



Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas

Resumen ejecutivo del estudio
Octubre 2021

ararteko

Herriaren Defendatzaila
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.eus

Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas.



Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- [en la web](#)
- [mediante solicitud por correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Autoría del estudio base: Rafael Jiménez Asensio

Índice

Acrónimos	pág. 6
Presentación del Ararteko	pág. 7
1. Introducción. Objeto, alcance y estructura del estudio.....	pág.10
2. Normativa en materia de administración electrónica. Referencias básicas y breve análisis	pág.15
3. Relaciones ciudadanía/administración pública. Especial atención a la brecha digital e impacto de la COVID-19	pág.20
4. Transformación digital y derechos de la ciudadanía. Prospectiva..	pág.27
5. Resultados del análisis empírico de la situación de la administración electrónica en las administraciones publicas vascas. Relaciones con la ciudadanía.....	pág.31
6. Conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio	pág.41
I. Análisis de la posición de la ciudadanía en la implantación de la administración electrónica.	
II. Estado de la implantación de la administración electrónica. Ventajas e inconvenientes para la ciudadanía	
III. Personas en situación de vulnerabilidad digital. Especial referencia a la crisis de la COVID-19	
IV. Necesidad de regular y organizar adecuadamente el sistema de cita previa.	
V. Medidas orientadas a la asistencia de la ciudadanía y a la identificación de las personas responsables de la gestión de los procedimientos administrativos	
VI. Instrumentos e instituciones para la defensa de los derechos de la ciudadanía usuaria de servicios electrónicos	
VII. Acciones para revertir la brecha digital presente y futura	
VIII. Protección de los derechos ciudadanos en relación con las tecnologías disruptivas	
IX.- Situación de la administración electrónica en Euskadi	
Bibliografía	pág.63



ACRÓNIMOS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AGE	Administración general del estado
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CCAA	Comunidades Autónomas
Fondos NGEU	Fondos europeos Next Generation EU
IA	Inteligencia artificial
LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LOPDGDD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y de garantía de derechos digitales
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común en las administraciones pública
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público
PAG	Punto de Acceso General
PAGe	Punto de Acceso General electrónico
PERTE	Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/C
UE	Unión Europea

PRESENTACION DEL ARARTEKO

“Se trata de la aparición de un acoplamiento inédito entre organismos fisiológicos y códigos digitales, que se teje induciendo una tensión inestable entre aptitudes y misiones otorgadas a lo humano, por un lado, y a las máquinas, por el otro”

(SADIN, Éric, *La humanidad aumentada. La administración digital en el mundo*, Caja Negra, Buenos Aires, 2017, p. 31).

“Ni las tecnologías ni las decisiones políticas de aprovechamiento de las mismas son neutras; además, su implantación en la Administración pueden tener consecuencias negativas si el Derecho no asegura el mantenimiento de las garantías jurídicas necesarias para la protección de los derechos de los ciudadanos”

(MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, p. 9).

Desde hace años la institución del Ararteko ha venido recordando la vigencia de los derechos que asisten a la ciudadanía en relación con las tecnologías de la información y, más recientemente, con los derechos vinculados a la administración electrónica, realizando una función proactiva en la difusión de los mismos, en el entendimiento de que el ejercicio de tales derechos y su protección contribuye a fomentar una sociedad más inclusiva y una ciudadanía más participativa. La importancia concedida a esta materia se materializó en la creación, en el año 2010, del área *transparencia, participación ciudadana, buen gobierno y protección de datos*. Precisamente para difundir de forma sencilla los derechos de la ciudadanía en relación con la administración electrónica, el Ararteko elaboró y publicó en el año 2012 el [Decálogo de derechos de la ciudadanía para relacionarse con las administraciones públicas](#) y, al siguiente año, el Informe extraordinario [E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las tic en Euskadi](#), que fue objeto de actualización y seguimiento 2 años después.

El impulso normativo operado por la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común en las administraciones públicas](#) (LPAC) al introducir obligaciones que se han ido materializando progresivamente, ha provocado la aparición de nuevos escenarios en las relaciones administraciones públicas-ciudadanía. Por ello, resulta aconsejable abordar un nuevo acercamiento monográfico a estas importantes cuestiones y a sus eventuales efectos con respecto a los derechos ciudadanos.

En este estudio interesa de forma muy especial la posición de la ciudadanía; esto es, analizar en qué medida la administración digital mejora la posición de la ciudadanía frente a las administraciones públicas y genera servicios públicos de mayor calidad.

También es necesario valorar hasta qué punto contribuye a una mejor Gobernanza Pública.

El presente estudio pretende, por lo tanto, dar respuesta a algunas de las preguntas más clásicas sobre la e-administración, pero también aspira a abrir nuevos interrogantes, nuevas preguntas y reflexiones que, en todo caso, estimulan nuestro interés por seguir trabajando para lograr que todas las personas y los diferentes grupos sociales y colectivos más vulnerables, o pertenecientes a algunas minorías, encuentren en la tecnología un aliado para su e-inclusión y promoción social, así como el reconocimiento y el adecuado ejercicio de sus derechos y deberes con respecto a la administración electrónica .

La irrupción de la COVID-19 durante el proceso de elaboración del Estudio, lejos de alejarnos de su objetivo, ha servido para confirmar su oportunidad y necesidad. Las quejas que la ciudadanía ha trasladado al Ararteko en el último año han contribuido a concretar problemas o dificultades teóricas en situaciones reales, que afectaban a personas con nombres y apellidos que recurrían a esta institución en demanda de ayuda para poder interactuar con la administración. De esa casuística se hace eco el Estudio en algunos de sus pasajes, y está en el origen de la [Recomendación General del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 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.*

Es conveniente recordar que la aplicabilidad real de los principios que inspiran la Administración electrónica depende no sólo de la arquitectura tecnológica que se ofrezca, sino de una cultura de organización y gestión que debe acompañar siempre la implantación de un modelo de administración digital en cualquier nivel de gobierno. Efectivamente, la configuración de un sistema de administración electrónica comporta un despliegue tecnológico, otro jurídico-administrativo y un tercero, no menos importante, organizativo/cultural, donde han de cambiarse estructuras, modificarse tareas y reasignar personal en función de las afectaciones que los puestos de trabajo puedan sufrir como consecuencia de la digitalización. Asimismo las competencias digitales del personal funcionario y de la ciudadanía deben adaptarse constantemente a las exigencias de cada momento.

Sobre el despliegue tecnológico se ha trabajado bastante; sobre el jurídico-administrativo también (aunque con cierto mimetismo respecto del modelo administrativo-formal presencial); pero en lo relativo al ajuste organizativo-cultural los resultados son más parcos, quedando mucho camino por recorrer. Las administraciones vascas se enfrentan a este triple reto, al que el Ararteko desea contribuir aportando la necesaria perspectiva de garantía de derechos que resulta propia de su misión fundacional.

Para finalizar, debo expresar mi agradecimiento a las administraciones públicas consultadas y, especialmente, al profesor Rafael Jiménez Asensio, experto conocedor de nuestras administraciones públicas y reconocido consultor que ha sido redactor del detallado y profundo informe base que ha quedado sintetizado en estas páginas.

Manuel Lezertua

Ararteko

1. INTRODUCCIÓN. - Objeto, alcance y estructura del estudio

Objeto del estudio

Partiendo del esquema conceptual ya anticipado en la presentación, así como de la existencia de colectivos de ciudadanos que se mueven a *dos velocidades* en el ámbito de las relaciones digitales con la Administración pública (obligados y no obligados a relacionarse electrónicamente con tales organizaciones), y, en fin, como consecuencia de las innumerables ventanas de oportunidad que se abren en la actualidad se trata –entre otros muchos temas- de examinar cuál es el estado actual del marco normativo vigente en materia de digitalización en el ámbito público y, más concretamente, en lo que afecta a los derechos de la ciudadanía en las relaciones digitales con la Administración pública, qué problemas inmediatos se advierten en el desarrollo tecnológico y en la aplicación del proceso de digitalización, cuáles son los nudos que principalmente se detectan y de qué modo se están tratando de resolver en el ámbito público. Asimismo se analiza en qué medida la brecha digital afecta o erosiona a determinados colectivos o personas en el ejercicio de sus derechos, cómo se articulan efectivamente las relaciones digitales entre los sujetos obligados y la propia Administración (hasta qué punto es necesario, por la complejidad inherente de la tramitación telemática, acudir a los servicios de terceros, con el coste que ello implica), cuál es el rol de las notificaciones electrónicas y qué problemas plantean en la práctica (y como los están resolviendo, los tribunales de justicia). Por último, también se tendrá presente, como llamada de atención, en qué medida las administraciones públicas mediante los procesos de digitalización “deshumanizan” las relaciones con la ciudadanía, convirtiéndose paradójicamente en entidades más distantes, a pesar de la supuesta accesibilidad, y se trataría, por tanto, de proponer acciones para reforzar la empatía con la ciudadanía en un contexto tan despersonalizado como es el virtual.

Enfoque y alcance del estudio

Cabe dejar constancia, en primer lugar, de que este no es un Estudio académico, sino que su finalidad, si bien analítica, pretende coadyuvar a los poderes públicos y operadores a poder disponer de una herramienta de identificación de problemas. Por ello, este Estudio persigue el objetivo de llevar a cabo una búsqueda de respuestas o soluciones a esos problemas en aras a mejorar en su integridad –como se viene insistiendo- las relaciones entre ciudadanía y Administración pública en lo que respecta a su encuadre desde el punto de vista electrónico o digital. No pretende, por tanto, abordar otros temas ni constituye tampoco un estudio de procedimiento administrativo desde la perspectiva de las relaciones electrónicas, aunque algunos aspectos puntuales de esa materia también se traten en su contenido.

Obviamente, un análisis de la administración digital y ciudadanía podría venir acompañado de otros enfoques que desbordarían el objeto y la extensión de este Estudio como el análisis de las cuestiones vinculadas con la Transparencia en su doble dimensión de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública (por no hablar de otras dimensiones tales como la intraorganizativa, la relativa a los lobbies, etc.), o todos los aspectos relacionados con la protección de datos personales regulados en el [Reglamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016](#) relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) así como en la [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y de garantía de derechos digitales](#) (LOPDGDD). También cabría adoptar el enfoque de la participación ciudadana vehiculada normativamente en el artículo 133 de la LPAC, y en la legislación autonómica y local, o la política de datos abiertos, en constante adaptación normativa que exigirá que la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, deba ser incorporada al ordenamiento jurídico interno a más tardar el 17 de julio de 2021¹.

Todas ellas son cuestiones que también afectan de modo indudable a la posición de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración pública y que deben encuadrarse como dimensiones específicas de la Gobernanza Pública, de la que la administración electrónica es un elemento, al menos en su dimensión interna, si bien con proyecciones externas importantísimas como se puede apreciar. Pero todas esas cuestiones requerirían estudios específicos por lo que, salvo algunas referencias puntuales a algunas de ellas, no son objeto de tratamiento singular en estas páginas.

Para la elaboración del Estudio se ha partido de la información disponible que nos aportan fuentes de reconocido prestigio y con gran bagaje en estos ámbitos. La revisión nos conduce a una importante producción intelectual, documental, estratégica y normativa que nos aporta una fotografía sobre la situación de la administración electrónica a través de un análisis supraautonómico, dado que la normativa administrativa, y, por ende, la afectante a la administración electrónica, tiene carácter básico.

Estas fuentes de información se han ampliado mediante un estudio empírico a través del análisis de las respuestas ofrecidas por 17 administraciones vascas (Administración General de la Comunidad Autónoma, diputaciones forales y una muestra de municipios por territorios históricos) a un completo cuestionario que les fue remitido desde el Ararteko. Concretamente, han enviado cuestionarios cumplimentados las siguientes administraciones vascas:

¹ Ver artículo 17 de la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio.

Gobierno Vasco:

- Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- Osakidetza-Servicio Vasco de Salud.

Diputaciones forales:

- Departamento de Gobernanza de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Departamentos de Administración Pública y Relaciones Institucionales y de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Departamentos del Diputado General; de Hacienda, Finanzas y Presupuestos; Fomento del Empleo, Comercio y Turismo y de Administración Foral de la Diputación Foral de Álava.

Ayuntamientos: Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Getxo, Irun, Zamudio, Eskoriatza y Laudio.

A través de la información recibida se puede conocer el nivel de implantación de la administración electrónica en aquellos aspectos más ligados a las relaciones con la ciudadanía, el acceso a los servicios y la tramitación de los procedimientos administrativos, sin olvidar otras cuestiones concomitantes que se incorporan en la última parte del Estudio.

Es preciso realizar dos precisiones sobre esta recogida de información. La primera atiende al número de administraciones consultadas. La muestra es, ciertamente, representativa pero en el caso de los ayuntamientos refleja la situación de los de mayor tamaño, quedando la realidad de las entidades locales de medio y pequeño tamaño menos visibilizada. La segunda cuestión a tener en cuenta es el momento en que se recibieron los últimos cuestionarios, octubre de 2020, cuando las administraciones, tras el confinamiento derivado de la pandemia de la COVID-19, empezaban progresivamente a retomar su funcionamiento, al tiempo que se producía un efecto acelerador de los proyectos ligados a la administración electrónica ante la inminente vigencia de algunos efectos diferidos de la LPAC, en el horizonte cercano del 2 de abril de 2021.

Estando prácticamente cerrada la redacción del informe, con la información procedente de la revisión documental y los resultados del estudio de campo descrito, la aparición de novedades normativas relevantes en el primer trimestre de 2021, especialmente 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](#), llevó a considerar la conveniencia de analizarlas y actualizar las Conclusiones del estudio a la luz de dichas incorporaciones.

Estructura del estudio

En cuanto al contenido del Estudio, cabe indicar que se subdivide en tres apartados, un Epílogo y unas conclusiones.

La primera parte tiene por objeto lo que puede calificarse como la parte central: las relaciones entre ciudadanía y administración electrónica, planteadas en torno a la concepción de los derechos que ostenta la ciudadanía en relación con la Administración pública cuando actúa a través de medios electrónicos. A tal efecto, se parte de la tesis de que la Administración tiene un sentido existencial de servicio a la ciudadanía que no se debe ver afectado en ningún momento dependiendo de si las relaciones se entablan de forma telemática o presencial.

El enfoque de esta parte del trabajo se limita, por tanto, a la actuación relativa a las actuaciones previas (información, consultas, planteamiento de solicitudes) al inicio de lo que es el procedimiento administrativo en cuanto “puerta de entrada” a la actuación de la Administración pública. Posteriormente se focaliza la atención en dos aspectos: la obligación de asistencia que la Administración debe prestar a los sujetos no obligados a relacionarse con ella por medios electrónicos, y a las cuestiones -más técnicas, pero también importantes- de identificación y firma electrónica, así como a las novedades normativas planteadas en este caso. Asimismo, se presta una atención puntual a la compleja cuestión de las notificaciones electrónicas cuando el ciudadano no está obligado a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Esta primera parte se completa con un Anexo de algunas cuestiones surgidas de la crisis de la COVID-19 y posibles propuestas de actuación frente a ellas, que tienen una vocación más contingente y cuya lectura es complementaria a lo que se aborda en la parte central.

La segunda parte tiene un carácter instrumental en cuanto que se analizan los distintos instrumentos y herramientas de la infraestructura tecnológica de la Administración electrónica tal como han sido recogidas en la LPAC y en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#) (LRJSP). En esta parte, se lleva a cabo un análisis puntual y preferentemente descriptivo, entre otros, de los siguientes instrumentos:

- Punto de Acceso General electrónico
- Sede electrónica
- Registro de apoderamientos
- Registro general electrónico
- Registro de funcionarios habilitados
- Archivo electrónico
- Interoperabilidad.

Son las manifestaciones instrumentales necesarias para que la administración electrónica disponga de la infraestructura (junto con la identificación y firma electrónica, tratadas en la parte primera) para un adecuado funcionamiento. Su concepción es sistémica y el elemento de cierre es la interoperabilidad.

El análisis de tales herramientas se lleva a cabo desde la óptica normativa, poniendo de manifiesto algunos aspectos críticos y posibles mejoras, siguiendo en estos puntos a la doctrina más autorizada.

