica o telemática que sustituye (o pretende hacerlo) a la configuración clásica de la Administración por papel.

La Administración digital, ciertamente, es un instrumento al servicio de la razón de ser de la propia Administración Pública, no alterando (o no debiendo alterar) su esencia o vocación de servicio público, en los términos que constitucionalmente tiene asignados (artículo 103.1 CE).

Este carácter lo ha descrito perfectamente el Consejo de Estado en el dictamen 45/2021 que analizaba el proyecto de Real Decreto por el que se aprobaba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, al recoger la siguiente reflexión:

“En este punto, resulta indispensable partir de una consideración previa: lo que se regula en el real decreto proyectado es el medio de actuación de la Administración y no su contenido. Ciertamente, esta distinción, nítida en el plano teórico, puede desdibujarse en la práctica, como sucede cuando se regulan aspectos novedosos como la actuación administrativa automatizada (artículo 41 de la Ley 40/2015 y artículo 13 del proyecto). Sin embargo, aun en estos casos, es importante no perder de vista que el objeto del real decreto proyectado es ordenar un medio de la Administración.”

Esta consideración del Consejo de Estado es, en verdad, muy pertinente: la Administración electrónica (en este caso el Reglamento que desarrolla las Leyes 39 y 40/2015), no es un fin en sí misma, ni tampoco sustituye su adjetivo (“electrónica” o “digital”) al tradicional que acompaña al sustantivo Administración; esto es, su carácter de *pública*. Puede parecer una obviedad recordar tales cosas; pero la tendencia actual de las organizaciones públicas en la era de la pandemia ha sido, como se verá de inmediato, reconducir ese calificativo de “pública” a una suerte de simplificación conceptual (con efectos tremendamente duros en su aplicación práctica) a su contexto “digital”, que, como señala el Consejo de Estado es un *medio*, sin duda importante, pero una herramienta para ganar eficacia y eficiencia en el actuar administrativo, no para preterir a la ciudadanía en el acceso a sus derechos o para abusar de la posición dominante que un conjunto de herramientas tecnológicas le proveen al sector público en relación con el común de los mortales.

Lo ciertamente preocupante de esta forma de actuar radica en el enquistamiento de un modelo relacional que encontraba su fuente de intervención en una situación de excepcionalidad que ya ha desaparecido en buena medida. Pero, los (malos) hábitos administrativos se han enquistado y permanecen en el tiempo, tal vez como consecuencia de que la finalidad última de las Administraciones Públicas y tal como se está configurando en estos momentos es defender sus propios intereses corporativos y, particularmente, de sus responsables políticos y empleados públicos (auténticos “señores”, junto a los sindicatos, del poder administrativo), con desprecio absoluto (disimulado en no pocos casos a través de enfáticos discursos políticos o burocráticos sobre el aparente papel de centralidad de las personas) de los derechos de la ciudadanía. La situación, además, es tan intensiva y preocupante que se manifiesta en pautas administrativas alegales, sin base normativa de ningún tipo (o con asiento en protocolos, resoluciones o instrucciones o circulares), lo que conlleva dificultades adicionales para un control jurisdiccional efectivo, en el que los tribunales apenas pueden entrar de forma efectiva. El desamparo ciudadano en estos casos es absoluto, y la desesperación a veces una manifestación efectiva de un sentido de impotencia. Mientras tanto, la política orilla o ignora estos problemas, como si no fuera con ella la resolución de los mismos, rebajando tales actuaciones a comportamientos administrativos que obedecen a pretendidas pautas de (mal) funcionamiento organizativo.

c.- Administración electrónica (o digital): consideraciones generales sobre el marco normativo. ¿Hay una obligación general de relacionarse electrónicamente con la Administración?

Por tanto, la perversión normativa que esta crisis Covid19 ha generado en el ámbito de la tradicionalmente denominada Administración electrónica y en los servicios a la ciudadanía es manifiesta. Pero ello viene de atrás. Quizás, la impronta predominantemente tecnológica de la

reforma administrativa de 2015 (leyes 39 y 40), nos ha hecho olvidar lo esencial, que no es otra cosa que la necesidad existencial o la razón de ser de la Administración Pública no es otra que servir y atender a la ciudadanía. Y esta apreciación no es baladí. Como reconoció acertadamente el profesor Isaac Martín Delgado en su día, la Ley 11/2007, tenía una orientación marcadamente dirigida a la garantía del derecho de acceso electrónico de la ciudadanía; esto es, ponía el foco de atención (por ejemplo en su enunciado) en la persona o ciudadano, no tanto en la Administración Pública. Esa orientación ciudadana se perdió por completo en la reforma administrativa de 2015, donde la posición del ciudadano se convierte en adjetiva, ya que el problema central no era otro que garantizar que la Administración electrónica se implantara de forma efectiva, quedando el ciudadano desplazado de la escena normativa por un enfoque predominantemente tecnológico del modelo previsto. Esta reforma de 2015 la aprobó el Gobierno del Partido Popular; pero tras dos legislaturas (o legislatura y media) de gobiernos socialistas (aunque este último en colación con UP) nada ha cambiado de ese escenario normativo, lo que se ha ratificado formalmente con la aprobación del Real Decreto 203/2021, que luego se comenta.

Del actual marco normativo *formal* cabe deducir que los ciudadanos, salvo quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, tienen un derecho a ser atendidos presencialmente en las oficinas públicas y, en particular, en las oficinas de asistencia en materia de registros, sin que haya ninguna previsión legal impeditiva o limitadora. Bien es cierto que la LPAC orilla casi por completo esas comparencias presenciales, incluyendo de forma tangencial y muy poco visible su existencia; pero, como inmediatamente se verá, la relación electrónica obligatoria sólo puede darse en los supuestos que así se establece en el artículo 14.2 y 3 de la LPAC, siendo imposible legalmente obligar a que toda la ciudadanía deba relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Por tanto, el marco jurídico-normativo actualmente vigente exige la atención física o personalizada, y no solo a través de la fría pantalla, que siempre será una opción por la que puedan inclinarse los propios ciudadanos, pero siempre de forma voluntaria (otra cosa es los incentivos o estímulos que la Administración Pública les proporcione para que opten por tal medio de relación).

Es muy importante, por consiguiente, tener claro que la opción por la relación electrónica con la Administración es un simple *medio*, que no cambia, ni puede hacerlo, la sustancia del problema: el ciudadano tiene derecho a ser atendido por la Administración Pública y, en suma, esta organización debe proveer de las facilidades oportunas para que esa relación se entable sin menoscabo o perjuicio de sus derechos o expectativas, así como proporcionando los cauces o canales necesarios para que esa relación pueda constituirse de la forma menos gravosa para el ciudadano.

Sin embargo, estos presupuestos normativos del problema sufrieron un duro embate a través de la declaración del primer estado de alarma y, particularmente, del primer confinamiento. Se alegrará frente a lo anterior que, el contexto de la pandemia exigía un confinamiento duro, también de los empleados públicos, y que estos funcionarios o empleados “teletrabajaron” (unos sí, otros menos y algunos nada); pero la clave de bóveda de ese período (que en buena medida se ha extendido temporalmente hasta nuestros días y, de no resolverse cabalmente, tendrá consecuencias duras en el futuro) es que se han alterado radicalmente las bases normativas establecidas en la propia normativa vigente. En efecto, tal como decía, se ha obligado *de facto* a la ciudadanía (y, en parte, todavía se está haciendo en innumerables administraciones públicas a través del polémico sistema de cita previa) a relacionarse electrónicamente con la Administración por medios telemáticos, cuando tales personas no estaban ni están obligadas a ello. Dicho de otro modo, *formalmente* el marco normativo vigente (también el RD 203/2021) siguen reconociendo el *derecho de opción* que tiene todo ciudadano, salvo aquellos expresamente obligados por Ley o Reglamento, de relacionarse con

la Administración a través de medios presenciales o por medios telemáticos. Sin embargo, *materialmente* (o si se prefiere, *de facto*) se ha impuesto la regla de que, incluso quienes quieren relacionarse presencial o físicamente con la Administración Pública, deban gestionar ese trámite por medios electrónicos, lo que constituye una barrera insuperable para determinadas personas y colectivos vulnerables, convirtiendo el presunto *derecho de opción* en auténtico papel mojado.

Las consecuencias que ha tenido esa perturbación radical del sentido y finalidad del marco jurídico vigente formalmente aún están por determinar, pero parece obvio que tal sistema de relación, a pesar de la retórica gubernamental, *dejó mucha gente atrás* (esto es, hubo muchos colectivos y personas, y las sigue habiendo, que no han podido tramitar en plazo sus ayudas, prestaciones, subvenciones o demandar la información debida) y sigue *dejando a mucha gente también atrás*. Y ello por diferentes motivos o circunstancias que no son fáciles de resumir en estos momentos. Pero que, a modo de apretada síntesis, se podrían explicitar en dos situaciones.

La primera de ellas es el acceso a atención presencial, que se ve obstaculizado o en algunos casos impedido por la exigencia de la obtención de una cita previa a través de medios telemáticos; esto es, para tratar físicamente con la Administración Pública se exige el acceso previo electrónico, lo que perturba, cuando es así, todo el modelo normativo formal existente y lo convierte en papel mojado. Hay personas que por razones de edad, incapacidad digital o tecnológica, escasas destrezas o carencia de medios tecnológicos no pueden optar por acceder a esa cita previa por tales medios telemáticos. Pero también sucede que, cuando se accede, hay muchas veces que no existen horas ni días para realizar tales trámites presenciales, lo cual puede conducir derechamente a la pérdida de derechos o prestaciones (cuando hay un plazo estipulado), incluso vulnerar los propios derechos del interesado en el procedimiento administrativo. Ciertamente, el modelo diseñado conduce derechamente al atropello de los derechos de la ciudadanía o, al menos potencialmente, a que esta afectación a los derechos pueda producirse en ciertos casos. Cabe incluso defender que no existe cobertura legal que justifique esos sacrificios o afectaciones (por ejemplo, en materia de plazos en el procedimiento administrativo), sobre todo en aquellas circunstancias en que las citas previas no se conceden o se fijan cuando ya los plazos han finalizado. Se objetará a lo anterior que esto puede hacerse alternativamente a través de la presentación de tales escritos en las Oficinas de Correos, pero ello, aparte de significar una carga adicional para el ciudadano, muchas veces ni siquiera este conoce esa opción; ya que presentarlo en otro Registro (oficina de asistencia de materia de registro) sólo se podría producir en aquellas Administraciones Públicas que no tengan el sistema de cita previa establecido (lo que ha generado también algunas quejas por parte de determinadas Administraciones Públicas que, encontrándose en esa situación, han visto cómo se les multiplicaban la presentación de solicitudes o escritos dirigidas a otras Administraciones en las que sus oficinas de asistencia en materia de registros estaban y están cerradas a cal y canto).

La segunda situación sería aquella en la que la ciudadanía demanda a las Administraciones Públicas una asistencia efectiva (como reconoció el profesor Gamero, una prestación) para hacer efectiva su opción de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos. Este derecho-prestación deriva, como luego se verá, del propio contenido del artículo 12 de la LPAC. Y es obligación de las Administraciones Públicas no sólo asistir a la identificación y firma electrónica de la ciudadanía no obligada a relacionarse con aquellas por medios electrónicos, sino también a poner todos los medios (tanto personales como tecnológicos) que supongan asistir a tales personas en el uso de medios electrónicos. Y ello se produce al menos en dos momentos. En primer lugar, si la Administración Pública exige un sistema de cita previa que debe tramitarse electrónicamente, según la interpretación finalista

del artículo 12 LPAC, aquella estaría obligada a proveer de los medios tecnológicos y de la asistencia personal necesaria para que tal trámite pudiera ser efectuado por quienes tienen la condición de no obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, sin que sufrieran ningún menoscabo de sus derechos. Y sencillamente esto requeriría que esa asistencia fuera no sólo por canales telemáticos o telefónicos (los CAU), sino que también la propia Administración Pública habilitara espacios físicos dotados de profesionales que asistieran a la ciudadanía, así como de medios tecnológicos para que la ciudadanía obtuviera ese trámite electrónico necesario o aprendiera a cómo tramitar electrónicamente sus solicitudes o trámites de cualquier procedimiento administrativo. Y esto, con algunas excepciones que son contadas, no se hace por las Administraciones Públicas, quienes optan por el siempre más sencillo y expeditivo expediente del “búsquese usted la vida”, con total desapego y distancia a lo que la ciudadanía demanda, o a las situaciones de necesidad que tales personas tienen. La empatía, si algún día existió, ha sido borrada de un plumazo por la Administración digital. Ya no existe, ni se la espera.

En segundo lugar, estaría la reconfiguración de las propias oficinas de asistencia en materia de Registros, pues las actualmente existentes han terminado trasladando el esquema anterior de los registros administrativos a las necesidades objetivas de las Administraciones Públicas de llevar a cabo los procedimientos administrativos por medios electrónicos. Esta obligación normativa a las Administraciones Públicas de realizar toda su gestión procedimental mediante medios electrónicos ha configurado unas oficinas de asistencia en materia de registros cuya finalidad principal es endógena (transformar el papel en soporte electrónico), prescindiendo del carácter que deben tener tales oficinas de ser instrumentos o cauces de *asistencia efectiva* a todas aquellas personas que no dispongan de medios o recursos para relacionarse electrónicamente con las entidades públicas y lo deseen hacer. Hay un evidente traslado del modelo analógico de oficinas públicas a otro de naturaleza aparente o formalmente digital, que sólo lo es para que la Administración escanee o traslade a formato electrónico los documentos, solicitudes, recursos, etc., que le presenta la ciudadanía a través de la ventanilla física. Este déficit de configuración organizativa de las oficinas públicas que se dedican a la asistencia en materia de registros no ha sido resuelto en la inmensa mayoría de los casos.

En verdad, el modelo existente nos reconduce a una dicotomía que es falsa: Administración digital *versus* Administración presencial. Lo cierto es que, como se dirá de inmediato, el problema viene de lejos, aunque haya mostrado toda su crudeza en fechas recientes. Hay, en efecto, dos visiones de la Administración electrónica: la primera es una visión de la Administración electrónica *desde* la ciudadanía, esto es, facilitadora y garantizadora de su estatuto de derechos (Ley 11/2007); y la segunda es una visión tecnocrática de la Administración electrónica que se concreta en la LPAC y en la LRJSP, donde el motivo último es garantizar la pretendida eficacia de la Administración, pero si cohonestarla con la protección de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, la solución correcta a esta falsa dicotomía está en una suerte de opción híbrida, como bien ha defendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 16/2/21, *Sitching*, en la que aboga por el correcto mestizaje o el “justo equilibrio” entre la digitalización y la atención ciudadana.

d.- Análisis puntual del marco normativo actualmente vigente.

1.- La Ley 11/2007 y la LPAC: dos marcos normativos diferenciados para abordar la Administración electrónica.

Aunque algunas de las ideas que a continuación se exponen, así como las normas en las que se basan, ya han sido traídas a colación en estas páginas, a efectos sistemáticos conviene poner el foco en cómo se regulan esa compleja relación entre ciudadanía y Administración Digital.

A tal efecto conviene recordar que la inicial Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, partía –tal como se ha recordado más arriba- de una concepción muy distinta a la filosofía que inspiró la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015, lo que se advierte con claridad en el preámbulo de la citada Ley de 2007, que recogía la siguiente motivación explicativa de ese marco normativo:

“La Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías.”

Por tanto, la voluntad de la Ley 11/2007 era, sin duda, impulsar la implantación de la entonces incipiente Administración electrónica; pero la Ley era muy consciente de las dificultades que ese proceso acarrearía, sobre todo por la existencia de un amplio número de ciudadanos que se encontraban condicionados por la brecha digital. La orientación de la norma era muy evidente: garantizar que la ciudadanía pudiera relacionarse con la Administración por medios electrónicos, poniendo a su servicio “los medios adecuados” para hacer posible el ejercicio de ese derecho. En ese sentido, incluso, al menos por lo que a la Administración General del Estado, se preveía la creación de un defensor del usuario de tales medios electrónicos con la finalidad de que pudiera canalizar a través de ese órgano las quejas y reclamaciones que se plantearan en todo momento sobre el funcionamiento de los servicios electrónicos. Esa figura estaba prevista para atender las quejas y realizará las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de ciudadanos en su trato con la Administración del Estado por medios electrónicos. Ni qué decir tiene que esa figura, de enorme importancia práctica, quedó enterrada en el olvido. La reforma administrativa de 2015, elaborada con unos mimbres conceptuales muy distintos y distantes ignoró completamente la existencia del defensor del usuario en el ámbito electrónico, y aunque es cierto que nada impediría que por medio de las leyes o reglamentos, también por las ordenanzas locales, se creara un órgano o institución de esas características, lo cierto es que no se han dado pasos efectivos en tal dirección, articulando todo lo más algunos canales telemáticos para la presentación de quejas, pero tales canales no tienen la consistencia necesaria para salvaguardar que los derechos de la ciudadanía no se pisoteen cuando se ven obligados *de iure o de facto* a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios telemáticos o el funcionamiento de tales medios electrónicos es deficiente, muy deficiente o pésimo, que de todo hay.

Tal como se afirmaba más arriba, la reforma administrativa de 2015 configuró un modelo muy distinto al asentado inicialmente por la Ley 11/2007. La intención del legislador era muy evidente: el modelo de la LAE de 2007 había fracasado porque, en última instancia, dejaba a la voluntad de cada Administración Pública (especialmente a comunidades autónomas y entidades locales) su impulso digitalizador, dependiendo de sus propias disponibilidades presupuestarias (disposición final tercera), lo que se vio agravado por la crisis fiscal derivada del crack financiero de 2008.

Además, mientras que la LAE centraba el foco de atención sobre la ciudadanía y sus derechos, la LPAC citaba a los ciudadanos en el preámbulo, pero tales referencias a la ciudadanía prácticamente desaparecían en su tratamiento normativo, al igual que sucedía con la LRJSP (si

bien esta ley tenía esa vocación tan aireada de regulación “*ad intra*”). Así las cosas, se puede afirmar que la orientación teleológica de la LPAC (y de toda la reforma de 2015) estuvo exclusivamente dominada por un enfoque tecnocrático y de eficacia, cuya única finalidad expresa era garantizar la implantación de la Administración electrónica *en* las Administraciones Públicas. Aun así, como ese paso era en algunos casos de gigante, se estableció tal obligatoriedad; pero de inmediato se difirió su aplicabilidad de los distintos instrumentos tecnológicos necesarios para su puesta en marcha (registro electrónico, archivo electrónico, registro electrónico de representantes, etc.) primero a 2 de octubre de 2018, luego a 2 de octubre de 2020 y finalmente a 2 de abril de 2021, fecha en la que ya fue de plena aplicabilidad toda la Ley para las Administraciones Públicas. La obsesión normativa era muy obvia: que la Ley se aplicara a tales Administraciones Públicas. La ciudadanía quedaba relegada a un apéndice o a ser incluso casi ignorada en su contenido. Los derechos de la ciudadanía aparecían desperdigados de forma asistemática por la LPAC, y el funcionamiento real del modelo se fiaba a que la interoperabilidad tuviese plena aplicabilidad, algo que no se ha establecido *formalmente* hasta la aprobación del Real Decreto 203/2021, si bien *materialmente* dista de ser un derecho aún efectivo del que se puedan beneficiar directamente los interesados o ciudadanos.

El hecho evidente tras este marco normativo que se inaugura a partir de octubre de 2016, si bien diferido en su aplicabilidad en diferentes e importantes piezas, era que la normativa general aprobada descuidaba totalmente la posición de la ciudadanía en esa compleja relación entre una Administración Pública obligada a digitalizarse y una ciudadanía que, en puridad, no tenía esa obligación legal de relacionarse con las entidades públicas por medios electrónicos, salvo en determinados casos previstos en la Ley o en los reglamentos que se aprobaran al efecto. El modelo se asentaba, como es conocido, bajo la idea de que existía un derecho de opción por parte de la ciudadanía a la hora de elegir el modo y forma de relacionarse con la Administración Pública sea por medios digitales o analógicos. Sin embargo, esa situación generaba innumerables asimetrías, dado que si a la Administración Pública se le aplicaban plenamente todos los mandatos de las leyes 39 y 40/2015, así como su desarrollo reglamentario, era obvio que, por razones de eficacia y eficiencia, pero también de pura comodidad burocrático-administrativa, el modelo empujaba de facto a que las organizaciones públicas fueran imponiendo en la práctica una relación telemática (que era su medio de actuación) arrinconando paulatinamente la atención presencial o física, así como el medio de papel. Esta situación generaba, como se viene indicando, una tensión marcada por la esquizofrenia, que no se ha sabido gestionar adecuadamente en su proyección temporal. La digitalización se ha visto en el sector público como una *obligación de transformación de sus estructuras, procesos y personas*; pero no se han percatado los diferentes gobiernos y sus respectivas administraciones que lo relevante, desde la perspectiva de una organización que presta servicios a la ciudadanía, es que *se articule razonablemente un sistema de transición desde las actuaciones analógicas a las digitales, apostando por un modelo híbrido y armónico que no descuide la atención ciudadana en ningún momento*.

Hay una idea-fuerza que debe ser resaltada de este marco normativo. A saber: *No existe en nuestro ordenamiento jurídico una Ley que defina con sistemática y precisión el sistema de relaciones entre Administración Pública y ciudadanía*, pues el marco jurídico básico se ha construido bifurcando artificialmente en 2015 entre lo que es una dimensión pretendidamente externa de la Administración (LPAC) con un enfoque también pretendidamente interno (LRJSP), y, salvo en algunos aspectos concretos, se ha descuidado por completo la posición del ciudadano en ese sistema relacional. Los derechos del ciudadano (artículo 13 LPAC) y del interesado en el procedimiento administrativo (artículo 53 LPAC) hacen algunas referencias a su dimensión digital, pero ese marco normativo no ha tomado como punto central la posición y necesidades de la ciudadanía en un complejo proceso de transición entre el mundo

administrativo analógico (aun vigente en muchos aspectos) y el disruptivo escenario de la digitalización (que se está abriendo camino torpemente *en* las Administraciones Públicas); pero pasando en ocasiones por encima de los derechos de la propia ciudadanía.