Ese recorrido por los instrumentos propios de la infraestructura tecnológica de la Administración electrónica se realiza de forma diacrónica, con un breve análisis de la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#) (LAE) que, si bien ya derogada, fue el punto de arranque y fuente de inspiración efectiva de la regulación actualmente vigente recogida en la LPAC y en la LRJSP, cuyos contenidos puntuales son objeto de exégesis puntual con la finalidad de que puedan servir como modelo aplicativo del análisis empírico que de forma sucinta se lleva a cabo en la tercera parte.

En esta segunda parte se lleva a cabo igualmente un breve análisis del marco vasco regulador en materia de administración electrónica, sólo aplicable a la Administración General de la Comunidad Autónoma, pero incorporando unas valoraciones de carácter general que abren el foco a la necesidad –al menos se formula como propuesta en línea con lo aportado con la mejor doctrina- de que por parte de la Comunidad Autónoma de Euskadi se proceda a regular, mediante una Ley para la Transformación Digital de la sociedad y del sector público de Euskadi, una serie de aspectos que hoy en día no están tratados o han sido regulados de forma insuficiente tanto por la normativa básica como por la normativa vasca dictada hasta la fecha.

Para llevar a cabo esa tarea se ha tomado como referencia el reciente Informe elaborado por diferentes académicos y especialistas en el ámbito de la administración electrónica por encargo del Gobierno Vasco y que ha sido publicado como libro en noviembre de 2020, y que lleva por título *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la Innovación Tecnológica*². Se trata de un análisis doctrinal del actual marco jurídico que ha enriquecido algunos aspectos de este Estudio, pero esencialmente tiene una finalidad, y esta no es otra que la de plantear cuál es el margen de configuración normativa de una futura regulación en Euskadi de la Administración electrónica/digital.

² MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Centro de Estudios Europeos Luis Ortega Álvarez/IVAP/Iustel, Madrid, 2020.

La importancia que tiene esta segunda parte radica en que, junto con lo expuesto en la primera, sirven de marco al análisis empírico que se lleva a cabo en la tercera parte.

En efecto, esta **parte tercera** recoge el análisis de la información aportada por las administraciones consultadas a través del cuestionario citado en párrafos anteriores.

El Estudio se cierra con un largo Epílogo que pretende recoger algunas de las aportaciones a nivel documental o de directrices (*soft law*) especialmente relevantes por su carácter prospectivo y centralidad de la ciudadanía y un capítulo de conclusiones.

Se ha procurado en todo el análisis que la visión no sea estática, sino que se proyecte en su enfoque hacia los desafíos futuros que se abren en las complejas relaciones entre ciudadanía y Administración pública en un entorno completamente dominado en los próximos años por una elevada disrupción tecnológica que introduce el riesgo de que, si no fuese gestionado adecuadamente por las administraciones públicas, podría crear mayores desigualdades de las actualmente existentes.

[Para facilitar la lectura del detallado material que ha servido de base a este resumen, se ha optado por introducir al final de cada apartado enlaces a textos más desarrollados en un segundo nivel de información, lo que permitirá profundizar en cada uno de los apartados que lo componen.]

2. NORMATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. REFERENCIAS BÁSICAS Y BREVE ANÁLISIS.

La normativa vasca en materia de Administración electrónica está limitada de momento al [Decreto 21/2012 de Administración Electrónica](#), y a su segunda modificación (la primera no afectaba al objeto de este Estudio), llevada a cabo por el [Decreto 55/2020 del Gobierno Vasco](#). Pero esta normativa no se aplica a las diputaciones forales (que tienen algunas normas organizativas de creación de registros) o a las entidades locales vascas (con las que también sucede lo mismo).

En todo caso, dado que el marco normativo viene determinado en gran medida por normas heterónomas al propio ordenamiento jurídico vasco (normativa europea o normativa básica estatal), en este Estudio se atenderá principalmente a esas disposiciones normativas.

El contexto normativo en materia de administración electrónica ha ido avanzando en diferentes etapas ya conocidas:

La [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#) (LAE marcó un buen punto de arranque. Su enfoque era prioritariamente el de enfatizar el “derecho de los ciudadanos” a ese acceso electrónico. El foco, por tanto, se situaba en las personas y en las garantías de sus derechos, en este caso de accesibilidad electrónica que las administraciones públicas deberían atender. Este fue, sin duda, su mayor acierto. Dado el momento en el que la Ley fue elaborada y su contenido, puede coincidir que en general –como ha reconocido la doctrina más autorizada- fue una buena Ley³. No obstante, su aplicación fue diferida y se sujetó a condicionalidades discrecionales o abiertas que la hicieron fracasar en algunos niveles de gobierno, particularmente en el nivel local. Aun así, sirvió de modelo para la reforma de 2015, que se incubó en el conocido como Informe CORA ([Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas](#), creada en 2012).

La [Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas](#) (LPAC) y la [Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público \(LRJSP\)](#), respectivamente, representaron un hito importante en esa evolución al imprimir un decidido impulso (desligado de “las disponibilidades presupuestarias”) al proceso de digitalización de las administraciones públicas.

Con un planteamiento más centrado en los resultados económicos al dictarse en un contexto de aguda crisis fiscal, ese nuevo marco normativo aboga por medidas que fomenten el desarrollo económico y la reducción de cargas administrativas, apostando por unas administraciones públicas digitalizadas (que cabe entender que supera la concepción tradicional de “administración electrónica”), y pone el centro de atención en la eficiencia de la gestión o en el desarrollo tecnológico del propio sector público más que en la propia ciudadanía, ya que, aunque se recojan en la exposición de motivos las ventajas que para tal colectivo acompañará el proceso de digitalización de las administraciones públicas, no se visualizan en la parte dispositiva de las normas citadas.

La LPAC está centrada en construir un arsenal de instrumentos que hagan efectivo finalmente el modelo de gestión digitalizada de los procedimientos. Por su parte, la LRJSP se construye ya con mimbres más internos pues, como se ha dicho, el modelo normativo –a pesar de su innegable novedad- se asienta sobre una traslación del soporte físico (oficinas y trámites en papel) al ámbito tecnológico⁴. Ello se observa, por ejemplo, en la propia configuración de la “sede electrónica”, que trae cuenta de su correlato físico como es la oficina administrativa.

Ciertamente, ese marco normativo representado por la LPAC y LRJSP es el actualmente vigente (con las modificaciones últimas acaecidas tras la publicación del

³ Por todos, MARTÍN DELGADO, Isaac, “La reforma de la Administración electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, pp. 7 y ss.

⁴ ALAMILLO, Ignacio, “La regulación de la tecnológica: la superación del modelo papel como elemento de la transformación digital innovadora”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, pp. 79 y ss.

[Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital](#), contratación del sector público y telecomunicaciones, donde se modifican diferentes preceptos de ambas leyes y se incorpora algún otro). También se han producido otras modificaciones normativas que se citarán a lo largo de este Estudio. Por tanto, es el marco jurídico del que se debe partir para el análisis de la cuestión que se pretende examinar.

Pero la novedad más relevante y, sin duda, con unos impactos inmediatos y mediatos más claros es 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](#). Es constante la referencia a que uno de los objetivos de la norma es “garantizar servicios digitales fácilmente utilizables”, reiterando asimismo que la voluntariedad en la relación de los sujetos no obligados al uso de medios electrónicos es la regla, pero procurando facilitar que la ciudadanía migre gradualmente de lo presencial a lo telemático, algo que se pretende “conseguir con una relación del interesado con la Administración que sea fácil, intuitiva y efectiva cuando se use el canal electrónico”. Para ello se recogen una panoplia de principios que la LPAC no establecía, aunque algunos de ellos proceden de la LAE, entre los que destacan el principio de accesibilidad (donde se hace una mención puntal a las personas con discapacidad y a las personas mayores), el principio de facilidad de uso, así como el principio de personalización y proactividad. Sin embargo, esa filosofía de actuación establecida en la exposición de motivos y en el artículo regulador de los principios generales (artículo 2), apenas tienen reflejo ulterior en la norma reglamentaria, en la que la perspectiva de la ciudadanía se desvanece en un tejido normativo más orientado en la Administración pública de forma endógena. Si bien se incluyen algunas referencias a los canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos (donde se incluye la asistencia presencial), y las normas que regulan la identificación y firma electrónica o las relativas al registro de funcionarios habilitados, el Reglamento no está enfocado a las personas físicas no obligadas, y no se aprecian medidas facilitadoras o de fomento para facilitar el tránsito hacia la digitalización y ayudar en aquellos casos en los que las administraciones públicas exijan medios telemáticos de relación.

Además de esta normativa estatal, hay que tener en cuenta una amplia normativa del Derecho de la Unión Europea, así como un buen número de Comunicaciones o documentos elaborados por la Comisión Europea en materia de digitalización. Por lo que afecta al marco normativo se encuentran varias Directivas y algunos Reglamentos⁵, cuyos impactos sobre esta materia son directos y constantes, por no citar los innumerables instrumentos de *soft law* dictados por la Comisión Europea en estos ámbitos y que deben ser siempre tenidos en cuenta para el análisis de una cuestión como la que es objeto de este trabajo.

⁵ Por ejemplo, el Reglamento (UE) 910/2014, más conocido como Reglamento *eIDAS*; o el más reciente Reglamento General de Protección de Datos de 2016, que tuvo plena aplicabilidad desde el 25 de mayo de 2018.

En cualquier caso, ese marco normativo de Derecho interno está muy atado a una concepción *procedimental* y atiende bastante menos la idea de *servicio público* en el que la Administración digital tiene un amplio recorrido. Efectivamente, como ha sido expuesto⁶, la construcción de la administración “electrónica” se ha hecho a partir de los mimbres básicos del procedimiento administrativo como categoría central del Derecho Administrativo. Y ello ofrece algunas limitaciones evidentes, pues se corre el riesgo de que el modelo derive obsoleto con bastante celeridad conforme la revolución tecnológica avance, algo que se está produciendo de forma constante y acelerada.

Algo de esa tendencia parece ya observarse con la irrupción cada vez más fuerte de la tecnología propia de Inteligencia Artificial, no en lo que afecta a procesos de automatización (que ya aparecían recogidos en el artículo 41 de la LRJSP, sino especialmente a la aplicación de la Inteligencia Artificial a las resoluciones o propuestas de resolución de determinados procedimientos donde cabe resaltar que hoy en día no existen en los marcos normativos actuales sistemas o mecanismos de protección que limiten, controlen o reduzcan los sesgos o tendencias que quiebren la igualdad o puedan hacerlo y, en todo caso, que salvaguarden en todo caso la supervisión humana de tales procedimientos automatizados a través de algoritmos como una garantía central de tales procedimientos. La limitación normativa recogida en la LRJSP y en el Real Decreto 203/2021, que solo constata la posibilidad de que, en determinados casos, se lleven a cabo la automatización de determinados procesos o trámites, no resuelve las innumerables incógnitas que plantea el uso generalizado de tales actuaciones automatizadas, quedando en entredicho las garantías que deben rodear a su uso, que se presume será cada vez más masivo.

[El Reglamento \(UE\) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016](#), relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la [Directiva 95/46/CE](#)⁷, ofrece un arsenal de instrumentos y herramientas que se deben aplicar a la hora de tratar datos personales como consecuencia de la aplicación de técnicas de Inteligencia Artificial, y, por tanto, permite imponer medidas técnicas y organizativas adecuadas, así como una evaluación de impactos en relación con los riesgos que para los derechos de las personas pueden conllevar la aplicación de tales tecnologías.

No hay, de momento, regulación normativa sobre este punto que vaya más allá de las genéricas referencias a procedimientos automatizados. Tan sólo, tal como se verá, la [Carta de Derechos Digitales](#) con un componente propio de *soft law*, lleva a cabo una oportuna llamada de atención sobre la necesidad de regular los efectos que la tecnología de Inteligencia Artificial puede llegar a generar sobre los derechos y

⁶ BERNING PRIETO, Antonio David, “La Administración electrónica y los servicios públicos digitales al albor de los progresos de la Unión Europea y el ‘Horizonte Europa 2020’”. Su relación con las leyes 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 de régimen jurídico del sector público”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, pp. 17 y ss.

⁷ Reglamento general de protección de datos; en lo sucesivo, RGPD.

libertades de la ciudadanía. Se impone, por tanto, una regulación específica que supla tales déficits, regulación que convendría tuviera carácter básico o, en su defecto, ser aprobada por cada respectivo nivel de gobierno, respetando en todo caso el marco general de los derechos y libertades reservados a ley orgánica o también en el ámbito propio de la reserva de ley, pues su afectación a derechos puede ser directa y evidente en muchos casos. Como se ha visto, el Real Decreto 203/2021, en su exposición de motivos, es consciente asimismo de esa necesidad regulatoria, que la reenvía a normas con rango de ley y con naturaleza reglamentaria, pero, no interviene en este último punto.

En cualquier caso, es ese marco normativo del que hay que partir. Aunque en el diseño del modelo digital de Administración pública del futuro debería tener carácter dominante no tanto la idea de servicio prestado por la organización pública sino la recepción de dicho servicio por parte de la ciudadanía, que deberá hacerse respetando en todo caso sus propios derechos y libertades.

[El análisis detallado de la normativa afectante a la administración electrónica y las relaciones con la ciudadanía puede consultarse en los siguientes epígrafes:

[I.- Administración Pública y ciudadanía. Administración presencial versus Administración electrónica](#)

[II.- Administración electrónica y ciudadanía en la Ley 11/2007](#)

[III.- Administración electrónica y ciudadanía en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

[IV.- Una comparativa preliminar. La Ley 11/2007 y las Leyes 39 y 40/2015, desde el punto de vista de las relaciones electrónicas del ciudadano con la Administración pública](#)

[V.- Marco normativo sobre sujetos obligados a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos. La sujeción formal y la sujeción fáctica](#)

[VI.- Derechos de la ciudadanía y Administración electrónica](#)

[VII.- Derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos con la Administración Pública. La exención de la obligación normativa de relacionarse electrónicamente con la Administración para la inmensa mayoría de las personas físicas. La obligación fáctica como consecuencia derivada de la crisis COVID-19.](#)

[VIII.- Identificación y firma electrónica en el procedimiento y en las actuaciones administrativas](#)

[IX. Notificaciones electrónicas: especial referencia a las personas físicas no obligadas a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos](#)

[X. 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](#)

[XI.- La Carta de Derechos Digitales](#)

Este repaso normativo quedaría incompleto sin la observación concreta de las infraestructuras tecnológicas que pueden hacer posible esa relación administración/ciudadanía, que son objeto de indagación en la segunda parte del Estudio:

[I.- Precedentes: La regulación de las infraestructuras tecnológicas en la LAE y la normativa de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de administración electrónica anterior a la LPAC y la LRJSP](#)

[II.- La regulación de las infraestructuras tecnológicas de la Administración electrónica en la LPAC y en la LRJSP](#)

[III.- Los instrumentos de la infraestructura tecnológica de la Administración Electrónica.](#)

[IV. La STC 55/2018, de 24 de mayo, en relación con determinadas previsiones de la LPAC en materia de Administración electrónica](#)

[V.- Hacia un nuevo marco normativo vasco en materia de Administración electrónica: alternativas para su adaptación.\]](#)

3. RELACIONES CIUDADANÍA/ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL ATENCIÓN A LA BRECHA DIGITAL E IMPACTO DE LA COVID-19

La digitalización de la sociedad contemporánea es un proceso sin retorno. La revolución tecnológica (Revolución 4.0.) nos acompaña desde hace algún tiempo y la aceleración del proceso es imparable. La crisis de la COVID-19 ha incrementado esa tendencia. Por una parte, la pandemia ha supuesto una multiplicación intensa, tanto cualitativa como cuantitativa, de los procesos de digitalización en las empresas, la ciudadanía y los propios trabajadores y trabajadoras; por otra, se ha extendido con mayor intensidad la *obligación fáctica* de relacionarse con la Administración pública a través de medios telemáticos, especialmente visible en aquellos supuestos de cita previa ineludible. Además, las medidas que se están adoptando para la recuperación económica impulsadas por la Unión Europea tienen como uno de los ejes centrales de actuación la digitalización, lo que comportará, sin duda, un mayor impulso a esa tendencia.

En ese contexto cobra todo su sentido una reflexión sobre el nuevo marco de relaciones que ese intenso proceso de digitalización está provocando entre la ciudadanía y la Administración pública, tomando obviamente como referencia las administraciones públicas vascas, aunque analizadas en la estructura general en el que se encuadran y del cual derivan sus propias competencias y responsabilidades.

En efecto, una digitalización profunda de las administraciones públicas no puede ser entendida meramente como un proceso interno, ya que la vocación y sentido de la Administración como instancia prestadora de servicios a la ciudadanía exige acompasar su ritmo y avanzar en paralelo a los recursos y competencias digitales de la ciudadanía, así como al uso que de tales medios se haga (que dependerá, entre otras cosas, de la accesibilidad de tales recursos electrónicos). Así, una de las claves de la digitalización en el sector público radica en articular bien sistemas de transición adecuados que no dejen a parte de la población atrás, un modelo de transición en el que inevitablemente la Administración acompañe a la ciudadanía en ese proceso, mostrándose cercana, amable, empática y colaboradora y evitando respuestas automatizadas o, aún peor, no respondiendo.

El proceso de digitalización también supone una alteración de las relaciones anteriores existentes entre Administración-ciudadanía, basadas esencialmente en la dimensión física o personalizada/presencial de la actuación administrativa (oficinas públicas, expedientes en papel, trámites con soporte físico, atención personalizada, visualización entre personas, etc.) y en el desplazamiento frecuente hasta hace poco de la ciudadanía a las sedes e infraestructuras físicas de las organizaciones públicas para la realización de todo tipo de trámites. El cambio de paradigma que se ha ido incubando poco a poco, ha tenido un momento multiplicador tras la pandemia, y se trata de un camino de no retorno.

El argumentario clásico a favor de la denominada administración electrónica, que ya debería denominarse administración digital⁸, apuesta por contraponer administración presencial a administración digital y hace alusión constantemente a esas ventajas que la segunda tiene sobre la primera (oficinas virtuales abiertas todos los días del año y a todas horas, evita desplazamientos y costes, elimina el papel, con lo que de ecológica y económica tiene la apuesta, reduce la necesidad de infraestructuras o edificios públicos para atender al público, probablemente suprime algunos empleos y, combinado con el teletrabajo de los empleados públicos, fomenta la sostenibilidad medioambiental, aparte de otras ventajas también económicas o de costes directos o indirectos). La contraposición entre administración electrónica como de supresión o de “papel O” y la administración presencial como propia del predominio del papel, parece diferenciar modernidad frente a tradición. Pero las cosas no son tan simples, como se podrá observar a lo largo de este Estudio.

Frente a las innumerables e incuestionables ventajas de la relación telemática o virtual, se citan mucho menos lo que puedan ser los inconvenientes de la administración electrónica, más aún cuando esta ha sido tardíamente implantada con todos sus efectos el 2 de abril de 2021, fecha en la cual es ya de plena aplicabilidad de la LPAC, según prevé la disposición final séptima. Pero esa plena aplicación es formal, puesto que materialmente buena parte de las administraciones públicas no disponen aún de todas las soluciones o instrumentos tecnológicos adecuados para salvaguardar la plena aplicabilidad de la citada LPAC, y menos aún para garantizar la interoperabilidad plena de los sistemas electrónicos de todas las administraciones. El Real Decreto 203/2021, publicado de forma precipitada (y sin apenas tiempo de comprensión de su alcance) tres días antes de la plena aplicabilidad de la LPAC, pretende que todas las administraciones públicas asuman la obligación de disponer de sistemas interoperables, como por ejemplo se advierte en el artículo 60 por lo que respecta al sistema de interconexión de registros. Es, por tanto, un deber de las administraciones hacer efectiva la interoperabilidad y garantizar, asimismo, la transmisión de datos (artículo 61), pero “excepcionalmente” se admite que en algunos supuestos ello no será posible (artículo 61.2 b) del Real Decreto 203/2021. Por lo que no cabe descartar que durante

⁸ Aunque el marco normativo siga utilizando predominantemente la primera acepción, por lo que aquí mantendremos la denominación jurídico-normativa hoy en día dominante: Administración electrónica. Si bien, en algunos casos, alternemos en el uso indistinto de ambas nociones.

un período más amplio o reducido, según los casos, las administraciones vascas (o al menos algunas de ellas) no puedan cumplimentar de modo efectivo las previsiones recogidas en la LPAC y en el Real Decreto 203/2021, lo que puede producir desconcierto, además con una impronta marcada de geometría variable según con qué administración se relacionen y de qué instrumento o solución tecnológica se trate (registro de apoderamientos, registro de funcionarios habilitados o interoperabilidad, que son los ámbitos en los que el retraso de implantación es más evidente), lo que puede menoscabar la posición de la ciudadanía. De hecho, en esas normas no se citan o no se citan suficientemente -algo que debe ser especial objeto de este estudio- las posibles desigualdades que la administración digital puede generar o terminar generando en su fase actual y en la más avanzada, cuya manifestación más incisiva es la denominada brecha digital, cuyas expresiones durante la etapa COVID-19 han sido muchas y con fuerte intensidad en algunos casos. Sorprende, por ejemplo, que el Real Decreto 203/2021, que se dicta tras la publicación de la [Agenda España Digital 2025](#) o del [Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas](#), no contenga referencias expresas a la brecha digital, ni adopte medida alguna para facilitar la transición de lo presencial a lo digital, dando por bueno que el principio de opción se mantiene (y, por tanto, es el ciudadano quien teóricamente elige el modo de relación con la Administración electrónica), aunque ello en la práctica no sea siempre así.

Pero la brecha digital ya existía con anterioridad, pues desde la entrada en escena de la administración electrónica el fenómeno fue frecuente y real. Si bien en sus primeros pasos ello podría tener una explicación o justificación, conforme el proceso de digitalización avanza las motivaciones son menos explicables. Bien es cierto que por parte de los distintos poderes públicos se han ido adoptando algunas medidas encaminadas a cerrar o atenuar los efectos de tal brecha digital, que afecta especialmente a personas y colectivos que tienen dificultades de acceso a los recursos tecnológicos apropiados o con falta de desarrollo de sus competencias digitales. El camino que queda por recorrer para cerrar de forma efectiva esas brechas digitales, que son brechas de género, de edad, económicas, etc., es muy largo aún.

De todas estas importantes cuestiones, ya se hacía eco el Ararteko en su informe extraordinario [E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi](#) antes citado, en el que se señalaban 4 brechas digitales:

Brecha digital de acceso

Brecha digital de uso

Brecha digital de apropiación

Brecha digital de participación.

En cualquier caso, esas desigualdades no son sólo las que actualmente se muestran. Efectivamente, la tecnología emergente es cada vez más disruptiva y su multiplicación

en cuanto a efectos y consecuencias resultará más intensa conforme el tiempo avance. Las administraciones públicas no pueden permanecer ajenas a este proceso, debiendo prever las circunstancias y los diferentes contextos que se producirán en plazos breves de tiempo. En particular, esas tecnologías plantean un problema preliminar que no es otro que cómo articular las relaciones con la ciudadanía.

No cabe duda que, tal como se decía, la crisis de la COVID-19 está produciendo fuertes impactos y cambios bruscos tanto sociales como económicos que afectan también a los procesos de digitalización y a las relaciones entre ciudadanía y Administración pública. Es decisivo, por tanto, ver cómo se conduce la transición, que será posiblemente muy acelerada, desde un mundo ya analógico/digital a otro escenario digital/digital.

La incidencia de la pandemia, también sobre esta cuestión de la digitalización de la sociedad y del sector público, ha sido importantísima, pero más importante aún ha resultado ser la alteración, en algunos momentos radical, de las relaciones entre Administración pública y ciudadanía, particularmente por lo que respecta a la dicotomía entre presencialidad/virtualidad, como si tal modo de ver las cosas fueran consecuencia de dos administraciones distintas, cuando la razón existencial de esa institución que conocemos como Administración pública, que emerge en sus constantes actuales con las primeras Revoluciones Liberales, sigue siendo la misma: servir a la ciudadanía con objetividad y persiguiendo siempre el interés general, con pleno sometimiento a la Constitución, la Ley y el Derecho. La Administración pública sigue, por consiguiente, manteniendo su raíz existencial, por mucho que se alteren los medios y la tecnología, dado que la idea de servicio a la ciudadanía y al interés general están en su ADN, y el respeto de los derechos fundamentales de las personas debe ser también su premisa de funcionamiento. Alterar esa esencia significaría hablar de otra institución distinta, que la tecnología no ha cambiado en sus fines, orientación y visión, tampoco en su misión ni en sus valores. Nada, en efecto, ha cambiado en cuanto a esos fines, mucho menos porque los instrumentos o medios sean diferentes. Y si algunos de esos principios de tal función existencial de la Administración pública se vieran modificados por el hecho de que la ciudadanía se relacione parcialmente por medios electrónicos, sería necesario volver a repensar esos procesos para no incurrir en confusiones con efectos no deseables.

La transformación digital de la Administración pública no es solo para ganar eficacia interna sino para mejorar sobre todo la posición de la ciudadanía frente a aquella y, por consiguiente, para prestar mejores servicios públicos a quien es su destinatario natural: el ciudadano; esto es, para hacer la vida más fácil, agradable, sencilla, generar menos costes y garantizar mejor los derechos de la ciudadanía.

En ese sentido, introduce algún motivo de preocupación que pese a las previsiones legales que el Reglamento de actuación y funcionamiento por medios electrónicos que ratifica constantemente la voluntariedad en las relaciones electrónicas entre ciudadanía

y Administración pública, los hechos, más durante esta larga pandemia, evidencian de forma notoria una constante tendencia a establecer de facto ese tipo de relaciones telemáticas sin adecuada cobertura normativa, como se ha podido apreciar claramente con la cita previa para realizar cualquier trámite y con la inevitable dotación de un teléfono móvil inteligente, pues quien no lo tiene se sitúa en condiciones mucho peores que el resto, ya que la atención telefónica y presencial es subsidiaria o inexistente.

El aplazamiento de la efectividad de la LPAC hasta 2 de abril de 2020, unido a las innumerables transformaciones que el contexto derivado de la pandemia ha generado en materia de digitalización de la sociedad y de la propia Administración pública (teletrabajo, utilización generalizada de videoconferencias o reuniones virtuales, formación por medios digitales, etc.), así como las complejidades advertidas en las relaciones entre ciudadanía y Administración en determinadas fases de la pandemia, conducen a la necesidad de llevar a cabo una reflexión como la presente en unas circunstancias como las descritas.

Algunas de las cuestiones que se tratan en el Estudio que afectan a la crisis COVID-19 en su primera etapa, han sido abordadas por la [*Recomendación General 4/2020, del Ararteko*](#). *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*, que fue resultado parcial o temprano de la multiplicación de algunos de los déficit de atención a la ciudadanía como consecuencia del duro y complejo contexto de la pandemia y que, asimismo, ya iban apareciendo en el desarrollo de este trabajo conforme se avanzaba en su redacción.

En todo caso, la plena aplicabilidad desde el día 2 de abril de 2021 de determinadas previsiones recogidas en la disposición final séptima de la LPAC en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico (general), registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, así como particularmente la aprobación del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, abren un momento distinto en cuanto que parece acelerarse el proceso de digitalización de las administraciones públicas, aunque las ventajas de todo ese modelo legal pergeñado a través de las leyes de 2007 y 2015, así como del Reglamento de 2021, parece que tardarán en llegar plenamente a la ciudadanía.

Hay una evidente asimetría entre las cargas derivadas de las obligaciones normativas que tienen determinados colectivos de personas físicas de relacionarse con la Administración pública por vía telemática y la correspondencia en cuanto a las hipotéticas ventajas que tales cargas deberían comportar en términos de interoperabilidad y exención de aportar informaciones y documentos, así como de presentar sus solicitudes y escritos a través de cualquier registro electrónico,

cuestiones que en muchos casos no benefician a tales colectivos de personas. Las obligaciones son, así, unilaterales, al menos en estos ya cuatro años de vigencia efectiva de la LPAC.

La clave no está tanto en contar con todas esas herramientas de infraestructura tecnológica de la administración electrónica, puesto que algunas organizaciones públicas también vascas ya las tienen a pleno rendimiento o, al menos, en un estado de revista razonable, aunque haya otras que aún deban dar pasos decididos en la dirección de dotarse de ellas y poder atender así los requerimientos de la ciudadanía. La cuestión es más profunda y sistémica.

No se trata, por consiguiente, de disponer de *islas avanzadas de desarrollo tecnológico de las administraciones públicas*, por utilizar una noción ya empleada por el profesor Eduardo Gamero⁹, sino que la clave del funcionamiento de un modelo de administración digital o electrónica construido no sólo para funcionamiento interno de la Administración, sino especialmente, por lo que aquí interesa, para sus implicaciones externas sobre la ciudadanía, radica en la implantación de un sistema de interoperabilidad holístico o integral, puesto que si no se consigue este objetivo se habrá ganado tal vez en eficacia interna en las respectivas administraciones públicas, pero los derechos de la ciudadanía no habrán mejorado sustancialmente al no poder beneficiarse de esa intercomunicación de datos, informaciones y documentos, que obran en una Administración, así como de las ventajas de esa interconexión. Es decir no solo mejora la situación del ciudadano al poder tramitar “desde casa” múltiples cuestiones administrativas, sino hay que analizar hasta qué punto se beneficia ese ciudadano de esos derechos recogidos en el artículo 35 de la LPAC (o artículo 28 del mismo texto legal) de no aportar documentos constantemente cuando la Administración se los pide y ya obran en poder de una o varias de ellas.

Tal como se indicaba anteriormente, el Reglamento de actuación y funcionamiento por medios electrónicos parece insertar la exigencia de que la plena interoperabilidad ya es inaplazable y que las administraciones públicas deben buscar por sí mismas los medios para resolver ese derecho ciudadano de no aportar documentos, siempre que la previsión de la excepcionalidad prevista en el artículo 61 del Reglamento no se convierta en lo habitual. La puesta en marcha de las medidas recogidas en los artículos 60, 61 y 62 y esas plataformas de intermediación de datos del citado Reglamento se tornan determinantes para que la situación del ciudadano-interesado mejore cualitativamente en los procedimientos administrativos y en sus relaciones con las administraciones públicas. Por su parte, los modelos de interoperabilidad relativa o bilateral, pueden mejorar las cosas, pero no situar a la ciudadanía en la mejor condición.

⁹ GAMERO CASADO, Eduardo, “Reparto competencial y posibilidades competenciales”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Centro de Estudios Europeos Luís Ortega Álvarez/IVAP/Iustel, Madrid, 2020, p. 89.

De hecho, uno de los objetivos de la digitalización europea –como ha reiterado la propia Comisión- en materia de administración electrónica es lograr la plena interoperabilidad europea, pero para alcanzar este objetivo hay que superar los pasos intermedios y, en primer lugar, la interoperabilidad territorial interna en el propio territorio histórico, en el País Vasco, así como también en el plano estatal.

Hoy en día, sin embargo, el modelo actual parte de la centralidad de la Administración pública, ya que es el propio ciudadano el que sigue dirigiéndose a la administración instando su actuación (bien en formato electrónico o en papel que luego se convierte en expediente electrónico). El paso siguiente, aún pendiente de cerrar, es que sea la propia Administración la que a través de las redes y los sistemas de interoperabilidad o el punto de acceso universal la que “se abra” al ciudadano ofreciéndole todas las facilidades o la panoplia de instrumentos puestos a su disposición para que ahorre trámites y tiempo, suprima cargas administrativas y le libere de estar alimentando la máquina burocrática con documentos o informaciones que el sector público, entendido como todo holístico e interoperable, ya posee. El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos persigue actuar en este campo de marco normativo que imponga, ya sin dilaciones, la interoperabilidad, pues pone en manos de cada Administración pública la activación de los instrumentos necesarios y la de dar las respuestas oportunas cuando se produzcan situaciones en las que el interesado no aporte datos que están ya en poder de las administraciones, siendo aparentemente problema de estas el dar respuesta a esos déficits detectados (artículo 61 del Reglamento). Sin embargo, la transición será mucho más lenta de lo que la norma reglamentaria parece presumir.

El principio *once only* aún está, en efecto, muy lejos de alcanzarse, a pesar de su enfático enunciado una y otra vez como realidad a alcanzar. La “carpeta ciudadana” se encuentra en un estadio no suficientemente avanzado en algunos casos, vinculada en no pocas ocasiones a los problemas relacionados con la interoperabilidad y, asimismo, a algunas tensiones que se pueden producir con la protección de datos personales y en nuevo régimen jurídico del consentimiento tal como establece el RGPD o con las matizaciones que la LOPDGDD introdujo en cuanto a las bases legítimas de tratamiento cuando las administraciones públicas actúan (con especial trascendencia de la posición que la [Agencia Española de Protección de Datos](#)) y, más recientemente, la [Agencia Vasca de Protección de Datos](#) ha ido definiendo sobre qué es y qué no es base legítima de tratamiento en el ámbito de la Administración pública.