Aparentemente, la arquitectura normativa de las leyes de 2015 no habían cambiado el panorama previo existente: salvo supuestos tasados en la propia Ley (artículo 14.2 LPAC) o en aquellos supuestos que así de determinen reglamentariamente (de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 LPAC). La relación entre Administración Pública y ciudadanía (personas físicas) la decide el propio ciudadano, al que se le reconoce *formalmente* un derecho de opción a relacionarse telemática o presencialmente (por medio de papel) con la Administración. En realidad, el contexto –como se viene reiterando- es esquizofrénico para la propia Administración Pública, obligada como está a tramitar todos los procedimientos de forma electrónica, lo que empuja inconscientemente (o de forma a veces más consciente) a que cada vez más las relaciones con la ciudadanía se entablen por medios electrónicos (lo hemos visto y lo estamos viendo en toda la crisis de la pandemia). Pero ese reconocimiento formal del derecho de opción se compadece mal con su propio ejercicio, tal como estamos comprobando cotidianamente.

El contrastaste entre norma y aplicación es, en efecto, obvio. La norma establece la regla de que, salvo en los supuestos antes citados (artículo 14.2 y 3 LPAC), el ciudadano no tiene la obligación legal de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos, pudiendo hacerlo por los sistemas convencionales propios de la era analógica (papel, comparecencia física, etc.). Sin embargo, como ya se ha señalado, las excepciones *de facto* o *materiales* han terminado por arrumbar la norma formal hasta dejarla inaplicable o en algunos casos vulnerar directamente su contenido. Ya se ha hecho referencia a los trámites electrónicos vía cita previa, pero también se han dado supuestos de exigencia de relación telemática en determinados procedimientos sin que exista norma reglamentaria que lo determine expresamente ni se justifique por qué se ha generalizado su uso (tributos, ayudas, subvenciones, convocatorias de pruebas selectivas, etc.). El abuso de posición dominante en este caso de los poderes públicos es manifiesto.

La LPAC es, efectivamente, muy parca y escasamente sistemática a la hora de reconocer que la ciudadanía tiene un derecho de opción a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos u otros alternativos. Bien es cierto que el artículo 14.1 determina con claridad que “las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos”. Pero, como se viene resaltando, este enfático enunciado se ve en muchas ocasiones desmentido por la práctica cotidiana de las propias Administraciones Públicas.

En realidad, aunque hay previsiones normativas que reconocen directa o indirectamente que la ciudadanía tiene derecho a ser atendida presencialmente por la Administración Pública, ello hay que derivarlo de genéricas previsiones normativas, pues no aparece un derecho claramente enunciado con tal carácter: lo electrónico, por tanto, absorbe todo el marco regulador, confinando a lo presencial a una posición vicarial o incluso vergonzante. Pero lo grave es que, como consecuencia de la pandemia, la interpretación de ese marco legal ha sido hecha en un sentido aún más limitador de los derechos de la ciudadanía hasta hacerlos prácticamente difuminarse por completo.

Esa regulación tan tibia se advierte en que, frente a la extensión reguladora del Registro electrónico y de todo el arsenal de instrumentos o herramientas tecnológicas necesarias para el desarrollo de la Administración digital, la atención presencial a la ciudadanía se regule de

rondón y entre líneas. Eso sucede, por ejemplo, con las denominadas “oficinas de asistencia en materia de registros”, que son traslación de los servicios de atención ciudadana o de las oficinas del mismo carácter, que se han transformado en unidades administrativas cuya vocación final es ser receptoras de documentos en papel para transformarlos en documentos electrónicos, y poco más, haciendo perder su esencia de atención y centralidad de la ciudadanía, más concretamente de aquellos colectivos que han pasado a ser considerados como una pieza hasta cierto punto molesta porque tales personas son incapaces de tramitar sus solicitudes o escritos, así como de remitir la documentación, por medios digitales, lo que ahorra notables esfuerzos a la Administración y permite, además, una atención absolutamente despersonalizada, así como no dar respuesta directa a ninguna reclamación, pregunta o demanda. La Administración Pública, y en especial sus funcionarios o empleados, han hallado un escudo protector de primera importancia en el cual refugiarse para no tener contacto alguno directo con la ciudadanía. Se trata con la Administración por medio de las frías pantallas, por chats o por medio de robots, ya no hay apenas contacto directo con la ciudadanía lo que tales empleados agradecen infinitamente. El problema es de responsabilidades o de exigencia de tales, donde la LPAC recoge previsiones que, por lo común, no se aplican (menos aún en los procedimientos electrónicos donde, pese a las facilidades de la identificación de las responsabilidades por la propia trazabilidad, no suele haber exigencia de responsabilidades sancionadoras por incumplimiento de plazos o de trámites, o simplemente por no dar respuesta a las solicitudes de información pública). Para la Administración Pública el control de los procedimientos administrativos y su devenir, nunca ha sido su fuerte, salvo en el cumplimiento de plazos, vinculados a la prescripción o la caducidad, que es cuando están en juego directamente los intereses de la propia Administración.

El artículo 19 LPAC prevé expresamente que la comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley. Por tanto, se recoge, también de forma tangencial, una comparecencia presencial, pero que la extensión cada vez mayor de la digitalización irá reduciendo su radio de actuación hasta convertirla en casi anecdótica. Esa es la pretensión de la Administración Pública, más bien de una organización que se deshumaniza a marchas forzadas, que pierde su contacto con la realidad ciudadana circundante y que carece de la más mínima empatía para entender lo que sucede en su entorno inmediato. Ya no hay *feedback* con la ciudadanía, salvo las frías relaciones de la pantalla. Las consecuencias de tal modo de actuar pueden ser (lo están siendo ya) gravísimas.

La LPAC, por tanto, ha sido insensible a esa necesaria relación entre Administración Pública y ciudadanía, encuadrando toda esa relación en un afán de digitalización extensiva, pero sin ser conscientes del salto cualitativo que implicaba el abandonar el papel central que la ciudadanía tiene en el funcionamiento de la Administración Pública. Se ha expuesto anteriormente, pero conviene recordarlo por la importancia intrínseca que tiene el argumento: *la Administración Pública, como brazo ejecutor de las estructuras gubernamentales y como organización pública vertebrada por un conjunto de medios materiales, personales y financieros, así como de recursos tecnológicos y de conocimiento e información, no tiene otro fin existencial (está en su propio ADN) que ser capaz de servir de forma efectiva y eficiente a la ciudadanía.*

Y no basta, como también se decía más arriba, con que la LPAC regule en el artículo 13 un conjunto de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los que, dicho sea de paso, se vuelve a poner el énfasis en los derechos a relacionarse con medios electrónicos y hay un total descuido o abandono de cualquier relación física o presencial. Da la impresión de que la Administración Pública española, en una suerte de concepción *avant la lettre*, pone el carro antes que los bueyes, y por tanto considera que los derechos de la ciudadanía son sobre todo *electrónicos*, cuando la realidad tozuda nos sigue

advirtiendo que eso no es siempre así; y, además, lo realmente importante es que eso no debe ser así si la Administración Pública quiere ser esa organización proveedora efectiva de servicios a la ciudadanía.

Sólo hace falta traer a colación los derechos que a las personas se le reconocen en sus relaciones con las Administraciones Públicas por parte del artículo 13 LPAC, donde se observa con claridad que nada de lo que aquí se viene denunciando se recoge de forma expresa. Tampoco un análisis del artículo 53, en lo que a derechos del interesado en el procedimiento administrativo respecta, ofrece más luz. En realidad, al legislador de la reforma administrativa de 2015 le preocupan otras cuestiones más endógenas, y todo lo más aquellas dimensiones administrativas en la que la eficacia de los actos administrativos pueda estar salvaguardada. Por ello es el marco de las notificaciones administrativas en el que halla más presencia la posición del ciudadano y su concreción en papel, aunque también se recogen algunos cebos (o “estímulos”) que pretenden reconducir esas relaciones hacia medios telemáticos, aunque los propios interesados no estén obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (véase, por ejemplo, los artículos 41 y siguientes de la LPAC).

Es muy importante resaltar que la LPAC establece con nitidez y contundencia qué sujetos son los que están obligados a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos. El artículo 14.2 es muy diáfano al respecto:

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Salvo esos supuestos tasados legalmente, el resto de las personas físicas o ciudadanos que se relacionen con la Administración no tienen esa obligación de hacerlo electrónicamente. No obstante, la LPAC en su artículo 14.3 flexibilizó esa exigencia por medio de la atribución a la potestad reglamentaria de la posibilidad de ampliar ese círculo o perímetro de personas obligadas a ese tipo de relación, siempre que se cumplan las previsiones que la propia norma establece. A saber:

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

No cabe duda que, ante el imparable avance de la digitalización, la LPAC ha optado por admitir la ampliación del perímetro de personas obligadas a relacionarse con la Administración por

medios electrónicos; pero, y este es un dato importante, *para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas*, lo que parece vedar expresamente que se imponga una exigencia universal de relación telemática que vaya dirigida, por ejemplo, a que todos los trámites o una serie específica de trámites (siempre que se pretendan aplicar a todos los ciudadanos) se deban canalizar electrónicamente, lo que puede poner en cuestión la legalidad de la cita previa universalmente configurada (por ejemplo, para presentar escritos en cualquier procedimiento), sobre todo si no hay canal alternativo para realizar este trámite (por ejemplo, teléfonos; máquinas físicas que generan turno o reserva horaria; información presencial; etc.).

Además, si se atiende al enunciado de la norma, se podrá concluir fácilmente que tal sistema de relaciones electrónicas sólo es exigible “para ciertos colectivos de personas físicas”, que en función de una serie de características singulares (“capacidad económica, técnica, dedicación profesional”) puedan disponer de las competencias digitales necesarias, así como de los recursos tecnológicos imprescindibles, para poder relacionarse por esa vía o, en su caso, encomendar a un agente, gestoría o profesional, que, mediante los correspondientes honorarios, le materialice tales actuaciones. Ciertamente, se prevé también una ambigua cláusula que invoca “u otros motivos”; pero la misma elección del término recogido nos indica con claridad que la norma reglamentaria que lleve a cabo esa ampliación del perímetro indicado no puede bajo ningún concepto aislarse de las condiciones de capacidad (en este caso tecnológica) pretendiendo obligar a esa relación a colectivos o personas que no las tienen (por ejemplo, colectivos vulnerables, personas de la tercera o cuarta edad, menores, etc.), y en todo caso se deben exteriorizar en la norma reglamentaria *los motivos* que justifican ampliar ese perímetro de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

No obstante, como se viene reiterando en estas páginas, la realidad fáctica ha roto las costuras de la norma formalmente aplicable, y la Administración Pública, prevaliéndose de una lectura singular y a todas luces impropia del sentido existencial y constitucional del rol que le corresponde jugar en sus relaciones con la ciudadanía, ha dado infinitos pasos hacia atrás. Frente a un período histórico (década de los ochenta y noventa del siglo pasado) en el que la ciudadanía ocupaba un papel central en la actuación de las Administraciones Públicas (con especial énfasis en los principios de servicio a la ciudadanía, atención ciudadana, el papel de las personas en las políticas públicas, etc.), hemos pasado sin apenas darnos cuenta a un momento en el que los ciudadanos y las personas son un factor de incomodidad en la actuación de las Administraciones Públicas, siendo preteridos u olvidados, cuando no arrinconados, a pesar de los constantes discursos de la retórica política de “no dejar a nadie atrás” que los hechos cotidianos desmienten una y otra vez.