La “carpeta ciudadana” tiene reflejo reiterado en el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. El artículo 7 del citado Reglamento hace una referencia genérica a que en las sedes electrónicas se podrá incluir un área personalizada, con la finalidad de que los interesados puedan acceder “a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que les afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración pública competente”. Bien es cierto que el artículo 8, que regula expresamente la figura de la

“Carpeta ciudadana”, no tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y a sus entidades del sector público, si bien se emplaza indirectamente a que cada Administración pública cree una figura de similares características, como de hecho se está haciendo, hasta el punto de que el artículo 59 prevé la posibilidad de que las diferentes administraciones públicas puedan integrar sus respectivas áreas personalizadas o carpetas ciudadanas en las carpetas ciudadanas propias de la Administración General del Estado.

No cabe duda de que, de conformidad con lo expuesto, se trata de un momento especialmente idóneo para analizar y evaluar cómo las administraciones públicas vascas están afrontando este importantísimo reto estratégico en el camino hacia la construcción de estructuras institucionales abiertas, transparentes, sometidas a una rendición de cuentas y, por tanto, enmarcadas en una política de Gobernanza pública o de Gobernanza inteligente, que, como tal, no debe perder de vista posibles riesgos de brecha digital o, en el peor escenario, de cohesión social.

[Una valoración de mayor profundidad sobre las relaciones de la ciudadanía con la administración durante la época de la COVID-19 y las situaciones de brecha digital concurrentes, puede ser consultada en los siguientes apartados:

[I.- Introducción: Administración abierta, cerrada o híbrida. Las secuelas de la pandemia en la prestación de servicios públicos y en la atención a la ciudadanía](#)

[II.- La “cita previa”. Precedentes y generalización con el contexto de la COVID-19](#)

[III.- Asistencia a la ciudadanía por las administraciones públicas vascas para articular las relaciones telemáticas](#)

[IV.- Digitalización, ciudadanía, y brecha digital](#)

4. TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DERECHOS DE LA CIUDADANÍA. PROSPECTIVA

El impulso inicial de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, el desarrollo de Internet, pero especialmente la irrupción en escena de la telefonía inteligente y el Internet de las Cosas, Big Data, la tecnología *Blockchain*, y, por tanto, el creciente impacto de la revolución tecnológica con los tres estadios superpuestos de digitalización/automatización/Inteligencia artificial, abren un sinfín de incertidumbres, también -como se señalaba anteriormente- en el plano de las relaciones entre Administración pública y ciudadanía. Y este es el punto que realmente interesa a este Estudio y en el que se focaliza la atención, sin perjuicio de que deba mirarse asimismo al entorno normativo, social, económico y tecnológico en el que tales relaciones entre ciudadanía/administración se enmarcan.

Se han apuntado anteriormente algunas pinceladas de algunos problemas o cuestiones que se abordan en el Estudio. Pero el análisis del problema no cabría limitarlo, en ningún caso, al estado actual de la cuestión. En efecto, comienzan a despuntar nuevos problemas vinculados con el tratamiento de datos en procedimientos administrativos que son resueltos por las máquinas, mediante algoritmos, en los que el principio de transparencia es determinante a la hora de definir la trazabilidad de tales procedimientos (mejor dicho de sus consecuencias o resultados) y, por tanto, es necesario identificar cuál es el código fuente y cómo y por qué se han diseñado así, y, en su caso, qué sesgos tiene o puede tener. La automatización de los procedimientos administrativos (ya recogida en el artículo 41 de la LRJSP y reflejada también en distintos pasajes del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos), así como, más específicamente, la aplicación de la Inteligencia Artificial, ha dejado de ser futuro para transformarse en presente¹⁰. Y los problemas comienzan a multiplicarse, también proyectados sobre colectivos altamente vulnerables (por ejemplo, en la tramitación de ayudas sociales o con personas de la tercera edad u otros colectivos vulnerables). Abordar estas cuestiones es asimismo un aspecto importante y necesario, especialmente por lo que corresponde con la posición de ese ciudadano en tales tratamientos automatizados y en qué medida se puede ver afectada su posición y sus derechos frente a la Administración pública.

Tal como pone de relieve un reciente documento elaborado por un grupo de expertos a iniciativa de la [Comisión Europea](#)¹¹, la tecnología digital está impactando profundamente en nuestras economías y en nuestras sociedades, si bien nos encontramos aún en el comienzo de este proceso de transformación, que se prevé muy disruptivo. En todo caso, se trata de garantizar que la próxima ola de la transformación digital sea inclusiva y sostenible, puesto que, de no ser así, las desigualdades pueden crecer y, en ese caso, se podría producir una disfunción entre digitalización interna y problemas para situarse en una digitalización real de la sociedad y de la ciudadanía.

Y este es el plano que particularmente interesa en estas páginas: que la actual administración electrónica y su futura configuración digital sea sobre todo y ante todo inclusiva. Esta última precisión no puede ser retórica, sino efectiva.

Son muchos los retos que se presentan, tanto en el plano del uso efectivo de los medios electrónicos como de protección de datos personales, pero también en el acceso y disfrute a las prestaciones y servicios que cada vez más se canalizan por medios telemáticos, a los que una parte de la población tiene todavía hoy un complejo acceso por la falta de recursos tecnológicos y/o por la carencia o insuficiencia de competencias digitales. Lo cierto es que la disrupción digital será cada vez más intensa. Y por ello el papel de los poderes públicos y, en particular, de la

¹⁰ Ver, por ejemplo, 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>

¹¹ Ver el siguiente documento: COMISIÓN EUROPEA, *Shaping the digital transformation in Europe*, European Commission DG Communications Networks, Content and Technology, september 2020, en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/917c520f-fd56-11ea-b44f-01aa75ed71a1>

Administración pública se torna crucial para impedir que la inequidad anide en las sociedades tecnológicas avanzadas y se termine estableciendo un modelo dual con estratos de población que dispongan de recursos y competencias digitales de primer nivel frente a amplios colectivos de personas que tengan recursos y competencias limitados o, incluso, que carezcan de ellos. La desigualdad o la exclusión digital puede ser mayor incluso de la que hoy en día existe si no se adoptan las medidas efectivas por parte de las administraciones públicas.

La Unión Europea quiere jugar un papel importante en este proceso de transformación, y fruto de ello son todas las políticas de transición digital y los ingentes recursos financieros puestos en marcha, principalmente (aunque no de modo exclusivo) mediante los [fondos Next Generation UE](#), para que esas líneas de actuación tengan éxito y se pueda competir contra aquellos países que lideran en estos momentos todo lo que tiene que ver con la digitalización (China y Estados Unidos).

La recuperación económica a partir de los fondos *Next Generation EU* obligará a invertir sumas importantes de recursos públicos en proyectos de inversión destinados a la transformación digital no sólo de la sociedad vasca, sino también de las administraciones públicas, lo que inevitablemente comportará tensiones entre la relación ciudadanía/administración, puesto que a través de la digitalización de lo público se reconducirá cada vez con mayor intensidad ese tipo de relaciones hacia lo digital y se irá prescindiendo de lo presencial o físico. Solo hace falta leer, entre otros muchos documentos que se citan en este estudio, el *Agenda España Digital 2025* y la [Estrategia europea de Inteligencia Artificial](#), más tarde concretada por una estrategia propia aplicada a España.

[El Reglamento \(UE\) 2021/241, de 12 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Resiliencia y Recuperación](#), establece un umbral mínimo del 20 por ciento en recursos financieros procedentes de ese fondo específico para digitalización. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia remitido por el Gobierno central a la Comisión Europea el 30 de abril de 2021, incrementa tales recursos financieros al 29 por ciento del total, aunque en esa estimación entran en juego también otros fondos. Por consiguiente, no cabe duda que la digitalización (también de las administraciones públicas) será una prioridad inversora en los próximos años. Conviene destacar que el enfoque europeo parte, como se verá, de la centralidad de la persona, de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como de los valores de la sociedad democrática. Digitalización, sí, pero en ese contexto.

Efectivamente, dentro de esa política europea¹² los valores europeos, los derechos humanos y la propia dignidad de la persona cobran cada vez un protagonismo mayor

¹² Véase, por ejemplo, COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial. Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruselas, 19.2.2020, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf

frente a la irrupción y normalización en su uso público y en la mayoría de la ciudadanía de estas tecnologías que pueden cambiar drásticamente la concepción tradicional de la relación entre ciudadanía y Administración. Desde la Unión Europea se defiende, por tanto, una concepción antropomórfica y ética de la tecnología de Inteligencia Artificial, así como del resto de tecnologías que, en su caso, apliquen las administraciones públicas, lo que pone inevitablemente en el centro de sus actuaciones a las personas.

A pesar de que el Reglamento de actuación y funcionamiento por medios electrónicos, recogido en el Real Decreto 203/2021, se refiere en su exposición de motivos a “los cambios que se están produciendo con la maduración de tecnologías disruptivas”, y que hace hincapié en la necesidad de “contar con un marco regulatorio adecuado, tanto con rango de ley como con rango reglamentario”, lo cierto es que en su articulado nada dice sobre tales tecnologías disruptivas, limitándose a recoger referencias puntuales (por ejemplo, en los artículos 13, 20, 21 y 61.5) a los procedimientos o actuaciones administrativas automatizadas. Una ausencia que ha sido ya cuestionada por los primeros comentarios y reflexiones que se han vertido sobre el contenido del citado Reglamento¹³.

Hay que ser conscientes, asimismo, de que la afectación de este tipo de tecnologías al derecho a la protección de datos personales es sólo la antesala de una posible afectación a otros derechos fundamentales y libertades públicas, por el efecto de irradiación que tienen esas tecnologías, ya que el *dato* es su materia prima, a partir de la cual construyen sus modelos aplicativos y de intervención administrativa. Por tanto, una institución como es la del Ararteko, cuya finalidad existencial es la protección de los derechos de las personas y la supervisión de la Administración pública, no puede permanecer ajena a tal enfoque. En el Epílogo de este estudio se analiza, por ejemplo, un documento muy reciente de la [Agencia Española de Protección de Datos](#)¹⁴, donde se analizan las diferentes tecnologías emergentes que, con mayor o menor intensidad, ya están aplicando las administraciones públicas, y se concretan cuáles son sus diferentes niveles de afectación a los derechos de las personas.

[Un análisis en mayor profundidad de los desafíos de la digitalización y las líneas de tendencia en las relaciones entre administración pública y ciudadanía en la era de la transformación digital puede ser consultado en los epígrafes siguientes del Epílogo del Estudio]

[I. Introducción](#)

[II.- Unión Europea](#)

[III.- España. Instituciones centrales](#)

[IV.- Comunidad Autónoma de Euskadi.\]](#)

¹³ ALMONACID, Víctor, “Comentarios de urgencia al decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones”, *Nosoloaytos, Blog oficial de Víctor Almonacid*, noviembre 5, 2019, en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2019/11/05/comentarios-de-urgencia-al-real-decreto-ley-14-2019-de-31-de-octubre-por-el-que-se-adoptan-medidas-urgentes-por-razones-de-seguridad-publica-en-materia-de-administracion-digital-contratacion-del-se/>

¹⁴ AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Tecnologías y Protección de Datos en las Administraciones Públicas*, AEPD, Madrid, noviembre 2020.

5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS. RELACIONES CON LA CIUDADANÍA.

Como se explicaba en el apartado correspondiente al hablar de la metodología utilizada para el estudio, al análisis documental de la normativa de aplicación y de los numerosos informes y estudios sobre la materia, se le ha sumado la realización de un estudio empírico sobre el estado de la administración electrónica en las administraciones públicas vascas a partir de un cuestionario remitido por el Ararteko a un número representativo de éstas. En este capítulo se ofrecen los principales datos obtenidos del análisis de esa información y de los que, no cabe duda, se pueden extraer algunas aproximaciones importantes.

- Si tomamos en consideración que las administraciones públicas, o departamentos que forman parte de la muestra son organizaciones de cierto tamaño y con mayores capacidades técnicas, financieras y de gestión, podríamos decir que la situación actual de la Administración pública ofrece algunos claroscuros importantes y recorridos de mejora evidentes.
- En el mismo sentido, cabe intuir que algunos de los pequeños y medianos municipios pueden tener problemas estructurales para disponer de todos los instrumentos necesarios y la arquitectura organizativa y tecnológica imprescindible para disponer de una administración electrónica en condiciones óptimas.
- El grado de implantación de la administración electrónica en las entidades públicas objeto de la muestra a 2 de octubre de 2020 puede calificarse de medio, si bien la implantación es desigual y, en términos globales, no la deseable en la muestra de entidades públicas analizadas.
- Esa implantación media se produce –dato muy relevante– en aquellas administraciones públicas vascas que son más potentes en estructura, recursos y personas, lo que hace pensar que la situación de las administraciones de tamaño medio o pequeño será, probablemente, de una menor implantación.
- Aquellos instrumentos que están particularmente volcados a facilitar o mejorar la interacción electrónica entre la ciudadanía y sus respectivas administraciones son los que ofrecen peores estándares de cumplimiento. Se trata, por ejemplo, del registro de apoderamientos y del registro de funcionarios habilitados. Lo mismo cabe decir del archivo electrónico, pieza clave para una correcta gestión documental, y de la interoperabilidad efectiva que beneficie a la ciudadanía eximiéndole de la obligación de presentar documentos que ya obran en poder de las administraciones. Coincide que estos instrumentos han tenido la vigencia aplazada hasta el pasado 2 de abril, por lo que entra dentro de la lógica que estén siendo los últimos en ser efectivos.

- Varias de las administraciones que han respondido al cuestionario reconocen que no disponen de gestor de expedientes, lo que complica sobremedida el tratamiento electrónico de los procedimientos administrativos, más concretamente de los propios expedientes electrónicos y de la documentación en ella contenidos.
- Los retrasos en la implantación efectiva de la administración electrónica son muy diferentes en sus causas, ya que algunas administraciones públicas lo imputan a decisiones de nivel superior (diputaciones forales o entidades de ellas dependientes), otras a problemas de contratación administrativa, mientras que la mayor parte son conscientes de que el déficit de interoperabilidad es la causa más evidente de que la Administración electrónica no pueda funcionar a pleno rendimiento.

Además de estos breves comentarios generales, se presentan a continuación **las principales conclusiones**, estructuradas por la tipología de cuestiones contenidas en el cuestionario. En cada uno de estos apartados, además, se ha añadido un breve comentario relativo a lo que el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (aprobado con posterioridad a la consulta a las administraciones) prevé para esa cuestión.

1.- Sede electrónica

Entre las administraciones consultadas el nivel de implantación de la Sede electrónica es muy elevado y, por tanto, en este ámbito no se plantean problemas de ningún tipo, salvo cuestiones muy puntuales. La intensidad de su uso, sin embargo, es media/baja en lo que corresponde a las personas que no están obligadas a relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos, lo que puede indicar que aún existen amplias capas de población que tienen una preferencia marcada por realizar sus trámites por medios presenciales o en papel y no telemáticos. Los motivos pueden ser muchos, desde la desconfianza en los medios electrónicos pasando por las plataformas telemáticas de las administraciones que son aún poco intuitivas y escasamente amables, generando inseguridad o insuficientes estímulos para que la ciudadanía haga la transición hacia entornos tecnológicos y utilice la sede electrónica, que aún se muestra como un espacio virtual algo opaco y alejado de la visibilidad real que ofrecen las oficinas tradicionales. La situación cambia de forma notable cuando se aborda la situación de quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, pues en estos casos el derecho de opción no existe. Como se indicaba, cuando es opcional la alternativa electrónica pierde fuerza.

En cualquier caso, dada las fechas de su realización, en el análisis realizado no se han tenido en cuenta las nuevas exigencias de contenido que en materia de sede electrónica se prevén en los artículos 11 y 12 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

2.- Registro electrónico

Por lo que respecta al Registro electrónico general, también los niveles de implantación son muy altos aunque no alcance a todos los casos, lo cual es un buen síntoma de que este elemento central de la arquitectura tecnológica de la administración electrónica está ya plenamente implantado, algo que supone en sí mismo un avance. En paralelo, ha de señalarse que los registros electrónicos como instrumentos de gestión digital han terminado trasladando el esquema de funcionamiento analógico a una tramitación electrónica, sin que se hayan reconfigurado aprovechando el salto digital de otra manera. Es de resaltar, sin embargo, que a pesar de la extensión de estos instrumentos, los mecanismos de información y ayuda en cuanto al uso del Registro electrónico por parte de quienes no tienen la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, así como de la propia sede electrónica, son principalmente telemáticos, aunque en algunos casos, de forma excepcional, se prestan asistencias a través de canales telefónicos o una asistencia personalizada en las oficinas de asistencia en materia de registros. Estos datos pueden apuntar a una inversión insuficiente en asistencia personalizada y en la creación de centros de asistencia presencial como apoyo a personas o colectivos que no disponen de medios o recursos tecnológicos ni de las competencias digitales adecuadas para comunicarse con las administraciones públicas por medios telemáticos, pero tampoco se da soporte a personas que sí tienen medios, pero no conocimientos o capacidades suficientes, para utilizarlos. De ahí que el uso escaso de medios digitales de relación con la Administración pública por quienes no están obligados normativamente a utilizarlos sea una constante que no parece reducirse con el paso del tiempo. Se advierte, a pesar de tímidos pasos, una cierta situación de estancamiento.

Tampoco en este caso se han podido tener en cuenta las exigencias recogidas en el reciente Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, particularmente en lo dispuesto en los artículos 37 y ss. de la citada norma, así como de acuerdo con lo establecido en el artículo 4, sobre canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos, donde, además del presencial, los portales o sedes y el telefónico, se recogen asimismo las redes sociales y el correo electrónico.

3.- Archivo electrónico

A diferencia de los anteriores, el archivo electrónico único aún no está implantado -al menos cuando la encuesta se hizo- en bastantes administraciones públicas de la muestra analizada, o el nivel de implantación puede calificarse de bajo/medio. Teniendo en cuenta que, salvo dos casos, los ayuntamientos que han respondido a la encuesta son de población elevada y el resto de administraciones públicas de gran tamaño, no es un dato que resulte muy alentador, pues es posible que en municipios de menor tamaño tales déficits se vean incrementados. Debe señalarse que sin un archivo electrónico único es imposible llevar a cabo una gestión documental y, por consiguiente, la interoperabilidad (entre otras cuestiones) se torna imposible. Este

punto es crítico si se quiere que la ciudadanía se pueda beneficiar algún día de las soluciones tecnológicas en lo que a Administración pública respecta.

Tampoco en este caso, por la fecha de ejecución del Estudio, se han podido tener en cuenta las exigencias recogidas en el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, particularmente lo regulado en los artículos 54 y 55 de tal normativa.

4.- Registro de apoderamientos

Lo mismo sucede, en algunos aspectos con mayor agravamiento, con el registro de apoderados, aunque no puede conocerse si en los últimos meses se han producido avances en su implantación allí donde la carencia de este instrumento era manifiesta ya que algunas administraciones públicas tenían como objetivo implantar este tipo de instrumento a lo largo de 2020. Sin este instrumento, también la interoperabilidad y, por consiguiente, la representación telemática otorgada en un determinado registro por parte del ciudadano es de imposible funcionamiento, con lo cual se empeora su posición ya que debería volver a asegurar esa representación ante los diferentes niveles de la administración.

La entrada en vigor el Real Decreto 203/2021 por el que se aprueba el Reglamento de medios electrónicos, incorpora, asimismo, una regulación complementaria de esta herramienta o instrumento tecnológico de la administración electrónica en principio solo aplicable a la Administración General del Estado (artículo 33) y cita la acreditación de los representantes en diferentes artículos (especialmente, artículos 32 y ss.). Obviamente, estas previsiones normativas no han podido ser tratadas en este Estudio, pero deberán ser cumplidas por las administraciones públicas vascas.

5.- Registro de funcionarios habilitados

Una situación similar a la anterior se observa con el registro de funcionarios habilitados o sistema equivalente, de especial importancia para aquellos ciudadanos que deban realizar trámites ante la Administración que requieran la identificación y firma electrónica, careciendo de los certificados electrónicos o medios de identificación correspondientes. La implantación aún es muy baja en la muestra realizada. De facto, esas tareas se están haciendo sin que tal instrumento se haya creado en muchos casos. Dadas las funciones de autoridad que se realizan mediante esa habilitación para la identificación y firma electrónica en un procedimiento administrativo, se considera oportuno que tales funciones las ejerzan empleados públicos que tengan la condición de funcionarios.

Tampoco en este caso se han podido tener en cuenta las exigencias recogidas sobre este registro de funcionarios habilitados en el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

6.- Certificados electrónicos

Las administraciones vascas han avanzado adecuadamente en la promoción de mecanismos de identificación y firma electrónica por medio de [IZENPE](#), así como mediante tarjetas propias e, incluso, en algunos casos, a través de la promoción de sistemas blandos de identificación para el acceso a determinados servicios, lo cual se considera muy positivo. No obstante, las administraciones exigen habitualmente los certificados electrónicos o las tarjetas expedidas por IZENPE, que son sin duda las que tienen mayor seguridad en cuanto que han sido emitidas por un prestador de servicios de confianza, mostrándose más renuentes a cualquier otra opción que sea más flexible. Esa opción por la seguridad y la confianza puede tener algunos contrapuntos en los casos de personas que no disponen de tales certificados y, si no se permiten otras soluciones más blandas, la consecuencia natural es que el uso de medios electrónicos se fomente menos que lo deseable.

En este punto el Reglamento de medios electrónicos tampoco puede flexibilizar en ningún aspecto el modelo rígido diseñado en la LPAC, en lo que respecta al sistema de clave concertada y la necesidad de su régimen de autorización previa.

7.- Utilización de la administración digital por la ciudadanía

La utilización por parte de la ciudadanía no obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración de los certificados electrónicos para realizar trámites digitalmente no es muy elevada, ya que, como se decía anteriormente, se sigue prefiriendo aún la tramitación en papel frente al modo electrónico. Esta tendencia que, como se ha visto, es aún muy marcada, deja entrever que tal vez ese cambio requiera de tiempo para la migración en los usos desde lo presencial/papel a lo virtual/digital. Será necesario, para ello, impulsos decididos por parte de las administraciones. De entre las razones que pueden explicar las resistencias a este tránsito se podría citar ahora que lo físico (papel) es tangible y cuando se trata de ejercicio de derechos, prestaciones o ayudas, así como resoluciones, en ámbitos en los que la ciudadanía se juega aspectos importantes relacionados con su vida o patrimonio, lo conocido y ya validado por la experiencia personal se impone a lo nuevo, especialmente cuando estos medios electrónicos aún no son lo suficientemente amables y atractivos como para fomentar esa transición.

El Reglamento de medios electrónicos promueve como principios generales el de facilidad de uso y el de personalización y proactividad, y en su preámbulo contiene distintas llamadas a que las administraciones públicas garanticen servicios digitales fácilmente utilizables de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando se use canal electrónico. Estas declaraciones de intenciones deberían inspirar la actuación de las administraciones públicas en la articulación de sus relaciones por medios electrónicos con la ciudadanía.

8.-Extensión de la obligación de relacionarse de forma electrónica a los sujetos no obligados legalmente

Aunque buena parte de la ciudadanía no tenga una obligación legal de relacionarse con la Administración por medios telemáticos, en algunos procedimientos administrativos y en ciertas administraciones se ha ido imponiendo “de facto” ese uso. Sin duda, en la etapa de la COVID-19, como ya se ha visto, se ha fomentado esa vía al menos en la primera parte de la pandemia y en algunos casos sin una base normativa reglamentaria que habilitara esas prácticas. Lo mismo ha sucedido en procesos selectivos y en subvenciones, en ambos casos mediante bases de convocatoria o en las bases de regulación de las subvenciones. Cabe analizar en cada caso si existe base normativa adecuada para imponerlo, pues esa obligación sólo se puede establecer por reglamento que motive la medida. También cabe analizar si las bases de convocatoria o los acuerdos de ofertas de empleo público son instrumentos adecuados para imponer esas exigencias en algunos casos en los que su contenido normativo reglamentario es discutible (cuando son aprobados por resoluciones de Alcaldía o Junta de Gobierno).

En general, las administraciones públicas vascas, por lo común, no han ejercido la potestad reglamentaria para ampliar el perímetro de personas que se verán obligadas a relacionarse por medios telemáticos, salvo cuando coinciden una serie de circunstancias y, en función del tipo de colectivos, así se justifique, aunque ya se han conocido algunas excepciones a la regla. De todos modos, la ampliación del perímetro de personas obligadas debería ser en todo caso motivada y proporcionada, no pudiéndose extender de forma indiscriminada a personas que carecieran de recursos tecnológicos o de competencias digitales básicas para realizar tales trámites por vía telemática con la seguridad debida, en cuyo caso es preciso articular recursos alternativos.

El reglamento de medios electrónicos ha extendido esa obligación de relacionarse electrónicamente a quienes participan los procesos selectivos de la Administración General del Estado.

9.- Actuaciones administrativas automatizadas

El uso de procedimientos automatizados en las administraciones vascas es muy limitado, lo cual no deja de ser un tanto contradictorio, puesto que en algunas administraciones las tecnologías disruptivas (Big data, *Blockchain*, etc.) se están empezando a utilizar en algunos tratamientos de datos para la prestación de determinados servicios. Se están explorando algunas líneas de automatización o uso de la Inteligencia Artificial en los procedimientos administrativos y en la gestión de determinados trámites, pero hasta la fecha las iniciativas que se han identificado en la muestra son escasas. Hay que tener en cuenta, asimismo, las distintas referencias que a tales actuaciones automatizadas se contienen en distintos pasajes del reciente Reglamento de medios electrónicos, que sustancialmente no añade mucho a lo ya previsto por el legislador. El preámbulo recoge la idea de las tecnologías disruptivas y

de sus problemas, pero no se concreta un mayor alcance en el articulado del Reglamento.

10.- Lengua utilizada en el procedimiento administrativo electrónico

La lengua prioritaria en las relaciones electrónicas parece ser, salvo algunas excepciones puntuales, el castellano. Sin poder aportar un análisis sobre el particular, algunas posibles causas pudieran estar ligadas al lenguaje administrativo y a su estandarización, aunque no cabe excluir que los aspectos de seguridad jurídica que rodean a un lenguaje administrativo más asentado en la cultura jurídica estén condicionando el uso de la lengua vasca en este tipo de trámites. Por ello, habría que articular políticas que impulsaran decididamente el uso del euskera en las relaciones electrónicas entre ciudadanía y Administración por medio de sistemas que promuevan un euskera administrativo estandarizado que, en lenguaje accesible a la ciudadanía, incentive el uso de la lengua en los procedimientos administrativos tramitados electrónicamente. El [Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi](#) puede ayudar en ese cambio de tendencia, pero es indudable la necesidad de establecer medidas efectivas de estímulo y fomento por las administraciones públicas vascas.

11.- Medios de presentación de escritos

La presentación de documentos por las personas interesadas se produce a través de las oficinas de Registro de forma presencial; el resto de vías son subsidiarias, aunque se advierte un uso considerable de las oficinas de Correos en algunos casos. Ello vuelve a señalar que el papel sigue siendo aún el medio de relación dominante entre las personas no obligadas a relacionarse con la Administración pública por medios telemáticos. En la inmensa mayoría de los casos los documentos presentados en papel son digitalizados por la administración, pues es una obligación de unas administraciones electrónicas que deben tramitar sus procedimientos y expedientes de forma electrónica. Ello facilita la confección de expedientes administrativos electrónicos sin que previamente, en la mayoría de los casos, se haya realizado una reingeniería de los procedimientos previos que eran más propios de la era analógica, habiéndose avanzado simplemente en la traslación de los procedimientos administrativos a formatos electrónicos.

12.- Información disponible para la tramitación electrónica

En el ámbito del procedimiento administrativo y del uso de las herramientas electrónicas para la tramitación existe una información escasa y poco sistematizada, en unos casos en la propia web institucional, en otros de forma telemática, en menos ocasiones con atención telefónica. Tampoco proliferan los canales de asistencia personalizada, a los que ya se ha aludido antes.

Las únicas novedades que prevé el Reglamento de medios electrónicos, y que las administraciones vascas deberán trasladar a sus propios sistemas, son las exigencias de que en la sede electrónica se ponga a disposición de las personas interesadas un enlace para la formulación de sugerencias y un procedimiento de reclamación, así como se amplían, como se ha visto, los canales de asistencia (artículo 4).

13.- Estado de desarrollo de la administración electrónica en Euskadi

Las administraciones públicas vascas están impulsando desarrollos tecnológicos de sus sistemas de administración electrónica y han implantado en algunos casos la carpeta ciudadana, tarjetas para la prestación y uso de servicios públicos y, por tanto, tienen un desarrollo en este ámbito que puede calificarse de bueno, con algunas excepciones. En algunos casos hay entidades públicas con un desarrollo interno importante, pero también nos encontramos con déficits endémicos o con zonas de sombra evidentes.

El área personalizada y la carpeta ciudadana son, asimismo, objeto de atención por parte del reglamento de medios electrónicos, pero principalmente en su aplicación a la Administración General del Estado, aunque prevé en su artículo 59 la posibilidad de adhesión a la Carpeta Ciudadana del Sector Público estatal.

14.- Mecanismos para el control de plazos del procedimiento

Una buena parte de las administraciones públicas disponen de sistemas de seguimiento y avisos de aquellas obligaciones de resolver en plazo los distintos procedimientos, aunque se desconoce si su incumplimiento tiene o no consecuencias. Hay, no obstante, algunas administraciones públicas-no demasiadas- que aún no tienen implantado un gestor de expedientes, lo que impide en la práctica disponer de un sistema de alertas de cumplimiento de plazos que eviten la falta de resolución y la práctica del silencio administrativo, sobre todo de carácter desestimatorio. No cabe duda de que invertir en estos sistemas de seguimiento y alerta de la tramitación administrativa y de la resolución en plazo de los procedimientos es apostar por la trazabilidad y la transparencia, lo que resultaría un buen punto de partida para mejorar el funcionamiento del procedimiento administrativo en relación con la ciudadanía. Esta es una materia que debe completarse con lo establecido en los artículos 41 y ss., en materia de comunicaciones y notificaciones electrónicas, por parte del Reglamento de medios electrónicos, especialmente en lo que se refiere a los efectos jurídicos (artículo 42).

15.- Notificaciones electrónicas

En el campo de las notificaciones, la mayoría de las administraciones públicas cumplen la legalidad y, por tanto, han informado de que incorporan tales notificaciones en la sede electrónica (aunque hay un porcentaje de entidades públicas de la muestra que no lo hace), siendo el ciudadano quien puede optar por hacer uso de los medios telemáticos o esperar la recepción en papel de tales notificaciones. En todo caso, el porcentaje de ciudadanía que sigue prefiriendo las notificaciones en papel y no hace

uso de la sede electrónica sigue siendo elevadísimo y los porcentajes de notificaciones en papel, tal como se ha dicho, son abrumadoramente mayoritarios, lo que incide de nuevo en la evidencia de que la digitalización de las relaciones con la ciudadanía dista aún mucho de alcanzarse. Hay algunas administraciones que llevan a cabo avisos para incentivar que se active la relación electrónica mediante el acceso a las notificaciones a través de la sede.

16.- No exigibilidad por la administración de documentación ya aportada previamente por las personas interesadas

En lo que afecta a la exigencia de documentos aportados por el interesado que ya obran en poder de la propia Administración, hay avances considerables, aunque no en todos los casos. Es más, no parece que, con carácter general, la Administración pública haga uso de los sistemas de interoperabilidad para acceder a documentos que obran en poder de otras administraciones, que es uno de los núcleos del problema para ofrecer mejores soluciones a la ciudadanía y evitar la carga que representa aportar documentos que ya obran en poder de la propia Administración. En cualquier caso, sorprende el número tan alto de administraciones públicas que siguen exigiendo documentos a la ciudadanía cuando no son requeridos por las normas, dado que se trata normalmente de datos que ya obran en su poder o que se pueden comprobar por sí mismas con una actuación diligente, sin necesidad de que la propia ciudadanía tenga que aportar esa documentación o información.