El problema radica en que las Administraciones Públicas están interpretando el marco regulador en materia de Administración electrónica pensando sólo en sus exclusivos intereses corporativos, no los generales. En realidad, si se analiza con detalle en artículo 12 LPAC, como en su día llevó a cabo el profesor Eduardo Gamero, se podrá advertir que en ese precepto hay un innegable contenido prestacional; esto es, que las Administraciones Públicas deberían poner todos los medios a su alcance para facilitar la relación telemática de la ciudadanía con ella. Lo dice con claridad el artículo 12.1 LPAC: *“Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.”*. Pero todavía lo concreta con mayor precisión el artículo 14.2 LPAC, al exponer lo siguiente: *“Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas”*.

Dicho de otro modo, se trata de un *deber de asistencia general de la Administración Pública hacia la ciudadanía*, poco o muy mal cumplido. Hay, en efecto, un *deber de asistencia general* y, asimismo, un *deber de asistencia específico* (identificación y firma). El primero apenas se cumple; es más en muchas Administraciones Públicas se ignora por completo. El segundo sí que se cumple, pero única y exclusivamente porque a la Administración Pública, dado que debe tramitar todos los procedimientos electrónicamente, le interesa sobremanera que la puerta de entrada a los procedimientos se franquee mediante medios electrónicos, colaborando así en la identificación y firma de las personas que acuden a las oficinas de asistencia en materia de registros, al efecto de facilitar no sólo el acceso de tales interesados a los procedimientos administrativos, sino en particular disponer así de los procedimientos (y de la documentación que forma parte de los mismos) formalizados electrónicamente.

Se ha impuesto así, también sin apenas darnos cuenta, un enfoque del Registro basado en los documentos, y que en no pocos casos deja en un lugar adjetivo o accesorio a la ciudadanía. En verdad, hay una aparente traslación del Registro analógico al propiamente digital; pero la cuestión es más grave: se están dando pasos hacia atrás en los derechos que antes disponía la ciudadanía y que hoy en día no tiene. Lo importante es que, mediante funcionarios habilitados al efecto, se identifiquen y, en su caso, firmen electrónicamente las personas interesadas que carezcan de medios electrónicos. Luego está todo el modelo de interoperabilidad e interconexión de los diferentes registros de las distintas Administraciones Públicas que, como se verá de inmediato, se ha pretendido agilizar a través del Real Decreto 203/2021 y liberar así a la ciudadanía de tener que “buscarse la vida” o replicar documentación que ya está en poder de otras Administraciones Públicas; pero que, en verdad, sigue presentando lagunas aplicativas enormes y deja a los ciudadanos muchas veces a los pies de los leones burocráticos (que no se le ocurra al buen ciudadano alegar que una documentación obra ya en poder de la Administración y que debe ser esta quien la solicite, pues la respuesta será inmediata: “Usted sabrá, si la pedimos nosotros puede tardar varios meses”). La interoperabilidad es hoy día un mito en un buen número de casos. Y los derechos del artículo 28 LPAC, entre otros, aparecen una y otra vez preteridos.

Las “oficinas de asistencia en materia de registros” tras la implantación de la Administración electrónica están sufriendo un proceso de involución frente a lo que eran anteriormente los servicios u oficinas de atención a la ciudadanía. Su obsesión electrónica ha expulsado a la ciudadanía de su papel de centralidad en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. En general, se han transformado en lugares de presentación de escritos para su posterior identificación y firma, así como del consiguiente escaneo, ofreciendo una visión estrecha y limitada de lo que debe ser una atención efectiva a la ciudadanía.

Quizás las Administraciones Públicas y las propias estructuras gubernamentales por derivación no sean realmente conscientes, lo cual sería muy preocupante, del grado de deterioro y deslegitimación que están teniendo en lo que respecta a sus relaciones con la ciudadanía. No están gestionando adecuadamente un sistema de transición, siempre complejo, de un modelo analógico a un modelo que no puede ser digital exclusivamente (recordemos que es un medio), sino a un sistema híbrido que debería basarse en la idea de equilibrio. Hay una ecuación incorrecta entre Administración electrónica y no presencialidad en la atención ciudadana. No es eso la Administración digital y no lo puede ser nunca, a riesgo de desvirtuar su propia naturaleza. Es muy importante, por tanto, llevar a cabo políticas de transición o de gradualidad, reforzando la asistencia a los ciudadanos que requieran relacionarse con la Administración por medios telemáticos y garantizando en todo caso la asistencia presencial. No se entiende ese blindaje o aislamiento autista de la Administración en relación con la

ciudadanía, que incluso llega a adoptar rasgos de desprecio o de ignorar el papel central que las personas tienen en la actuación gubernamental y administrativa.

2.- El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Tras este rápido del cuadro legal vigente en materia de Administración electrónica y relaciones con la ciudadanía, el análisis estaría incompleto si no se hace alguna alusión al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, que también ha llevado a cabo una reforma en profundidad del Real Decreto 4/2010, del Esquema Nacional de Interoperabilidad. Este aspecto es muy importante, pero no puede ser tratado en estas páginas, aunque su conexión con los derechos de la ciudadanía en los distintos procedimientos o en actuaciones ante las Administraciones Públicas es más que evidente. En general, la acogida doctrinal que ha tenido esa reforma del Esquema Nacional de Interoperabilidad ha sido satisfactoria, sin perjuicio de que pueda abrir algunas dudas sobre el alcance de la competencia estatal.

El Reglamento, reconoce –como no podía ser de otro modo- el derecho de opción de la ciudadanía de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, pero parece querer ir un poco más lejos con la finalidad “de facilitar a los agentes involucrados en el uso de medios tecnológicos su utilización efectiva”, al pretender poner las cosas más fáciles a la ciudadanía para que voluntariamente se vaya inclinando hacia el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la ciudadanía y ello permita atenuar la actuación esquizofrénica de unas Administraciones públicas que internamente gestionan todo electrónicamente y que externamente dependen de la voluntad de opción de los interesados

El Reglamento echa mano de la retórica al prever que las Administraciones Públicas deben “disponer de servicios digitales fácilmente utilizables y accesibles”, pero el contenido material de la regulación normativa apenas nada mejora esa relación, salvo en algunos puntos que se citarán.

Realmente, esta mayor facilidad en la utilización de medios electrónicos y en la accesibilidad ya estaba recogida, primero, en la Agenda España Digital 2025 y, después, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas. En efecto, la citada exposición de motivos recurre también a argumentos muy trillados en diferentes documentos ya publicados, haciendo una vez más referencia a la posición tan favorable que tiene España en materia de digitalización, pero ocultando –tal como recoge el Índice de Economía y Sociedad Digital DESI 2020- que en competencias digitales la población española sigue por debajo del umbral medio de los países allí analizados. No deja de ser curioso que esta normativa –ni en la parte expositiva ni en la dispositiva- haga alusión alguna a los problemas de brecha digital, que lastran de forma directa la pretensión última de que la ciudadanía haga uso generalizado de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración Pública.

También hay una alusión puntual a “los cambios que se están produciendo con la maduración de las tecnologías disruptivas”, que se califican de “grandes desafíos que para ser afrontados con éxito y para que coadyuven a la Transformación digital exigen como presupuesto contar con un marco regulatorio adecuado, tanto con rango de ley como con rango reglamentario”, algo que, sin embargo, no tiene traducción en la regulación que lleva a cabo el citado Reglamento.

El objetivo último del Reglamento aparece bien trazado: “Hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada (...) y garantizar servicios digitales fácilmente utilizables”. Esta garantía se pretende extender, además, a “que la ciudadanía se relacione con

ella por estos medios en los supuestos en que sea establecido con carácter obligatorio o aquellos lo decidan voluntariamente.”. Pero la idea constante de construir modelos de Administración electrónica amables o fácil uso no buscan otra finalidad que ir ampliando el perímetro de personas obligadas conforme las condiciones sean más favorables, y así poner más facilidades en su uso a las personas o ciudadanos, pero especialmente evitar que las administraciones públicas deban tramitar electrónicamente y en papel determinadas actuaciones de los procedimientos administrativos.

Todo ello hace presumir que, gradualmente, se irá ampliando reglamentariamente el perímetro de personas obligadas hasta que lo electrónico devore o arrincone literalmente a lo presencial, lo que probablemente tendrá consecuencias mucho más serias de lo que inicialmente pueda preverse. La combinación de este empeño de ampliar gradualmente el círculo de personas que se deben relacionar electrónicamente con la Administración Pública junto con una extensión del teletrabajo en determinados ámbitos de la actuación administrativa puede ir reduciendo gradualmente la necesidad objetiva de que exista una atención presencial y dedicar a esta unos efectos residuales sólo para determinados colectivos de mayor vulnerabilidad o inmersos en la brecha digital. Este proceso combinado, unido a la cada vez mayor presencia de la revolución tecnológica en la actividad administrativa (robótica de procesos e Inteligencia Artificial), puede dejar la asistencia presencial en una actividad residual y, por tanto, encoger gradualmente la Administración Pública en cuanto a empleos físicos o virtuales se trata.

El Reglamento es una disposición normativa extensa y prolija en algunas de las cuestiones que regula. Y no puede ser objeto de tratamiento en esta páginas, aunque sí que se pueden traer a colación algunas de sus previsiones más estrechamente relacionadas con las relaciones entre Administración Digital y relaciones con la ciudadanía. Veamos:

Principios generales aplicables al sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas

Esta regulación de principios recogida en el artículo 2 complementa lo establecido en las leyes 39 y 40/2015 y, en principio, su valoración general debe ser positiva, con los matices que se contienen en el análisis que sigue. Aunque, sin duda, por razones sistemáticas y también de rango, hubiese sido más adecuado incorporar esta regulación en las leyes cabecera y no en un reglamento ejecutivo, si bien este artículo tiene naturaleza básica y, por tanto, resulta aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Obviamente, dado el carácter de este texto y su propio objeto, interesa fijar la atención en aquellos principios que tienen mayor conexión con las relaciones entre Administración electrónica y ciudadanía.

Por un lado se recogen una serie de principios que estaban ya en parte recogidos en la Ley 11/2007, y que la LPAC y la LRJSP olvidaron. Entre ellos, el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, el principio de accesibilidad, el principio de facilidad de uso (que deriva de esa pretensión político-normativa de “hacer amable la digitalización para la ciudadanía”), así como el principio de interoperabilidad, cuya trascendencia es obvia, ya que es presupuesto para que los derechos de los interesados y de la ciudadanía mejoren cualitativamente en sus relaciones electrónicas con la Administración, especialmente en el ámbito de la información, en la exención de entrega de documentos. También se recoge el principio de personalización y proactividad, que se configura como “la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos”.

Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos

El artículo 4 del Reglamento, en desarrollo de lo establecido en los artículos 12 y 14 de la LPAC, regula la prestación por parte de cada Administración Pública de la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos de la citada entidad. En este caso no se limita esa asistencia a los procedimientos administrativos (aunque el Reglamento sigue hablando de “interesados”) sino que cabría extender su alcance a cualquier relación electrónica que se trabaje entre la ciudadanía y la Administración correspondiente.

La novedad de este precepto es que de la redacción del enunciado normativo se podría admitir una interpretación que vaya de acuerdo con lo que la doctrina ya venía resaltando y que, por consiguiente, extienda la prestación de la asistencia en el uso de medios electrónicos más allá del perímetro establecido por la Ley. Se trata en concreto de que cabría defender que las Administraciones Públicas tienen en este ámbito – como por lo demás preveía la LPAC- una *obligación de prestación efectiva de un servicio de asistencia a quienes se relacionen por medios electrónicos con la Administración correspondiente*. El citado artículo 4 establece un catálogo de canales a través de los cuales se puede producir esa prestación de asistencia, admitiendo la posibilidad (lo cual puede conducir derechamente a que se utilice solo una asistencia por medios telemáticos o por *chatbots*) de que se utilicen “alguno o algunos” de los siguientes canales:

- Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen.
- Portales de Internet y sedes electrónicas.
- Redes sociales.
- Telefónico.
- Correo electrónico.
- Cualquier otro canal, que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPAC.

Si algún dato positivo ofrece este artículo 4 es, efectivamente, esa concepción abierta que el RD 203/2021 ofrece en este ámbito de canales de asistencia para el acceso de los servicios electrónicos.

Actuación administrativa automatizada

A pesar de la referencia que la exposición de motivos lleva a cabo sobre las tecnologías disruptivas, uno de los aspectos más criticado de este Reglamento es que no incide nada sobre esa cuestión, al no desarrollar el uso y control de tales tecnologías emergentes y su aplicación a los procedimientos administrativos. De hecho, el artículo 13 nada añade a la regulación de mínimos recogida en el artículo 41 de la LRJSP, limitándose a un simple reenvío. Hay, al parecer, un proyecto de Reglamento sobre Inteligencia Artificial, que plantea algunas dudas en relación con su aplicabilidad a los procedimientos administrativos, como ha sido analizado por el profesor Alejandro Huergo (<https://almacenederecho.org/el-proyecto-de-reglamento-sobre-la-inteligencia-artificial>), pero de ello no hay ni una sola referencia en este Reglamento que ahora se comenta (Ver asimismo: <http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/regular-la-inteligencia-artificial-en-derecho-administrativo-por-alejandro-huergo-lora/>). Como reconoce este autor, los algoritmos de carácter predictivo exigirían una habilitación normativa. Conforme se ha analizado en el Estudio, hasta ahora el Derecho en el sentido de marcos normativos reguladores muestra un vacío insólito sobre este tipo de tecnología, que por lo demás se aplicará cada vez más con mayor intensidad también en la Administración Pública.

Régimen de subsanación

El régimen de subsanación viene a regular una materia que, por lo que se refiere a relaciones electrónicas, había sido deficientemente tratada en la LPAC 68.4, y así fue criticado por acierto por la doctrina (Diego Gómez), siendo igualmente objeto de interpretaciones diferentes tanto

por parte de los operadores como de la jurisdicción contencioso-administrativa. De la regulación citada se deriva que, si bien el interesado obligado, presentara su solicitud por medios no electrónicos, la Administración deberá requerirle para que en el plazo de diez días subsane ese defecto. Este marco regulador de la subsanación se aplica también a las personas físicas no obligadas siempre que ejerciten su derecho a relacionarse por medios electrónicos. En todo caso, como expone el último párrafo del artículo 14.1 del Reglamento: “Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley”. Un debate, al parecer, definitivamente zanjado.

Los primeros análisis realizados sobre el Real Decreto 203/2021 han puesto de relieve su importancia y necesidad, pero también dejan en evidencia en la mayor parte de los casos las notables carencias que presenta en algunos terrenos, esencialmente en todo lo que respecta a las tecnologías más disruptivas adaptadas a la actuación y funcionamiento de las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

No se trata de reiterar lo que ya ha sido expuesto –con notable criterio y acierto– por quienes se han aproximado al análisis de este Reglamento y sobre la modificación, entre otras cosas, del Real Decreto 4/2010, del Esquema Nacional de Interoperabilidad. Como Anexo a estas páginas se aportan una serie de enlaces en los que se pueden consultar algunas de esas contribuciones iniciales sobre los impactos normativos, tecnológicos e incluso organizativos que tiene la regulación expuesta.

Aunque sea una obviedad decirlo, el citado Reglamento tiene –como recordó acertadamente el dictamen 45/2021 del Consejo de Estado– carácter ejecutivo. Por tanto, se dicta en desarrollo de las leyes ya conocidas (LPAC y LRJSP), en lo que a actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos respecta. Por consiguiente, hasta cierto punto, este Reglamento tiene el corsé de las leyes que desarrolla y, como también es obvio, ni puede contradecirlas ni puede tampoco entrar en regulaciones propias de la reserva material o formal de Ley. Y este carácter tributario tiene sus limitaciones, puesto que una cosa es promover una reforma legal y otra muy distinta llevar a cabo una aprobación de un reglamento ejecutivo. Hay en este Reglamento muchas ausencias, como bien se ha detectado, pero habría que deslindar en qué casos no debiera ser el legislador quien se ocupara de tales regulaciones. Obviamente, hay ámbitos que son claridad propios de un reglamento ejecutivo, otros pueden serlo en cuanto no contradigan las leyes que desarrollan, pero también podrían darse supuestos de que, dado los derechos y garantías que pueden estar en juego, lo más razonable sería modificar las Leyes cabecera (Leyes 39 y 40/2021) para adaptarlas a un proceso intenso de digitalización de las Administraciones Públicas, así como a la incorporación de tecnologías disruptivas en el ámbito de la Administración digital y en los propios procedimientos administrativos.

Pongamos un ejemplo. Se ha objetado, no sin parte de razón, que el Reglamento orilla cualquier regulación de la manida costumbre de las oficinas públicas de regirse, en sus relaciones con la ciudadanía, por el sistema de cita previa. Una modalidad de relación entre ciudadanos y Administración que presenta una anomia normativa considerable, puesto que, por lo común, se ejerce y condiciona el acceso a las oficinas públicas de los ciudadanos e interesados sin una base normativa previa. Hubiese sido conveniente que, al menos las solicitudes de cita previa a través de medios telemáticos, hubiesen encontrado cobertura en este Reglamento; pues es a todas luces censurable que personas físicas no obligadas a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios telemáticos, deban hacer uso obligatorio de ellos para conseguir que la puerta de la Administración se abra y puedan atravesarla para llevar a cabo las gestiones pertinentes o presentar solicitudes, documentos o escritos. Pero los problemas se sitúan, como bien fue denunciado en su día y todavía resuenan

ecos de esas denuncias, cuando la cita previa es para acceder a una oficina de asistencia en materia de registro, pues en este caso hablamos de plazos y de acceso o no al propio procedimiento: ¿qué ocurre si no me dan cita previa en ninguna de estas oficinas y estoy en el último día de plazo? Tal vez fuera oportuno que la LPAC previera alguna regulación sobre estas cuestiones, pues es altamente dudoso que una norma reglamentaria sin habilitación previa pueda hacer una regulación que afecte a los plazos establecidos en la Ley.

En realidad, el Reglamento ha tardado cuatro años en ser elaborado y publicado. Tiempo suficientemente dilatado como para que parte de sus previsiones (especialmente en un ámbito de tanta aceleración o transformación como es el relativo a la digitalización y a las tecnologías disruptivas) se hayan quedado parcialmente viejas u obsoletas, como ya lo están en parte las propias Leyes cabecera. En realidad, el Reglamento es hijo directo de tales leyes y, por tanto, comparte con ellas sus propias disfunciones. A pesar de ser aprobado seis años después, como bien se ha denunciado por diferentes analistas, las tecnologías disruptivas son las grades ausentes de esa regulación, ya que si bien se citan de rondón en la exposición de motivo, en el articulado –tal como se ha visto- solo hay dos referencias muy escuetas a los procesos de automatización, en una de ellas precisamente para constatar que se pueden automatizar la transmisión de datos sin que se establezca ninguna garantía. Hablar de protección de datos en general se ha convertido ya en la excusa perfecta. Pero con la plena aplicabilidad de la LPAC, a partir de ahora el trasiego de datos en el sector público será constante y cada vez más intenso. Y, a pesar de que es responsabilidad de cada Administración Pública, garantizar la protección de datos, en particular los de carácter especial, habrá que estar muy atentos a cómo se gestiona este tráfico espectacular de datos sin que los derechos de la ciudadanía se vean preteridos.

En lo demás, el Reglamento es absolutamente insensible a la brecha digital y a los colectivos vulnerables que no disponen de competencias digitales ni de recursos tecnológicos para subirse algún día a ese carro de la Administración electrónica. Y algunos de ellos (recientemente una denuncia pública de una asociación de jubilados lo constataba) están viendo cómo sus derechos se ven mancillados o reducidos. Se mantiene la atención presencial, como no podía ser de otros modo; pero, a pesar de que caben algunas interpretaciones extensivas del derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos como derecho prestación que deben asumir las Administraciones públicas, el Reglamento sigue dejando en la sombra este extremo.

En fin, se pretende animar a que la ciudadanía multiplique sus relaciones digitales con la Administración. El Reglamento quiere ir por esta línea, en línea con lo ya establecido en la *Agenda España Digital 2025* y otros documentos gubernamentales antes citados. Pero faltan infinidad de herramientas y un concepto más claro de que la Administración electrónica no es –como señaló el dictamen del Consejo de Estado 45/2021- más que un medio. La esencia de la Administración Pública, su propio ADN, es servir a la ciudadanía. Y, en este punto, el Reglamento queda aún muy cojo, cuando no incompleto, dado que no se plantea un modo operativo y racional sobre cómo conducir una compleja transición desde una Administración analógica a una Administración digital, sin que ello implique dejar a determinados colectivos atrás o en el margen, cuando no expulsados al ostracismo. Este también es un problema, agudizado hasta el extremo, por la era de la pandemia. Y tampoco aquí el Reglamento ofrece soluciones firmes, cuando en algunos casos lo podría haber hecho. En otros tendrá que ser la Ley quien lo haga. Pero el tiempo corre, puesto que la digitalización cada vez es más acusada y acelerada. Y se pueden cumplir los peores pronósticos que ya anuncian que la revolución tecnológica podría ser una fuente aun de mayores desigualdades. Esos es lo que se trata de evitar. Y, en esto, a pesar de que la Agenda España Digital 2025 identificaba el problema, nada apenas hace este Reglamento. Habrá que seguir esperando.