Sin duda, en esta materia, es muy importante la regulación recogida en los artículos 60 (Sistema de interconexión de Registros), 61 (transmisiones de datos) y 62 (Plataformas de intermediación de datos) del Reglamento de medios electrónicos, puesto que son las tres herramientas o mecanismos en los que va a descansar la interoperabilidad y, particularmente, la transmisión e intermediación de datos entre administraciones públicas, para eximir de determinadas cargas a la ciudadanía o interesados. En el correcto funcionamiento de estos instrumentos descansará la efectividad del modelo de Administración electrónica y de derechos de la ciudadanía en estos ámbitos.

17.- Quejas y reclamaciones

Por lo que respecta a quejas y reclamaciones por el funcionamiento deficiente de la administración electrónica se observa que el número de tales quejas es bajo, lo que podría dar a entender que los sistemas funcionan razonablemente, aunque se detectan algunas incidencias. El mero reconocimiento de quejas ayudaría a identificar que puede haber un problema real, ya que la puesta en marcha de los sistemas de Administración electrónica comporta en ocasiones ensayos de prueba/error. Sí que se advierte que esos sistemas de quejas o reclamaciones son casi siempre telemáticos o telefónicos (de los cuales muchas veces no queda ni constancia), no habiéndose creado circuitos presenciales para presentación de quejas, como tampoco hay figuras similares a las de defensor del usuario electrónico.

En este punto hay que incidir en la obligatoriedad que el Reglamento de medios electrónicos establece de que las sedes electrónicas recojan vías telemáticas y procedimientos de planteamiento de quejas en ese ámbito (artículo 11.2).

18.- Cartas de derechos digitales

Las administraciones públicas vascas no tienen por lo común aprobadas cartas de derechos digitales, más allá de la existencia en algunos casos de cartas de servicios, ordenanzas municipales o reglamentos forales donde se recogen algunos de tales derechos, como tampoco la ha aprobado aún la Administración del Estado. Pero estos instrumentos de *soft law* son realmente poco efectivos si no vienen acompañados de otro tipo de herramientas institucionales tales como los canales efectivos de denuncias y quejas, o la existencia de órganos colegiados o individuales que faciliten el seguimiento efectivo de tales quejas y pongan remedio efectivo a los derechos afectados a la ciudadanía en esas relaciones electrónicas. La confianza de la ciudadanía en este tipo de transacciones se logrará de forma efectiva cuando tales mecanismos e instrumentos funcionen realmente.

19.- Transparencia

En el cuestionario se analizan asimismo otros aspectos de interés instrumental para este Estudio como son los procedimientos de elaboración de disposiciones general y la participación por medios electrónicos, la transparencia o los datos abiertos. De ellos sólo interesa poner aquí de relieve su conexión con el ejercicio de sus derechos por parte de la ciudadanía y, en particular, de la mejora que se deriva de la información y la participación de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública por medios telemáticos.

El reglamento de medios electrónicos se refiere en diferentes pasajes a la transparencia, que sin duda se verá reforzada una vez que se implante de forma efectiva la administración electrónica al garantizar la trazabilidad de todos los procedimientos, informaciones y datos.

20.- Tecnologías disruptivas y ciudadanía

Por lo que respecta a la revolución tecnológica y sus efectos en la ciudadanía, se advierte poca percepción aún del problema. Existen algunos ejemplos, pero no dejan de ser anecdóticos. Es notoria la escasa incidencia que aún tienen en las administraciones públicas vascas las tecnologías disruptivas en su aplicación a los procedimientos administrativos y a la tramitación y gestión en las organizaciones públicas. No obstante, su aplicación debe estar rodeada de todas las garantías que sean necesarias, puesto que se puede poner en riesgo el derecho a la protección de datos personales y, asimismo, la intimidad personal como el resto de los derechos y libertades de la ciudadanía. Sí que se aprecia mayor sensibilización por las aplicaciones del Big Data a la prestación de determinados servicios públicos, pero se desconoce si hay consciencia de los riesgos que tales tecnologías emergentes puedan producir y en qué medida

puedan dejar atrás a ciertos colectivos, incrementando, en vez de reducir, la brecha digital.

[La información detallada de las respuestas a los diferentes ítems de la [encuesta](#), desglosada por administraciones, puede ser consultada en los siguientes epígrafes.

[I. Introducción](#)

[II. Análisis empírico del Cuestionario. Encuesta y resultados](#)

[III. A modo de conclusiones del análisis empírico](#)

6. CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL ESTUDIO

I. Análisis de la posición de la ciudadanía en la implantación de la administración electrónica.

Primera.- La Administración electrónica comenzó a configurarse en España a raíz de la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#) (LAE). Sin embargo, su aplicabilidad fue diferida, primero temporalmente, y después condicionada, por lo que respecta a las administraciones territoriales que no fueran la Administración General del Estado, a las disponibilidades presupuestarias de cada entidad. La aparición en escena de la crisis de 2008-2010 condicionó el despliegue de los recursos tecnológicos e instrumentos y herramientas necesarios para poder disponer de atención telemática a la ciudadanía y garantizar, así, el derecho efectivo que a las personas se les reconocía de relacionarse con la Administración pública por medios telemáticos. En cualquier caso, la orientación de la LAE, situando la centralidad del modelo en la ciudadanía, es una idea-fuerza que debería recuperarse en esta oleada de transición digital que está en estos momentos empujando, más en un momento en que la disrupción tecnológica comienza a ser acelerada y se corren riesgos serios, como se verá, de dejar a la ciudadanía como un elemento más o adjetivo del sistema de Administración electrónica, cuando la **posición de la ciudadanía y de sus garantías en lo que afecta a la relación con las administraciones públicas debería ser el punto central y el sentido existencial del modelo de prestación de servicios públicos también a partir de la tercera década del siglo XXI.**

Segunda.- La reforma administrativa de 2015 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP) puso, por el contrario, el centro de atención en obligar a que las administraciones públicas terminaran implantado un sistema que hasta entonces había quedado aplazado constantemente por las excepciones que el propio sistema legal permitía. En el análisis realizado en este Estudio se advierte que **ese nuevo modelo legal de**

administración electrónica deja en un segundo plano el papel que debe ocupar la ciudadanía en tal proceso de implantación. Como consecuencia de ello, la dimensión endógena o interna de la Administración pública y la solución de sus respectivos problemas, se impuso en una concepción de un procedimiento administrativo que heredó en buena parte el modelo analógico anterior y lo trasladó sin solución de continuidad a una modalidad digitalizada, pero que solapaba las formas y modos tradicionales de hacer, Sin embargo, parece que **no se ha prestado la atención debida a las necesidades derivadas de un contexto de digitalización en el que los recursos y medios, así como las capacidades de la ciudadanía distaban aún de ser las idóneas para dar respuesta a ese nuevo marco de relaciones que se pretendían vehicular preferentemente por medios digitales.** Esta tendencia legal se ha corregido parcialmente a través de una serie de documentos elaborados en los dos últimos años desde el Gobierno central (que se analizan a lo largo del Epílogo del Estudio) y en parte por medio del 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, en particular en el preámbulo, existiendo una mayor percepción de que la digitalización puede generar algunos problemas sobre determinados colectivos, aunque normativamente no se hayan propuesto remedios efectivos para paliarlos, al menos hasta ahora.

Tercera.- La Administración pública, aunque con muy diferentes ritmos de implantación, ha pasado decididamente a desarrollar su actividad administrativa en el procedimiento administrativo y a tramitar los expedientes administrativos por medios telemáticos, aunque se ha producido una actuación dual derivada de la disponibilidad mayor o menor de medios y destrezas electrónicas por la ciudadanía, de los desiguales ritmos de implantación de esas tecnologías y, particularmente, de que la legislación vigente mantuvo para las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas el derecho de opción. Ese derecho de opción que implica, en principio, **que la ciudadanía tiene el derecho de relacionarse con las entidades públicas mediante medios electrónicos o por medios analógicos,** ha sido ratificado por el Real Decreto 203/2021. Lo cierto es que la ciudadanía sigue eligiendo de forma abrumadoramente mayoritaria la relación física y presencial o la tramitación en papel en sus relaciones con la administración (como se advierte nítidamente en los resultados del estudio empírico realizado). Probablemente, el planteamiento del problema pueda ser erróneo o al menos no acertado en su enfoque: se trata de los planteamientos dualistas o contrapuestos entre presencialidad/virtualidad, atención física personalizada/ atención por canales telemáticos e, incluso, papel/medios electrónicos, que se han configurado como formas o medios de relación o atención recíprocamente excluyentes y no como modelos que se deberían retroalimentarse entre sí para mejorar la relación entre ciudadanía y Administración, como consecuencia de la vocación de esta última de servicio a la población. Por tanto, no debería establecerse una contraposición o alternativa radical entre ambos modos de relacionarse, **debiendo siempre mantener abierto el canal presencial y la posibilidad de interactuar físicamente y no solo con carácter virtual en las relaciones ciudadanía/Administración.**

Cuarta.- No existe en el ordenamiento jurídico básico una Ley que defina con precisión el sistema de relaciones entre Administración pública y ciudadanía. En efecto, el marco jurídico vigente (la reforma administrativa de 2015) se ha construido bifurcando lo que es una dimensión pretendidamente externa de la Administración (LPAC) con un enfoque también pretendidamente interno (LRJSP), pero sin prestar la adecuada atención—salvo en los aspectos que se analizan puntualmente en el Estudio— a la posición de la ciudadanía en ese sistema relacional. En realidad sería necesario reforzar esa posición debilitada de la ciudadanía mediante ley estatal, ley autonómica del Parlamento Vasco o en, su defecto, por normas forales o por reglamentos u ordenanzas municipales, **regulando, de esta manera, un sistema integral de relaciones entre Administración y ciudadanía que aglutine una visión holística del problema incorporando sistemáticamente tanto la perspectiva presencial como la digital en tales relaciones**, al efecto de situar al ciudadano en el frontispicio de la actividad esencial de la Administración y codificar adecuadamente sus derechos en ese modelo relacional dual físico/virtual que ya está inserto en las formas de actuar de las administraciones públicas sin aparente vuelta atrás. Estas soluciones normativo-institucionales tampoco se han visto satisfechas por el reciente Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, puesto que, si bien refleja una cierta sensibilización hacia la ciudadanía en el plano de los principios y medios, no es menos cierto que estos se proyectan sólo sobre las relaciones telemáticas, sin ninguna referencia a la necesidad de completar esa atención con la presencia física o presencial. Por tanto **no hay una articulación efectiva del modo de llevar a cabo una transición ordenada desde las relaciones analógicas a las digitales en lo que a la ciudadanía respecta, ni de cómo cubrir las lagunas que en ese proceso de transición se producirán, con la finalidad de evitar que deje a nadie atrás.**

Quinta.- La Administración pública se ha caracterizado por ser muy exigente en el cumplimiento de las exigencias normativas de uso exclusivo de medios telemáticos con los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con ella, especialmente a la hora de cumplir los diferentes trámites y plazos por esa vía. Algunas de esas exigencias han sido atemperadas por el reciente Reglamento de medios electrónicos, introduciendo, por ejemplo, una serie de precisiones en la subsanación de actuaciones procedimentales de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, dados los términos ambiguos en los que estaba redactado en artículo 68.4 LPAC (artículo 14 Reglamento). Sin embargo, ese rigor no se aprecia de igual modo cuando el destinatario de las normas es la propia organización, lo que hace necesario que la finalidad de construir un sistema integrado de administración electrónica no es únicamente la de mejorar la eficacia, la eficiencia o la economía del actuar público, sino prestar servicios mejores y más ágiles a la ciudadanía destinataria de tales servicios digitalizados, que debería ver cómo su posición mejora en lo que afecta a sus relaciones presenciales con la Administración pública, que los plazos se cumplen con regularidad, que no se le demanda documentación que ya obra en poder de la Administración o, en fin, que sus cargas y trámites se agilizan y

adquieren mayor seguridad jurídica. El efecto de desaliento a la hora de utilizar medios digitales es claro y se constata en que, por lo que afecta a los sujetos no obligados, ese uso es aún esporádico, a pesar de los años transcurridos. **Por ello convendría que las administraciones públicas llevaran a cabo un proceso de reflexión profundo que replantee conceptualmente las bases de esa relación si se quiere avanzar de forma decidida hacia una mayor presencia de la digitalización de las relaciones con la ciudadanía.** El actual estado de cosas obliga a las administraciones públicas a acelerar el proceso de implantación efectiva e integral de la administración electrónica, con la finalidad de que la ciudadanía pueda tener estímulos internos para interactuar no sólo por la vía presencial/física, sino que, con las debidas garantías y con la proporcionalidad adecuada, se pueda dar el paso a poder entablar tales relaciones por vía telemática. No cabe duda de que la imparable digitalización de la sociedad y de los intercambios financieros y comerciales, así como económicos, que en esta tercera década del siglo XXI se producirán puede acelerar ese proceso, siempre que la Administración lo estimule mediante sistemas de interacción sencillos, no costosos y efectivos. Y sobre todo con un plan normativo y ejecutivo que ponga en el centro de la atención a las personas, adoptando una estrategia de transición y acompañando y fomentado, así como formando a la ciudadanía, para que esa migración desde lo presencial a lo digital sea efectiva.

II. Estado de la implantación de la administración electrónica. Ventajas e inconvenientes para la ciudadanía

Sexta.- El obstáculo fundamental a un proceso de implantación efectiva de la Administración electrónica que pueda beneficiar a la propia ciudadanía ha venido determinado, hasta el 2 de abril de 2021, por el constante y reiterado aplazamiento de la aplicabilidad del modelo de digitalización de la Administración en lo que a determinados instrumentos o herramientas de infraestructura tecnológica respecta (registro electrónico general, registro de apoderamientos, registro de funcionarios habilitados, archivo electrónico único), pero especialmente por las debilidades del sistema de interoperabilidad entre las administraciones. Sin embargo, alcanzada la plena aplicabilidad de la Ley y tras haberse aprobado el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, **a partir de abril de 2021 todas las administraciones públicas deberán disponer de las infraestructuras tecnológicas necesarias establecidas en esas exigencias legales-reglamentarias que ya muchas entidades tienen (aunque con desigual grado de implantación):** Punto de Acceso General, sede electrónica, registro general electrónico, registro de apoderamientos, registro de funcionarios habilitados y archivo electrónico. El problema no sólo reside ahí, sino tal como se señalaba, se plantea especialmente en **la fragilidad de un sistema de interoperabilidad que conecte todos esos instrumentos y herramientas entre las distintas administraciones y que permita un flujo continuo y recíproco de información, documentación y datos, que evite costes, reiteraciones, duplicidades y cargas a la ciudadanía misma.** En teoría o, al menos formalmente, esta exigencia está resuelta por medio de las previsiones recogidas en las

modificaciones del Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010) y en el Reglamento de medios electrónicos, tal como se ha establecido en el Real Decreto 203/2021. Sin embargo, este es un punto donde los desarrollos son más limitados, puesto que la situación fáctica o material de un buen número de administraciones públicas (también vascas) dista aún de poder satisfacer todas las exigencias recogidas en ese marco normativo. En primer lugar, para que la interoperabilidad funcione realmente y todos los ciudadanos (y no solo algunos) puedan beneficiarse de sus efectos, las administraciones públicas debieran tener correctamente implantadas todas y cada una de las infraestructuras tecnológicas expuestas. Sin archivo electrónico único o sin registro de apoderamientos, por ejemplo, por mucho que se disponga de registro electrónico, no puede funcionar la interoperabilidad cabalmente, ni tampoco sin la interconexión de tales sistemas. El Reglamento de medios electrónicos pone énfasis especial, entre otras muchas cosas, en regular el Sistema de Interconexión de Registros, las transmisiones de datos y las plataformas de intermediación de datos. Pero todas esas soluciones y herramientas deben funcionar adecuadamente, y es de prever que en muchos casos tardarán en hacerlo al menos plenamente. Una vez más, los problemas se plantean en la transición, en el que apenas se dibujan una serie de previsiones que parecen obligar a que sea la Administración pública la que dé las respuestas adecuadas (artículo 61.2 Reglamento) cuando la transmisión de datos no sea posible. Por consiguiente, en los próximos meses se deberá hacer un esfuerzo ingente por poner en marcha allí donde falten todos aquellos instrumentos o herramientas necesarias para la actuación de la administración electrónica, pero especialmente invertir en todo lo que comporta la interoperabilidad, aunque estas decisiones muchas veces escapan de algunos niveles de administraciones públicas (por ejemplo, locales) y dependen más del nivel foral de gobierno (donde se advierte la existencia de un triple marco organizativo e institucional de Administración electrónica en cada territorio), o de la propia Comunidad Autónoma que **debería impulsar un proceso de homogeneización o, al menos, de armonización, de tales instrumentos que permitieran la interoperabilidad entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de atender mejor las necesidades de la ciudadanía para aproximarla a las relaciones telemáticas con todas y cada una de las entidades públicas vascas**. De hecho, la modificación del Esquema Nacional de Interoperabilidad y la aprobación del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, ya hace totalmente inaplazable el cumplimiento de tales exigencias.