Final

El panorama normativo y fáctico hasta ahora descrito nos ofrece una relaciones entre Administración digital y ciudadanía marcadas por una reforma legal y un contexto fáctico que han ido erosionando el papel que las personas deben tener en la razón de ser del sector público, y que se han centrado en una apuesta material por impulsar la digitalización de tales relaciones contraviniendo o forzando incluso el marco normativo hasta ahora vigente. No cabe duda que la pandemia ha significado un antes y un después en este proceso de deslegitimación de las Administraciones Públicas en lo que se refiere a la atención a la ciudadanía, cada día más distante y llena de dificultades para aquellos colectivos y personas que no disponen de competencias digitales o de recursos tecnológicos para relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

En realidad, las Administraciones Públicas han sido absolutamente incapaces de cumplir las obligaciones legales de asistencia en el uso de medios electrónicos que debe prestar a la ciudadanía, al menos a las personas físicas no obligadas a relacionarse por tales medios (artículo 12 LPAC). Nada se hizo durante el período de confinamiento duro y nada se ha hecho durante la etapa de desescalada ni tampoco durante la evolución posterior de la pandemia, que particularmente ha impactado a los colectivos más vulnerables (a personas que están en pobreza extrema o en bolsas de pobreza, ancianos sin medios ni recursos tecnológicos, mayores sin competencias digitales, familias monoparentales sin medios, menores desprotegidos, mujeres vulnerables, desempleados sin prestación). Pero, los círculos de vulnerabilidad, conforme los zarpazos de la crisis se van haciendo más duros se extienden a otros colectivos que aparentemente estaban fuera de sus efectos (autónomos, clases medias, desempleados con prestaciones bajas, personas mayores etc.).

Salvo excepciones muy puntuales, la desatención de la asistencia telemática a la ciudadanía ha sido total, precisamente cuando más lo necesitaba, pues se ha ido imponiendo fácticamente (o de forma predominante) la relación telemática o, en su caso, el acceso a la relación directa con la Administración Pública mediado por un trámite electrónico, sencillo en ocasiones, pero imposible en otras (por colapso de los servicios, que nadie explica realmente cuáles son las razones de fondo de ello). En efecto, aun hoy día realizar muchos trámites en oficinas públicas o registros administrativos requieren *cita previa*, algo que es muy discutible desde el punto de vista de la legalidad sobre todo cuando está a punto de vencer un plazo administrativo, pues la obtención de esa “cita previa” se convierte en muchos casos en misión imposible porque se ha de tramitar electrónicamente (y se bloquea el sistema o no hay fechas disponibles) y si se gestiona telefónicamente simple y llanamente nadie contesta; o se dice simplemente que no hay fechas disponibles. Esta situación ha dado lugar a la aparición de mafias que capturan citas y las venden por cantidades considerables a ciudadanos necesitados de realizar un trámite de urgencia con alguna dependencia administrativa (extranjería, seguridad social, servicios sociales, etc.).

Este cuadro descrito no ha mejorado con el paso del tiempo. Cuando esto se escribe, la cuestión sigue más o menos en los mismos términos. Distintos reportajes periodísticos, algunos muy recientes como los aparecidos en *El País*, *El Correo* o *el Diario Vasco*, nos advierten que hay infinidad de problemas y también de quejas. La institución del Ararteko, y figuras institucionales afines, están recibiendo constantemente quejas de todo tipo sobre las infranqueables barreras que presenta la tramitación digital en las Administraciones Públicas. Hay una suerte de introspección y fortificación de las organizaciones públicas que han perdido su razón existencial de atender a la ciudadanía como objeto principal de su naturaleza de entidades prestadoras de servicios a la ciudadanía. La Seguridad Social está colapsada

(conseguir una cita presencial es tarea prácticamente imposible o plagada de mil dificultades), tanto por la tramitación del IMV como de las pensiones, el SEPE reventado y otros muchos servicios públicos con un funcionamiento irregular o muy deficiente (como es el caso de los servicios de extranjería). La exigencia de cita previa para acceder a las oficinas de asistencia en materia de Registro es un abuso legal inexplicable, que choca directamente con los principios y normas del procedimiento administrativo; pues cuando alguna cita se ofrece (en el supuesto que se haga) el plazo de un procedimiento puede estar ya vencido. Las Administraciones Públicas han mostrado y siguen mostrando su cara menos amable hacia una ciudadanía que demandaba atención y servicios, recibiendo por respuesta oficinas colapsadas (muchas veces por la inexistencia de personal y la incapacidad de reasignar efectivos, otras por el disfrute de vacaciones mal planificadas y las más por un sistema arbitrario de cita previa, insistimos sin amparo legal alguno). La atención por el canal telefónico tampoco fue ni está siendo la apropiada. En no pocas ocasiones suenan los teléfonos sin que nadie responda. Los reportajes en los medios de comunicación son cada vez más elocuentes y se multiplican por doquier: se denuncia el colapso, la desatención ciudadana y el más puro desprecio a los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Sin riesgo a equivocarse se puede afirmar que la Administración Pública ha endurecido, cuando no ocultado, su rostro; echando por tierra el adjetivo “público”, transformándose en una organización endogámica y corporativa (tanto política como burocrática y sindicalmente), que ya no tiene por línea de actuación prestar servicios a la ciudadanía y, menos aún, a los colectivos vulnerables, que son los grandes perdedores que este brutal cambio de orientación del sector público en los últimos años.

La Administración digital ha suplido algo esas carencias allí donde ha estado mínimamente bien implantada. No así donde las debilidades del sistema de atención presencial que siguen siendo manifiestas. Pero la *brecha digital* es aún un fenómeno demasiado asentado en nuestro país como para olvidar que en el ADN de la Administración Pública la atención y la correcta prestación de servicios a la ciudadanía es su única razón de ser.

Ciertamente, la *Agenda España Digital 2025*, con reflejo luego en el aireado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presta atención especial en distintos pasajes a la necesidad de “cerrar las diferentes brechas digitales que se han ensanchado en los últimos años”. Pero, aparte de la retórica habitual de este tipo de documentos, en nada se concretan medidas vinculadas con la mejora o fortalecimiento de la atención telemática a la ciudadanía, que será probablemente una de las claves para hacer más próxima la Administración digital a las personas, ya que las oficinas públicas deberían tener espacio específicos dedicados a esas finalidades (sean en los servicios de atención a la ciudadanía o en otros ámbitos), así como sobre todo personal de atención que facilitara ese tipo de trámites y asistiera permanentemente a la ciudadanía, aparte de un servicio 24 horas de soporte telefónico o telemático. La clave está en volver al espíritu perdido de una Administración al servicio real de la ciudadanía, y que no viva de espaldas a ella. El grado de deslegitimación que está alcanzado el sector público en este año y medio de pandemia es sencillamente preocupante. La Administración Pública vive cerrada en sí misma, defendiendo a capa y espada intereses corporativos, y ha aprovechado esta situación excepcional para cambiar las reglas del juego y enquistarse a sí misma, olvidando su sentido y finalidad.

Sin duda las medidas que propone el Plan de Recuperación siguiendo la estela de la *Agenda España Digital 2025*, pretendiendo incorporar la *App factory* para el desarrollo de servicios personalizados a la ciudadanía a través de la actualización de la carpeta ciudadana o de la accesibilidad multiplataforma de los servicios públicos, mediante el tránsito hacia sistemas de identificación y firma más sencillos y de fácil manejo, pueden ser pasos en la buena dirección. Pero siguen marcados por una concepción instrumental de la tecnología que parece querer

imponerse como una suerte de fin en sí misma o de *un deber universal (discutible en su exigencia) de la ciudadanía*.

Las ayudas y préstamos de los fondos *Next Generation* deben servir, sin duda, para mejorar “el tendido electrónico” de las Administraciones Públicas y sus propios servicios endógenos (registros y archivos electrónicos, sistemas de interoperabilidad, competencias digitales, etc.), pero también deberían impulsarse proyectos que tengan como función principal acompañar a la ciudadanía en ese largo y complejo proceso de transición hacia la digitalización que ayude a mejorar los servicios públicos que aquella recibe, también por medios telemáticos, desarrollar sus competencias digitales, suplirle y asesorarle efectivamente cuando ello sea necesario, así como garantizar que esa dimensión exógena de la digitalización, muy conectada con la Gobernanza digital, sea realmente un logro y no el actual fracaso que la crisis Covid19 ha acreditado sobradamente. Una Administración Digital que no sirve a la (totalidad) de la ciudadanía no es una Administración Pública, es un sucedáneo o una impostura.

El proceso de digitalización por muy acelerado que sea debe armonizarse adecuadamente con la pervivencia de un derecho de la ciudadanía a relacionarse presencialmente, de forma física o, si se prefiere, mediante el papel con la Administración. Tal vez, este último punto es el que mejor puede superarse, pues en verdad la Administración electrónica ha tenido siempre como finalidad real la supresión del papel (papel 0), pero no tenía como objeto -al menos nunca se ha expresado de este modo- transformar radicalmente la atención ciudadana eliminando la presencialidad o la visibilidad física de quienes sirven e informan a la ciudadanía, pues la hierática y a veces oscura pantalla no puede dar el calor que la relación personal y la atención física muchas veces demanda, sobre todo entre aquellas personas que no sólo buscan presentar una solicitud, tramitar un recurso o demandar una certificación o licencia, sino que quieren sentir que detrás del mostrador hay personas que escuchan, ayudan y, cuando es necesario, empatizan.

La crisis Covid19 tal vez nos ha hecho olvidar lo esencial. Y, como tal, procede volver a lo importante, sin perjuicio de que en ese viaje la tecnología será ya de forma inevitable un necesario compañero de viaje, pero que habrá de garantizar que no deje a nadie en el apeadero, pues los avances tecnológicos serán cualitativos, los recursos tecnológicos cada vez más cambiantes y en constante transformación (lo que exigirá recursos económicos para estar *à la page*) y, con toda probabilidad, si no se remedia adecuadamente (con medidas positivas o de fomento) *mucha gente* -a pesar de lo que diga la Agenda 2030 y los diferentes gobiernos- *corre el riesgo de quedarse definitivamente atrás*. Pero esta vez el descuelgue tecnológico puede ser para siempre. De ahí la enorme importancia del papel *asistencial*, también en el campo telemático, de la Administración Pública. Una línea de actuación pública que, salvo algunas iniciativas puntuales de determinados ayuntamientos, aún está en pañales. Habrá que afrontarla.

En todo caso, no deja de ser una cruel paradoja que cuando más se habla de Gobierno Abierto, su consecuencia inmediata sea haber creado una Administración cada vez más cerrada mediante el (mal) uso y el abuso de la Administración digital. Habrá que poner remedio a tal desajuste, pues está en riesgo cierto la confianza que la ciudadanía debe tener en sus instituciones. Muy deteriorada, por cierto, en estos momentos. Y que lo escrito en estas páginas no hace sino incrementar.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN:

Bibliografía

Cerrillo i Martínez (coordinador): *A las puertas de la Administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, INAP, 2016.

Cerrillo i Martínez, Agustí; Galán Galán, Alfredo: *Informe sobre la Administración electrónica*, Fundación Pi i Sunyer Barcelona, 2008.

Chaves, José Ramón: “La cita previa ante la Administración: un nuevo virus que se extiende”, DelaJusticia.com, El rincón jurídico de José R. Chaves, 10-07-2020, en <https://delajusticia.com/2020/07/10/la-cita-previa-ante-la-administracion-un-virus-juridico-que-se-extiende/>

Fondevila Antolín, Jorge: “La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 20, 2021, pp. 88-111.

Gamero Casado, Eduardo; Valero Torrijos, Julián (Coordinadores): *la Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007. De 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thompson/Aranzadi, 2008.

Gómez Fernández, Diego: Administración electrónica en la Ley 39/2015: ¿Un nuevo despotismo ilustrado?”, *Es de justicia*, Blog de derecho administrativo y urbanismo, 12 de marzo de 2019, <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/2019/03/10/administraci%C3%B3n-electr%C3%B3nica-en-la-ley-3915-un-nuevo-despotismo-ilustrado>

Huergo, Alejandro, “El proyecto de Reglamento sobre la Inteligencia Artificial”, *Almacén de derecho*, abr 17, 2021, en <https://almacenederecho.org/el-proyecto-de-reglamento-sobre-la-inteligencia-artificial>

Huergo, Alejandro: “Regular la inteligencia artificial (en Derecho administrativo)”, *Revista de Derecho Público*, El Blog, 8 marzo, 2021, en <http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/regular-la-inteligencia-artificial-en-derecho-administrativo-por-alejandro-huergo-lora/>

Martín Delgado, Isaac (Director), *La reforma de la Administración electrónica : Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, 2017.

Martín Delgado, Isaac (Director), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Centro de Estudios Europeos Luis Ortega, IVAP, 2020.

Martínez Gutiérrez, Rubén: *Administración Pública electrónica*, Civitas/Thompson Reuters, 2009.

Valero Torrijos, Julián, El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, 2ª ed., Comares, Granada, 2007

Documentos:

Ararteko: Recomendación general ARARTEKO 4/2020, “Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19”, noviembre 2020.

Ararteko: Estudio *Administración Digital y relaciones con la ciudadanía. Una aplicación a las Administraciones Públicas Vascas*, septiembre 2021.

Defensor del Pueblo de Andalucía: Informe extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz: *Derechos de la ciudadanía durante la primera ola de la Covid19*. Incide AE/ciudadanía

Gobierno de España: Agenda Digital España 2025, julio 2020.

Gobierno de España: Carta derechos digitales, julio 2021.

Gobierno de España: Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, noviembre 2020

Gobierno de España: Plan Nacional de Competencias Digitales, enero 2021

Gobierno de España: Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, enero 2021.

Gobierno de España: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, abril 2021.

Enlaces de páginas Web sobre el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos:

Víctor Almonacid: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/04/01/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-ii/>

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/04/02/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-iii/>

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2021/03/31/las-39-cuestiones-claves-del-reglamento-de-administracion-electronica-i/>

Gerardo Bustos :
<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMjE3MLU7Wy1KLizPw8WyMDIOMDEwOwQGZapUt-ckhIQaptWmJOCSoAPclc3zUAAAA=WKE>

Concepción Campos Acuña: <https://concepcioncampos.org/fast-check-al-reglamento-de-actuacion-y-funcionamiento-electronica-del-sector-publico/>

Matilde Castellanos: <https://enredando.blog/2021/03/31/el-reglamento-de-administracion-electronica-no-defrauda-larga-vida-a-la-burocracia-digital/>

José Ramón Chaves: <https://delajusticia.com/2021/04/07/el-reglamento-de-administracion-electronica-bajo-ojos-expertos-real-decreto-203-2021/#more-975083>

Rafael Jiménez Asensio: <https://rafaeljimenezasensio.com/documentos/>

Miguel Solano Gadea: <https://www.linkedin.com/pulse/comentarios-de-gestión-y-técnicos-al-rd-203202-miguel-solano-gadea>

ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y CIUDADANÍA

Rafael Jiménez Asensio
Estudio Sector Público/Bulegoa Sektore Publikoa SLPU
www.rafaeljimenezasensio.com

Introducción

Desarrollo insuficiente de la Administración electrónica desde 2007

Retrasos en la aplicabilidad de la LPAC: finalmente, plena aplicabilidad desde 2 abril 2021, tras tres aplazamientos

Covid19 y digitalización de las AAPP: Aceleración del proceso de digitalización de la sociedad, pero con clarosocuros

Revolución 4.0: tecnologías disruptivas y ciudadanía. La brecha digital se incrementará

Introducción 2

Contexto Covid y (des)atención ciudadanía: la contracción de la presencialidad: La Administración como fortaleza infranqueable.

La paradoja normativa digital: Obligaciones legales y obligaciones fácticas de relación electrónica con la ciudadanía.

El teletrabajo: ¿Impacta sobre las relaciones con la ciudadanía?. Depende cómo se implante. Tiene bastante más impactos de los que se dicen o perciben

Relaciones telemáticas y colectivos vulnerables. Educación, servicios sociales, sanidad, tercera edad, pobreza extrema, etc.

El trámite de la cita previa. El gran “descubrimiento” de las AAPP para blindarse frente a los pretendidos contagios. Efectos letales sobre la ciudadanía.

Introducción 3

El auge de la digitalización: tecnologías disruptivas y ciudadanía. Los riesgos de “quedarse atrás”. Pol Antràs: los efectos no deseados de la revolución tecnológica.

Inclusión social e inclusión digital. La exclusión digital desvisibiliza parte de la ciudadanía y erosiona frontalmente sus derechos

La digitalización de las AAPP: fondos NGEU. La aceleración de un proceso. No es sólo apostar por *la transformación* sino sobre todo por la *transición digital*. Planos muy distintos del problema sin una correcta transición *híbrida* “se dejará mucha gente atrás”.

Digitalización AAPP *versus* atención física. Falso planteamiento. La digitalización no se debe oponer a la atención presencial, sino que es *un medio* al servicio de la ciudadanía-

Un problema mal planteado: Administración digital papel “0” y eficacia, no representa desatender físicamente a la ciudadanía. Compatibilidad de ambos modelos.

Brecha digital

Concepto de Brecha digital: Insuficiencia medios o recursos tecnológicos y/o carencia o debilidades de competencias digitales

Algunos colectivos afectados por la brecha digital:

- Personas mayores
- Pobreza o limitación de recursos
- Familias monoparentales
- Discapacitados
- Brecha de género
- Menores (sistema educativo)
- Inmigrantes
- Carentes de destrezas básicas digitales (DESI, 2020: casi el 40 por ciento de la ciudadanía)
- Etc.,

EL CAMBIO DE ERA: LÍNEAS DE IMPACTO SECTOR PÚBLICO

Agenda Digital Europea y Agenda España Digital 2025

Libro Blanco de Inteligencia Artificial (UE) y Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial

Plan de Digitalización de las AAPP

Plan Nacional de Competencias Digitales

Reglamento (UE) 2021/241 del MRR

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. EuskadiNext.

Carta de Derechos Digitales

CIUDADANÍA Y ADMINISTRACIÓN DIGITAL

¿En qué medida lo digital mejora la atención a la ciudadanía?
Estar en “un lado” (AP) o en “el otro” (ciudadanía) de la
“ventanilla digital”.

Las ventajas siempre invocadas (365 días, a golpe de clic,
evita gastos y desplazamientos, “desde casa”, etc.).

Las desventajas (casi) nunca explicadas: accesibilidad,
usabilidad, medios tecnológicos, competencias digitales,
interoperabilidad, seguridad jurídica, etc.


Administración electrónica: Dos visiones

La visión de la Administración electrónica *desde* la ciudadanía: facilitadora y garantizadora de su estatuto de derechos (Ley 11/2007)

La visión tecnocrática de la Administración electrónica: Ley 39/2015; LPAC): eficacia AP. Olvido de la concepción ciudadana.

La solución híbrida: El correcto mestizaje de ambos planos. STEDH 16/2/21, *Sitching* “justo equilibrio”

Los tres pilares de la Administración digital (Presentación Estudio ARARTEKO)



El pilar tecnológico: Infraestructuras tecnológicas (LPAC y LRJSP; ENI; ENS, etc.). La base o “tendido” electrónico del modelo.

El pilar procedimental o jurídico-normativo: Simplificación de procedimientos y trámites. Objeto: agilidad administrativa y eliminación de cargas.

El pilar organizativo y cultural: Impactos sobre estructuras y modos de hacer el trabajo. Redefinición de puestos y nueva cultura organizativa. Trazabilidad, transparencia, control.

LOS TRES PILARES NO SE ENTIENDEN SIN PONER EL FOCO EN LAS COMPETENCIAS DIGITALES Y ASISTENCIA A LA CIUDADANÍA: TRANSICIÓN DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA. ACOMPAÑAMIENTO

Atención presencial física/atención telemática. El falso dilema

1er Falso dilema: La atención presencial física o personalizada es propia del mundo analógico

- Tiene ventajas evidentes: proximidad, cercanía, contacto, empatía, comunicación (sentido escucha)
- Tiene desventajas: horarios oficina, desplazamientos, costes, trato. El papel SAC. De la centralidad ciudadana, a su olvido.

2º Falso dilema: La atención telemática o a distancia propia del mundo digital

- Tiene muchas ventajas: ya explicitadas
- Desventajas: fría pantalla, formularios, plataformas, bloqueos, no se trata con personas (la digitalización/robotización del modelo relacional dificultará las cosas)

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Construcción del modelo de Administración electrónica a partir del procedimiento administrativo. Visión muy formal: traslado.

El desarrollo de la Administración digital acelerará ese proceso de transformación formal hacia otro material: automatización (artículo 41 LRJSP). Poco impacto normativo aún. La IA: anomia normativa. Recogida tangencialmente en la Carta de Derechos Digitales (*Soft Law*)

La revolución que está por llegar: aplicación de la IA a fases del procedimiento y a propuestas de resolución (subvenciones, ayudas, sanciones, etc.). Sesgos.

Los límites de la IA: IA antropomórfica, RGPD, respeto derechos de las personas, control a priori (código fuente) y posteriori (supervisión humana)

Administración electrónica y ciudadanía en la era Covid19

Recomendación general ARARTEKO 4/2020, “*Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19*”

Informe extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz: *Derechos de la ciudadanía durante la primera ola de la Covid19. Incide AE/ciudadanía*

ARARTEKO: *Estudio Administración Digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las Administraciones Públicas Vascas. Septiembre 2021.*

DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL EN EUSKADI

Preliminar: Transformación Digital/Instituciones. El retraso de lo público.