Séptima.- En todo caso, hay que ser conscientes de que la implantación de un sistema integral u holístico de administración electrónica o digital comporta una serie de medidas de medio/largo plazo que deben combinar armónicamente la atención imprescindible a los aspectos tecnológicos, las inversiones financieras (que pueden ser cuantiosas), los procesos (simplificación de trámites y correlativa reducción de cargas) y las medidas de innovación en materia de organización y gestión de personas, así como tener en cuenta en todo momento que el centro de atención del nuevo modelo de administración digital no es otro que la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía. Efectivamente, un sistema de correctamente

planteado debería mejorar la gestión, ofrecer servicios de mayor calidad y rapidez a la ciudadanía, eliminar trabas y cargas burocráticas (al hacer las cosas de otra manera), suponer una palanca de innovación en la organización, tener impactos positivos de racionalización sobre las estructuras, en la gestión de los procesos (agilidad y trazabilidad). Indudablemente ello provoca, asimismo, un inevitable impacto en aquellos puestos de trabajo que realicen tareas de tramitación o gestión de documentos en soporte de papel, que obviamente deberán migrar hacia el desempeño de tareas y funciones de más elevada cualificación, para lo cual deberán previamente formarse. También debería incrementar la transparencia y, por tanto, la rendición de cuentas. La Administración pública, por lo común, sigue haciendo las mismas cosas, pero esta vez no con medios tradicionales, sino con recursos tecnológicos o digitales. Sin embargo hay algunas experiencias de cierto éxito en la introducción de mejoras puntuales en la gestión, en la simplificación de procedimientos y trámites, en la reducción de cargas administrativa y en la obtención de resultados (eficacia) con un menor coste (eficiencia). Pero, en la actualidad todavía hay proyectos necesarios para facilitar esa digitalización y simplificación que se impulsan sobre ámbitos específicos (por ejemplo, servicios de Atención a la Ciudadanía, manuales de trámites, etc.), pero que no alcanzan más que a una parte de las administraciones públicas. **La duda que cabe plantearse es hasta qué punto esta línea de actuación está realmente impactando de modo efectivo en la ciudadanía y estimulando a que ésta migre decididamente de la relación presencial/física a la relación exclusivamente virtual/telemática.** Los datos de la encuesta analizada no fomentan precisamente el optimismo sobre tal evolución. Bien es cierto que, como se analiza en el Estudio, la crisis COVID-19 ha acelerado esas tendencias e, incluso, ha promovido que algunas administraciones públicas empujen a su ciudadanía a relacionarse de facto por medios digitales con ella en determinados trámites. Pero tales procesos de migración deben venir acompañados de medidas de acompañamiento y de facilidades efectivas que en este momento no se aprecian suficientemente.

Octava.- El argumentario tradicional a favor de la administración electrónica ha venido haciendo siempre hincapié en una serie de ventajas. Entre ellas se destacaba la comodidad de operar o relacionarse con la Administración desde casa, sin tener que realizar desplazamientos ni esperas, como también el ahorro de costes que ello comporta, aparte de que la oficina virtual estaba abierta las 24 horas diarias durante los 365 días del año, frente a las limitaciones horarias de las oficinas convencionales. Siendo cierto todo ello, también lo es que depende mucho de cuáles sean los sistemas tecnológicos que permitan esa capacidad de interactuar, en qué estado se encuentren las respectivas plataformas, las facilidades o dificultades que se planteen en su uso y los conocimientos que se exijan para su manejo, así como la disponibilidad de recursos (navegadores, conexiones de Internet, etc.) para poder realizar tales trámites. Algunos autores así lo han expresado. Por ejemplo, Javier Rodríguez Zapatero objetaba recientemente a la Administración pública lo siguiente: **“Disponemos de muchos servicios digitalizados, es verdad, pero en muchos de ellos la usabilidad no es la mejor. Hay trámites que siguen siendo**

tediosos, complejos, poco intuitivos, en especial para personas no avezadas o formadas en tecnología, así como para los más mayores” ¹⁵ Aparte de esa realidad, que es incontestable, los problemas también han surgido porque la ciudadanía no se relaciona sólo con una Administración pública, sino que, dependiendo de sus necesidades y trámites que deba realizar, así como especialmente de las competencias de las organizaciones públicas, en ocasiones se ve obligado a trabar relaciones con distintas áreas o departamentos de una misma o varias administraciones, según los casos. Eso complica la interacción de la ciudadanía que, hoy por hoy, es esencialmente bilateral, aunque a través de los registros electrónicos se pueda, en algunos casos, tramitar escritos, documentos, solicitudes o recursos dirigidos a otras administraciones, aunque ello no siempre es posible. Las ventajas, por tanto, para la ciudadanía se convierten en algunos casos en barreras virtuales que incluso representan la imposibilidad de acceder a tales administraciones para realizar los trámites necesarios para sus intereses legítimos, sobre todo en aquellos casos en los que los sistemas telemáticos no están adecuadamente implantados, ofrecen fallos o presentan dificultades particulares para llevar a cabo muchas gestiones, especialmente cuando incluso la interoperabilidad de los sistemas no está garantizada.

Novena. El derecho de opción del ciudadano a relacionarse presencial o físicamente (mediante papel) o electrónicamente con la Administración respectiva, reconocido por el marco normativo vigente, ha producido una tensión dicotómica, sobre todo porque la Administración en su uso interno está obligada a tramitar todos los expedientes de forma electrónica, lo que conlleva que la opción por la relación presencial/papel, aparentemente distorsiona su quehacer cotidiano. El problema tal vez está mal planteado: la Administración pública en aras a una pretendida agilidad, economía y eficacia, no puede pretender que la ciudadanía se relacione solo y exclusivamente de forma telemática con ella, sino que debe procurar que ningún ciudadano tenga el más mínimo menoscabo de sus derechos o expectativas por el medio con el cual se relacione con la Administración. La forma más eficiente y equitativa para ello requiere poner todos los medios y recursos a su alcance para hacer más fácil la transición digital a aquellas personas que la quieran hacer voluntariamente, lo que exige una planificación estratégica y multiplicar las medidas de fomento y acompañamiento. Bien es cierto que esa estrategia no parece estar aún presente en los distintos planes de digitalización que se han publicado en los últimos meses, en los que se hace mucho hincapié en la brecha digital y la necesidad de superarla, pero no se aprecia que se hayan adoptado medidas de transición y acompañamiento que son necesarias para llevar a cabo esa migración con todas las garantías y sin que la ciudadanía sufra un ápice en el ejercicio de sus derechos. No son soluciones universales, máxime cuando hay muchas personas aún que no disponen de recursos tecnológicos ni competencias digitales, apostar en exclusiva por una asistencia a la ciudadanía de corte telemático (mediante *chatbots*

¹⁵ RODRÍGUEZ ZAPATERO, Javier, *Por una España Digital. Una hoja de ruta para que Estado y empresas den el salto a la economía digital*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2020, p. 98.

o asistentes virtuales). Podría resultar de ayuda potenciar medidas de flexibilización o de facilitación de los sistemas de identificación y firma electrónica de exigencias blandas o de clave concertada, así como la utilización de determinadas *apps* por parte de las administraciones para que mejoren las relaciones electrónicas y el acceso a los servicios públicos.

En todo caso, los poderes públicos deben ser conscientes de que no existe una obligación legal, ni directa ni indirecta, que imponga a toda la ciudadanía la obligación de disponer de teléfonos inteligentes ni tampoco que determine el uso que deban dar a aquellos en sus relaciones con la Administración. Los masivos procesos de vacunación frente a la pandemia se han llevado a cabo también por esa vía, obligando a la ciudadanía a realizar ese tipo de trámite electrónico o a buscar ayudas puntuales que le puedan asistir en tales gestiones.

III. Personas en situación de vulnerabilidad digital. Especial referencia a la crisis de la COVID-19

Décima.- Los problemas efectivos se plantean con mucha mayor crudeza en colectivos o personas vulnerables o en aquellas personas que, por circunstancias diversas, puedan llegar a serlo en lo que respecta a su imposibilidad de disponer de recursos tecnológicos o de competencias digitales básicas requeridas para poder interactuar con las administraciones públicas por medios telemáticos. La brecha digital ha sido una constante desde que la Administración electrónica comenzó a dar sus primeros pasos y se puso en funcionamiento, tal como se acredita a lo largo de este Estudio. La batalla por la inclusión digital también ha sido constantemente recordada como uno de los pilares de la cohesión social y de la integración de determinados colectivos, hoy en día recordada con el lema propio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”. Sin embargo, conforme la administración electrónica se iba implantando con mayor fuerza, se observó que determinados colectivos (personas mayores, familias monoparentales, personas sin recursos o con bajos niveles de renta, menores en determinados entornos, población rural sin conexiones razonables a Internet, parados de larga duración sin recursos, personas con discapacidad, mujeres sin recursos o con trabajos precarios, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) se iban quedando atrás y no podían seguir el ritmo, inicialmente intenso pero no disruptivo aún, de la digitalización. A pesar de la realidad incontestable del fenómeno sumariamente descrito, cabe reconocer que las administraciones públicas no han adoptado hasta la fecha medidas suficientes para incluir digitalmente a estas personas y evitar que se vean afectadas, directa o indirectamente, en el ejercicio de sus derechos y prestaciones en relación con dichas administraciones. Hay muchísimo trabajo por hacer en este terreno, cuando aún la situación objetiva nos indica, si utilizamos datos del Estado en su conjunto, que nada más y nada menos que veinte millones de personas carecen aún de competencias digitales básicas, lo que las inhabilita, en todo caso, para cualquier relación telemática exclusiva con la Administración pública ([Plan Nacional de Competencias Digitales, enero, 2021](#)). Por referirnos a la situación de Euskadi,

según el Instituto Vasco de Estadística, Encuesta sobre la Sociedad de la Información a Familias en Euskadi del EUSTAT correspondiente al otoño de 2020, únicamente el 42% de las personas que tienen 65 y más años son usuarias de internet, porcentaje que se sitúa en el 60% en el caso de las personas inactivas y paradas. En cuanto a la población general, solo el 50% de las personas de entre 16 y 74 años de edad con conexión a Internet, la ha usado para comunicarse con las administraciones durante 2020.

Esta realidad apenas ha sido atendida por el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que tan solo de forma muy incidental se refiere en algunos pasajes a situaciones que se pueden encuadrar en el marco de colectivos vulnerables frente a la digitalización, como es el caso de la referencia al principio de accesibilidad (que hace referencia expresa a la garantía de igualdad y no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores) o cuando trata del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad (artículo 2 Reglamento).

Undécima.- La situación de debilidad de una parte de la ciudadanía ante la Administración electrónica ha alcanzado tintes mucho más serios conforme la crisis COVID-19 apareció entre nosotros. Como ya se expuso detenidamente en la Recomendación General 4/2020 de esta Institución, durante la pandemia, especialmente en lo que afecta a su período álgido, que se despliega sobre los meses de marzo a mayo de 2020, esto es, **durante el primer estado de alarma y sus prorrogas sucesivas, el cierre parcial de las administraciones públicas, salvo aquellos servicios que se configuraron como esenciales, obligó a la ciudadanía a relacionarse prácticamente de forma exclusiva con las administraciones públicas a través de medios telemáticos o, en su defecto, por medio del canal telefónico**, que, como se expuso en su día, no funcionó de forma adecuada en todos los casos. Se impuso, por tanto, una obligación fáctica, derivada de las circunstancias excepcionales, en virtud de la cual el derecho de opción a la hora de relacionarse con la Administración pública se suprimió imponiéndose de hecho la obligación de relacionarse electrónicamente, lo que comportó situaciones de desigualdad en función de los recursos tecnológicos y competencias digitales que tuviera la ciudadanía y tuvo doloroso reflejo en diversas esferas de la actuación administrativa como era la tramitación de ayudas, subvenciones, solicitudes o la mera demanda de información pública. La Administración pública tuvo, con excepciones singulares (por ejemplo, determinados servicios sociales), un déficit de atención a la ciudadanía en estos casos, que padecieron principalmente colectivos vulnerables y personas sin recursos.

La pandemia ha generalizado los sistemas de cita previa y ha podido generar situaciones de desatención y desigualdad, que deben ser corregidas como ya se reflejó en la Recomendación General precitada.

Resulta especialmente problemático cuando la cita previa se requiere para acceder a las oficinas de registro. Debe tenerse en cuenta que el registro es la puerta de entrada al procedimiento administrativo y su cierre, por los motivos que fueren, impide el acceso, pudiendo generar perjuicios irreparables a los ciudadanos o interesados.

Las recomendaciones realizadas en su día por esta institución siguen, por tanto, plenamente vigentes, puesto que algunas prácticas inadecuadas han terminado por enquistarse en el actuar administrativo. **En ese sentido resulta importante realizar un seguimiento del funcionamiento de la atención telefónica y la extensión de los sistemas de cita previa, sobre todo en ámbitos tales como el registro general o en la demanda de información previa para la tramitación de algunas prestaciones** (pensiones, ayudas, subvenciones, etc., que están sujetas a plazo), puesto que un mal sistema de asignación puede conducir, efectivamente, a que se venzan plazos de presentación de la solicitud y, en su caso, se pierdan derechos, se sufra un menoscabo patrimonial o no se logren las prestaciones que legalmente le corresponden.

IV. Necesidad de regular y organizar adecuadamente el sistema de cita previa.

Duodécima: La configuración de la cita previa telemática en las administraciones públicas como única forma de ser atendido, sin reparar en situaciones de urgencia posibles, es, en sí misma, cuestionable. En el caso de que, por motivos de organización y de prestación eficiente del servicio o por causas de seguridad se deba implantar ese sistema de cita previa, tal modalidad debería tener habilitación normativa y prever varios canales efectivos alternativos para la obtención de esa cita previa (telefónicos, numéricos, telemáticos, o por otros medios objetivos universales, incluso presenciales), así como establecer franjas horarias de excepciones para tramitar los asuntos cuyo plazo vence ese mismo día o el posterior. Ello exige de forma clara y determinante que las administraciones públicas que impongan un sistema de cita previa, especialmente cuando afecte al registro administrativo (sea electrónico o en las oficinas de asistencia en materia de registros), arbitren mecanismos que permitan que la ciudadanía no se vea en absoluto perjudicada en sus derechos o expectativas. Ello debe conducir a prever regulaciones normativas específicas, sea por Ley, Norma Foral o manifestaciones de la potestad reglamentaria local, que prevean un sistema de garantías ciudadanas en los supuestos de cita previa. Paradójicamente, el Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios tecnológicos, nada regula en materia de cita previa, aunque si se pretendieran establecer excepciones al cómputo de plazos del procedimiento administrativo, tales previsiones deberían recogerse en una Ley.

V. Medidas orientadas a la asistencia de la ciudadanía y a la identificación de las personas responsables de la gestión de los procedimientos administrativos

Decimotercera. - Las administraciones públicas deberían invertir intensivamente en el establecimiento de sistemas de asistencia y apoyo a la ciudadanía en materia de **Administración electrónica** que den una asistencia personalizada por medio de funcionarios o personal técnico, que tutoricen a las personas usuarias, las ayuden en sus demandas, creando centros físicos de atención a los usuarios de los servicios telemáticos con medios tecnológicos adecuados para uso generalizado, y no sólo llevar a cabo asistencia telefónica, telemática o por medio de asistentes virtuales.