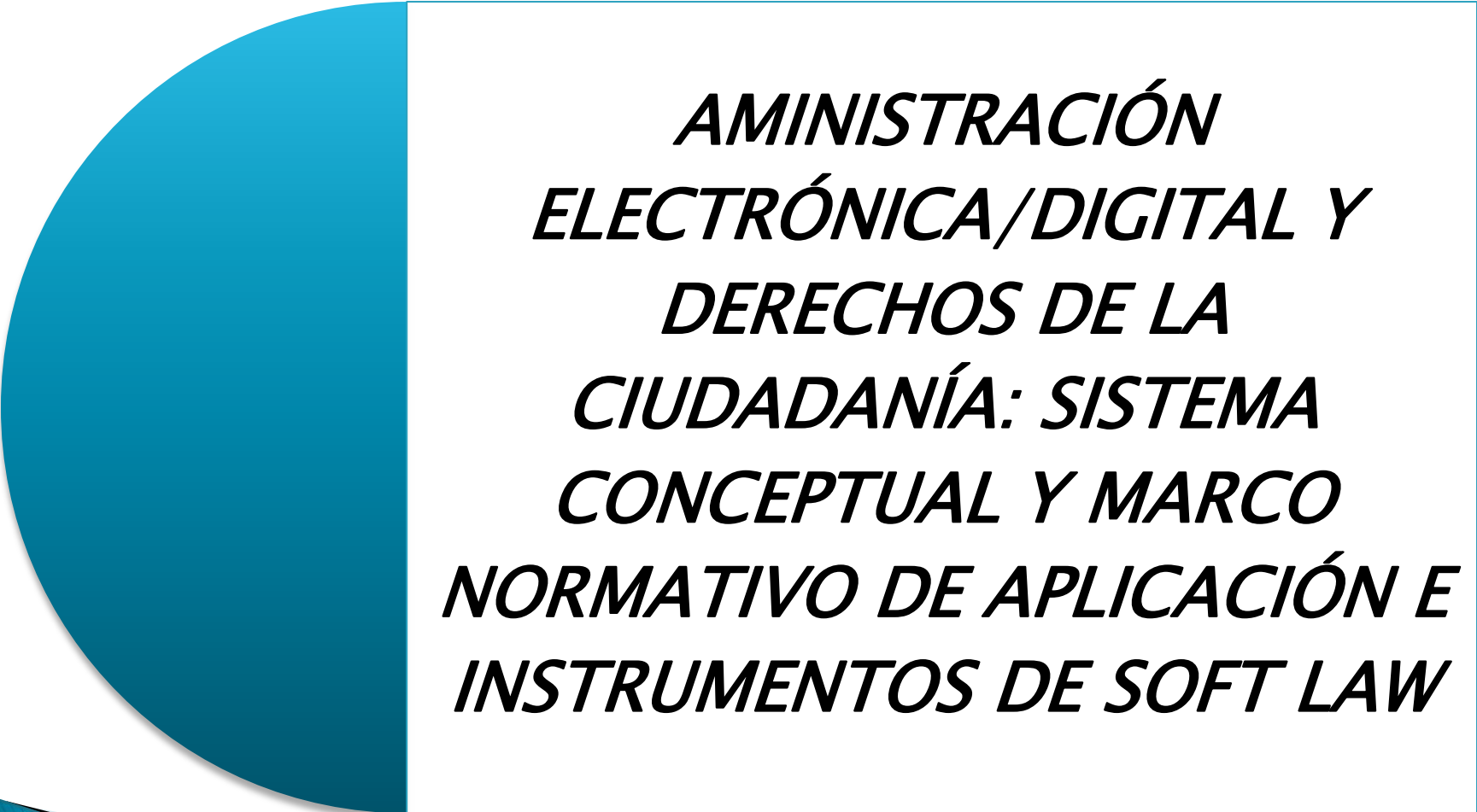
Un modelo sin marco normativo general propio (el GV tiene el suyo)

La necesidad de una Ley de Transformación Digital de las AAPP Euskadi

Modelo compartimentalizado/territorializado. Diferencias. No hay política de país en materia digital del sector público

Desarrollos desiguales. “Islas avanzadas”. Otras menos.

SEGUNDA PARTE



***AMINISTRACIÓN
ELECTRÓNICA/DIGITAL Y
DERECHOS DE LA
CIUDADANÍA: SISTEMA
CONCEPTUAL Y MARCO
NORMATIVO DE APLICACIÓN E
INSTRUMENTOS DE SOFT LAW***

RAZÓN DE SER DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública, como brazo ejecutor de las estructuras gubernamentales y como organización pública vertebrada por un conjunto de medios materiales, personales y financieros, así como de recursos tecnológicos y de conocimiento e información, no tiene otro fin existencial (está en su propio ADN) que ser capaz de servir de forma efectiva y eficiente a la ciudadanía

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Una obviedad: La Administración electrónica es Administración Pública. AE como medio. Dictamen del Consejo de Estado 45/2021

Su fin existencial es *atender a la ciudadanía y prestar servicios en condiciones de calidad*

La digitalización de la Administración cobra pleno sentido en la medida en que mejore no sólo la eficacia, sino las condiciones de la ciudadanía y la haga más feliz (no es un tópico), y no suponga preterir sus derechos

EXPOSICIÓN MOTIVOS LAE: LA CENTRALIDAD DEL CIUDADANO

La Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías. NO CON MENOS.

La (olvidada) figura del defensor del usuario

La LAE incorporó la figura del defensor del usuario en la regulación de la AE

Atenderá las quejas y realizará las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de ciudadanos en su trato con las Administraciones Públicas por medios electrónicos

No ha tenido recorrido ninguno. La LPAC ignoró esta figura. Puede crearse: Ordenanzas de Administración electrónica o Ley vasca de Transformación Digital Sector Público

El cambio de modelo de AE: la LPAC. La dimensión endógena.

El fracaso modelo LAE: disponibilidades presupuestarias. Problemas de aplicación.

LPAC: no hay enfoque sobre los derechos ciudadanía (referencias solo en el preámbulo). Regulados tíbiamente (art. 13 y 53 LPAC)

LPAC: enfoque tecnocrático y de eficacia. Obsesión: implantar la AE

Paso adelante LPAC/LRJSP: obligatoriedad AAPP, pero aplicabilidad diferida de algunos instrumentos o herramientas tecnológicas

La interoperabilidad como problema aún no resuelto.

Ciudadanía y marco normativo de la Administración Pública

IDEA-FUERZA: No existe en nuestro ordenamiento jurídico una Ley que defina con sistemática y precisión el sistema de relaciones entre Administración Pública y ciudadanía, pues el marco jurídico básico se ha construido bifurcando artificialmente lo que es una dimensión pretendidamente externa de la Administración (LPAC) con un enfoque también pretendidamente interno (LRJSP), pero descuidando, salvo en algunos aspectos, la posición del ciudadano en ese sistema relacional.

CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEBE CONSTRUIRLO.

Derechos ciudadanía y Administración electrónica

Salvo supuestos tasados la relación entre Administración y ciudadanía (personas físicas) la decide el propio ciudadano: derecho de opción.
VERDAD A MEDIAS Y CADA VEZ MENOS. EJEMPLOS.

Excepción legal (artículo 14) y reglamentaria (ampliación del círculo de personas obligadas). Ver, asimismo, artículo 26: Documentación, sujetos obligados.

Excepción *fáctica*: situación Covid19 y secuelas (Cita previa). ¿Imponer fácticamente obligaciones relacionales de tipo telemático sin cobertura legal ni reglamentaria?

Comparecencia presencial o por medios electrónicos

La exigencia legal de la Oficina presencial y el trato físico y personalizado es indirecta. ¿Arrumbar las oficinas físicas y entornizar la virtualidad?

Artículo 19. Comparecencia de las personas: La comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley

O en el derecho de opción (artículos 13 y 14 LPAC): medio de comunicación con la AP.

Derechos “de las personas” y AE (artículo 13 LPAC)

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) 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.

Derechos de los “interesados” en el procedimiento administrativo

Letras a) Punto de acceso general. Consulta información (Sede electrónica como oficina virtual)

Letra b): identificación responsable

Letra c): No presentar documentos originales, en relación con el artículo 28.2: sistema de interoperabilidad como elemento determinante.

Letra h): Pago medios electrónicos

DERECHO DE OPCIÓN DE RELACIÓN PAPEL/ELECTRÓNICO EN EL PROCEDIMIENTO

DERECHO DE OPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. Perímetro de sujetos obligados según la LPAC (artículo 14.2)

3. Ampliación del perímetro por Reglamento; pero sólo para determinados colectivos que reúnan una determinadas características o capacidades. No se puede universalizar (artículo 14.3).

ASISTENCIA EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS (ARTÍCULO 12 LPAC) 5

“Sistema equivalente”: no tiene por qué ser un registro en sentido estricto, sino un catálogo de funcionarios habilitados o autorizados.

Las “oficinas de asistencia en materia de registros”. SAC y su papel. Registro es electrónico

En este registro o sistema equivalente, *al menos*, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Identifica y limita la asistencia a la identificación y firma: mirada muy estrecha. *Unidades materiales y funcionarios o empleados públicos de apoyo físico no solo telemático o virtual. Clave de la asistencia.*

DEBER DE ASISTENCIA: ALCANCE

Obligación o deber general a las AAPP asistir ciudadanos en *el uso de medios electrónicos*, siempre que éstos no se encuentren a su vez obligados a relacionarse medios electrónicos

Esa obligación implica un *deber de prestación* por parte de la Administración Pública, diferenciado si es *general* (medios, competencias y asistencia) que *específico* (identificación y firma electrónica)

Sólo queda exceptuado legalmente si se amplía reglamentariamente el perímetro de sujetos obligados.

Pero las AAPP pueden asistir (y establecer esa obligación en su propia normativa) también a sujetos obligados.

ARMAR BIEN LA TRANSICIÓN DE UN MODELO PRESENCIAL DOMINANTE A UN MODELO DE DIGITALIZACIÓN INTENSIVA (AMPLIACIÓN GRADUAL DEL PERÍMETRO Y REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA).

La crisis Covid19 y la atención ciudadana: la AE como “solución y como “trincheras”

Situación excepcional: muchos problemas acumulados. Deslegitimación muy grave de la AP. Ante la impotencia política y el disimulo burocrático-sindical.

Colectivos vulnerables afectados. Los problemas mayores de han dado en AAPP de tamaño grande, pero no solo.

La no asistencia presencial no se ha suplido correctamente con otros canales. Reglamento de actuación y funcionamiento de medios electrónicos (art. 4).

La imposición de obligaciones fácticas de relación con la AP por medios electrónicos.


El recurso a la “cita previa” sin cobertura legal ni reglamentaria (discutible): impactos trascendentes en los derechos de la ciudadanía.

FINAL 1

La pandemia ha significado un antes y un después en este proceso de deslegitimación de las Administraciones Públicas en lo que se refiere a la (des)atención a la ciudadanía

Las Administraciones Públicas han sido absolutamente incapaces de cumplir las obligaciones legales de asistencia en el uso de medios electrónicos que debe prestar a la ciudadanía, al menos a las personas físicas no obligadas a relacionarse por tales medios (artículo 12 LPAC)


FINAL 2



Hay una suerte de introspección y fortificación de las organizaciones públicas que han perdido su razón existencial de atender a la ciudadanía como objeto principal de su naturaleza de entidades prestadoras de servicios a la ciudadanía

Sin riesgo a equivocarse se puede afirmar que la Administración Pública ha endurecido, cuando no ocultado, su rostro; echando por tierra el adjetivo “público”, transformándose en una organización endogámica y corporativa (tanto política como burocrática y sindicalmente)

FINAL 3



La clave está en volver al espíritu perdido de una Administración al servicio real de la ciudadanía, y que no viva de espaldas a ella. El grado de deslegitimación que está alcanzado el sector público en este año y medio de pandemia es sencillamente preocupante

Gobernar la transición; hacia un modelo *integrado*: El proceso de digitalización por muy acelerado que sea debe armonizarse adecuadamente con la pervivencia de un derecho de la ciudadanía a relacionarse presencialmente, de forma física o, si se prefiere, mediante el papel con la Administración

FINAL 4

La crisis Covid19 tal vez nos ha hecho olvidar lo esencial.
Y, como tal, procede volver a lo importante, sin perjuicio
de que en ese viaje la tecnología será ya de forma
inevitable un necesario compañero de viaje, pero que
habrá de garantizar que no deje a nadie en el apeadero,
pues los avances tecnológicos serán cualitativos

No deja de ser una cruel paradoja que cuando más se
habla de Gobierno Abierto, su consecuencia inmediata sea
haber creado una Administración cada vez más cerrada
mediante el (mal) uso y el abuso de la Administración
digital