El reciente Reglamento de medios electrónicos parece querer dar algunos tímidos pasos en esa dirección, al ampliar el catálogo indicativo de canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos por parte de la ciudadanía (artículo 4), donde se recoge expresamente el canal “presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen”. Una correcta interpretación de este precepto conduciría a que **las administraciones públicas establecieran oficinas de asistencia a la ciudadanía (más allá de las Oficinas de asistencia en materia de registros) para atender presencialmente las necesidades telemáticas de la ciudadanía**, pero el carácter indicativo y no preceptivo de esa regulación puede conducir a que las entidades públicas planteen para dicha asistencia medios alternativos (tales como los canales electrónicos), siempre más distantes.

Se deben arbitrar, asimismo, canales efectivos de quejas o reclamaciones con un haz de garantías que proteja a la ciudadanía/interesados. Esta institución recomienda que las administraciones públicas refuercen esos sistemas preventivos y de apoyo a la ciudadanía, regule sus facultades y su funcionamiento sobre ellos y fortalezca la posición del ciudadano frente a la Administración cuando sus relaciones se vehiculen por medios telemáticos.

Decimocuarta. Resulta necesario que todas las administraciones públicas se doten de sistemas de gestión de sus actuaciones informativas o procedimentales por medio de los cuales se identifiquen en todo momento a las personas responsables, sean personal directivo, funcionario o empleado público, de los que dependan las unidades de información o asistencia, así como de los que penda la competencia de dirección y tramitación de todos los asuntos o procedimientos que afecten a la ciudadanía. De este modo se mejoraría la atención a la ciudadanía y se haría efectivo el derecho que tienen todos los ciudadanos a que sean plenamente identificadas las personas responsables de los servicios, así como quienes realicen determinados trámites en los procedimientos administrativos (artículo 53 b) LPAC). La administración electrónica facilita de forma extraordinaria la trazabilidad de los procedimientos, lo que posibilita conocer a quién dirigirse en caso de desacuerdo y encaja con la finalidad prevista en la normativa de que se pueda exigir en todo momento las responsabilidades oportunas. De este modo se evitarían situaciones de

bloqueo en las que la ciudadanía no puede identificar a su interlocutor o responsable de su expediente. Para ello se recomienda a todas las administraciones públicas vascas que aseguren en la trazabilidad de los distintos procedimientos telemáticos sistemas automáticos de identificación de la persona o personas responsables de los procedimientos administrativos y de los diferentes trámites u operaciones en los que estos se pueden desglosar, también las de carácter tecnológico o de servicio informático.

VI. Instrumentos e instituciones para la defensa de los derechos de la ciudadanía usuaria de servicios electrónicos

Decimoquinta Se echa en falta en el actual sistema de relaciones entre la ciudadanía y la Administración pública en su dimensión telemática la existencia de una figura que preveía la Ley de Administración Electrónica de 2007 a la que denominaba “Defensor del usuario de servicios electrónicos”, aunque en aquel caso sólo estaba prevista (y no se generalizó) para la Administración General del Estado. La reforma de 2015, asentada en una orientación marcadamente tecnológica derogó esas previsiones y no incorporó nada similar en su articulado.

El reciente Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos tampoco ha resuelto esa carencia, dedicándose únicamente a introducir algunas exigencias puntuales tales como que las sedes electrónicas deberán prever, entre otras cosas, “un enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes” y, asimismo, “mecanismos de comunicación y procedimiento de reclamación establecidos al respecto de los requisitos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones móviles del sector público” (artículo 11.2).

Esa ausencia de previsión en la normativa común no es óbice para que las leyes autonómicas o la normativa correspondiente en materia de administración electrónica de cada entidad pública puedan crear figuras complementarias que puedan ser canalizadoras de quejas o reclamaciones y actuar como medio de solución de los problemas detectados en las relaciones telemáticas con la ciudadanía. Estas posibles figuras deberían tener un estatuto de independencia o autonomía funcional, fuera de la línea jerárquica de la Administración correspondiente, en términos similares al estatuto que actualmente tiene la figura del Delegado de Protección de Datos (o, incluso, sumar estas funciones a las que a ese órgano corresponden).

Todo ello sin perjuicio de la labor general de control que ejerce el Ararteko y que viene desarrollando al atender a las quejas ciudadanas que se plantean y de las cuales la Recomendación General ya citada es un buen ejemplo. La ciudadanía siempre tiene expedita la vía de acudir a esta institución del Ararteko presentando, como así se ha hecho en numerosos casos durante el período de pandemia e incluso de forma menos intensa anteriormente, las oportunas quejas por el funcionamiento

inadecuado de los servicios públicos en su dimensión telemática. No resulta ocioso recordar que esta institución es el medio legalmente previsto para la tramitación de quejas en lo que afecta al uso de medios electrónicos o situaciones de discriminación, desventaja o cualquier otro motivo derivado de tales relaciones telemáticas frente a la Administración pública.

Décimosexta.- Es muy importante, asimismo, que sin perjuicio de que la legislación básica recoja sendos catálogos de derechos de la ciudadanía y de las personas interesadas, donde se reflejan muchos de ellos que tienen conexión directa con la administración electrónica, **por parte de la legislación autonómica y normativa de desarrollo se haga hincapié en el fortalecimiento de los derechos digitales de la ciudadanía en lo que respecta a sus relaciones con la Administración pública.** La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales recogió un título específico de garantías de los derechos digitales, pero esa relación debe recibir el necesario complemento por lo que respecta a las relaciones digitales entre ciudadanía y Administración, puesto que la tendencia natural e inevitable es que tal modalidad de relación tenga un crecimiento exponencial en los próximos años y deben salvaguardarse, en todo caso, los derechos de personas y colectivos vulnerables, y asimismo de todas aquellas que dispongan transitoria o estructuralmente de dificultades efectivas para entablar ese tipo de relaciones telemáticas con los poderes públicos, de las cuales dependen muchas veces el ejercicio de derechos básicos o el acceso a prestaciones o ayudas esenciales. No se trata sólo, aunque también, de recoger listados de derechos digitales, algo que ya se está comenzando a hacer por medio de las *Cartas de Derechos Digitales*, que son principalmente instrumentos de *soft law*, sino en la medida de lo posible sería un paso adelante que tales cartas de derechos pudiesen gradualmente normativizarse y alcanzar, por tanto, una efectividad jurídica que permita garantizar la posición, hoy en día debilitada, de la ciudadanía en relación con la administración digital. Ni que decir tiene que **esta vía no sólo busca garantizar derechos, sino especialmente dotar de un entorno de seguridad jurídica a ese tipo de relaciones telemáticas que, conforme crezca, incrementará sin duda su uso, logrando así una digitalización más efectiva e inclusiva.** Una vez más, tampoco el hecho de recoger una batería de principios generales en el Reglamento de actuación y funcionamiento de la Administración electrónica (tales como el principio de accesibilidad, el de facilidad de uso, el de interoperabilidad o el de personalización y proactividad, entre otros (artículo 2), subsana la necesidad de articular de forma efectiva un marco jurídico que ofrezca a los usuarios o ciudadanos un abanico de derechos que concrete y pormenore los establecidos en los artículos 13 y 53 de la LPAC.

VII. Acciones para revertir la brecha digital presente y futura

Decimoséptima.- Los derechos de la ciudadanía deben respetarse en todo caso, con independencia de que la relación que se trabaje con la Administración pública sea

presencial o telemática. De hecho, debería existir una garantía de derechos ciudadanos independientemente del medio de relación con la Administración, si **bien en el caso de que se utilicen medios electrónicos esas garantías deben reforzarse por las dificultades a veces que plantea la imposibilidad de acceso a la sede electrónica, a un determinado procedimiento o a cualquier circunstancia propia del procedimiento**, máxime cuando, en no pocas ocasiones, existan problemas técnicos derivados de la Administración o de las disponibilidades y medios tecnológicos del ciudadano e interesado, que siempre debe tener un canal alternativo (telefónico, correo electrónico o presencial) para dejar constancia de tales incidencias y que no se vean menoscabados sus derechos. La relación electrónica al vehicularse a través de una fría pantalla puede dar lugar a situaciones complejas donde el ciudadano/interesado no sepa cómo resolver, derivadas en ocasiones de la complejidad de la plataforma o programa, de la exigencia de navegadores específicos con una determinada versión (a veces actualizada y otras no), de la redacción de los formularios electrónicos o del carácter poco intuitivo del modelo digital planteado. Y ello genera situaciones de estrés y ansiedad en la persona interesada, máxime cuando está tramitando procedimientos que pueden ser vitales o importantes en su propia existencia o en la de su familia. Por consiguiente, cualquier ayuda es poca en tales circunstancias. La dicotomía presencialidad/virtualidad que se plantea entre un mundo físico de relaciones frente a otro telemático, no se pueden asentar en una suerte de modelos paralelos que no tiene interconexión entre sí. La Administración debería garantizar que esa dicotomía de procedimientos no fuera generadora de desigualdades económicas o de acceso como lo ha sido en la etapa COVID-19, pero se deberían adoptar todas las medidas paliativas cuando esa relación telemática se pretenda ampliar o universalizar, debiendo siempre combinar atención presencial con telemática como parte integrantes de un modelo holístico de servicios a la ciudadanía.

Decimoctava.- La actual normativa básica define una serie de sujetos, también personas físicas, que están obligados a relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos, incluyendo entre ellos a entidades sin personalidad jurídica. En estos casos, la Ley fija los sujetos obligados a este tipo de relación, pero admite que estos puedan ampliarse reglamentariamente (art. 14.3 LPAC), atendiendo a determinadas circunstancias, en relación al resto de personas físicas siempre que se den determinadas circunstancias que se citan en la Ley, incluyendo una cláusula genérica “u otros motivos”. Con esta cláusula tan abierta las administraciones públicas podrían ir exigiendo también a determinados colectivos de personas físicas cada vez más una relación exclusivamente electrónica con ellas, y extendiendo esa obligación a círculos determinados de personas (por ejemplo, por estudios, tramos de edad, actividades laborales o profesionales, o incluso pretender generalizarlo por supuestas razones de eficacia o de mejora de la gestión), en cuyo caso el derecho de opción podría verse limitado o reducido. No cabe descartar que, **conforme avance el acelerado proceso de revolución tecnológica, las administraciones vayan ampliando ese círculo de personas obligadas** e, incluso, se establezcan modelos de geometría variable que sean muy distintos en función del tipo de administración

pública o del territorio. A tal efecto, aunque no resulta fácil atendiendo a que las facultades reglamentarias se atribuyen a cada Administración pública, se deberían adoptar medidas de armonización u homogeneización de tales normativas. En el Estudio se proponen algunas soluciones, aunque, como se decía, el artículo 14.3 LPAC habilita a que por medio de norma reglamentaria se amplíe ese círculo de personas afectadas, lo que puede generar situaciones de desigualdad y colocar a la ciudadanía en una posición muy distinta en función del tipo de procedimiento administrativo o de relaciones que pretenda entablar con cada nivel específico de gobierno. Tampoco el Reglamento de medios electrónicos cambia este estado de cosas, pues mantiene el perímetro de las personas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración, con la mera inclusión de algunas referencias procedimentales (artículo 3). Tan solo la disposición adicional primera, que no tiene naturaleza de norma básica y que se aplica tan sólo a la Administración General del Estado, sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes, prevé la obligatoriedad de uso de medios electrónicos en los procesos selectivos para el acceso al empleo público. Un planteamiento que no discrimina en función de personas o colectivos ni establece tampoco excepciones de ningún tipo, lo que ha merecido la crítica de la doctrina (Fondevila Antolín). Una vez implantado en la AGE, es muy posible que se extienda, mediante reglamentos, al resto de administraciones públicas que no lo tengan aún implantado.

Decimonovena.- Las tecnologías disruptivas y la intensa digitalización que vivirá la sociedad en los próximos años, empujada sin duda por la etapa COVID-19 y las medidas de recuperación previstas por la Unión Europea a través de ayudas y préstamos para la inversión en proyectos de digitalización vinculados al reciente Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado a la Comisión Europea el 30 de abril pasado, **hacen particularmente necesaria una llamada de atención para que tales procesos no impliquen que una parte de la ciudadanía quede “virtualmente” excluida de tales relaciones telemáticas.**

Sería imprescindible evitar el riesgo de que la manida brecha digital termine generando mayores situaciones de desigualdad, estableciendo, así, dos tipos de ciudadanía: la que tiene capacidad para relacionarse digitalmente con las administraciones públicas (que podrán realizar sus gestiones con una serie de comodidades y facilidades que la *Agenda España Digital 2025* y el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas* llegan a sugerir); mientras que otra parte de esa ciudadanía (la que dispone de menores recursos económicos y carece de las necesarias competencias básicas digitales) se verá obligada a interactuar por medios convencionales de carácter físico o presencial, cuyos accesos están siendo cada vez más minoritarios y cerrados.

Estos documentos aunque se hacen eco de la brecha digital, especialmente la de género, tampoco adoptan líneas de actuación, medidas o componentes que vayan dirigidos a fortalecer la cohesión social, que es uno de los ejes del Plan de

Recuperación presentado. Por tanto, las barreras digitales pueden convertirse en auténticos muros que dejen fuera a una parte importante de la ciudadanía, derivando fácilmente en situaciones de discriminación efectiva. Se hace, por tanto, necesario que las administraciones públicas inviertan los recursos necesarios y pongan los medios pertinentes para asistir a esa ciudadanía que no dispone de recursos tecnológicos ni competencias digitales para poder realizar los trámites preceptivos por medios digitales. De este modo, podrían prestarse servicios de atención reforzados que les ayuden a habituarse a las tecnologías mediante asistencia presencial, telefónica y telemática, pero también con oficinas de asistencia que no sean solo las de registro, sino que dispongan de medios tecnológicos (ordenadores) y personal apropiado para que esa ciudadanía desaventajada pueda obtener un estatus de inclusión digital y poder utilizar la tecnología propia o de la Administración para realizar todas sus interacciones con esta. Para ello se deben impulsar de forma efectiva programas de formación en tecnología digital y, asimismo, políticas de fomento para la adquisición de medios tecnológicos. Es absolutamente imprescindible que las administraciones públicas diseñen a la mayor brevedad una estrategia de transición y acompañamiento a la ciudadanía no digitalizada para que pueda fortalecer su posición, garantizar sus derechos y evitar cualquier foco de hipotética discriminación que se pueda producir como consecuencia de la brecha digital.

Vigésima.- Conforme la digitalización y la revolución tecnológica avanza, las posibilidades de una brecha digital, social, de género, de edad y económica, puede ser cada vez más profunda en lo que al uso o no uso de medios tecnológicos respecta. Así están reconociendo especialistas y ensayistas de proyección reconocida en este ámbito (por ejemplo, Pol Antràs de la Universidad de Harvard). Pudiera ser que se ponga en riesgo, en efecto, la protección de los derechos fundamentales y particularmente la protección de datos personales que irradia a todos los demás, por lo que se deben adoptar todas las medidas preventivas (enfoque de riesgos), técnicas y organizativas, así como llevar a cabo análisis de riesgos y evaluación de impacto que el RGPD exige en todos estos casos. Está, asimismo, en riesgo la fractura social que un proceso disruptivo de digitalización acelerada puede ahondar hasta alcanzar situaciones de enorme gravedad. Por ello es más necesario que nunca normar, regular o, si se prefiere, **adoptar marcos normativos generales, autonómicos, forales y locales**, que aborden todas estas cuestiones, en el ámbito de sus respectivas competencias. Se deben impulsar, en los términos antes indicados, la aprobación de Cartas de Derecho Digitales y mecanismos de protección general a la ciudadanía que haga uso de tales medios, pero especialmente establecer medidas para paliar la exclusión digital, desarrollando políticas activas ambiciosas. Los proyectos de inversión provenientes de fondos europeos en materia de digitalización deberían priorizar la inclusión digital y la eliminación gradual de la brecha digital, así como poner medios para que esa transición o transformación digital alcance también a toda la ciudadanía, y no se quede solo en el ámbito de la economía o de la industria. **La digitalización es un proceso imparable, pero su verdadero sentido radica, tal como ha reconocido la**

Unión Europea en que respete y refuerce los valores europeos, los derechos humanos y las libertades públicas. Una tecnología que esté al servicio de las personas y no unas personas que dependan de la tecnología.

VIII. Protección de los derechos ciudadanos en relación con las tecnologías disruptivas

Vigesimoprimera.- Aunque no se advierta todavía con claridad en el orden de prioridades de las administraciones públicas vascas según las respuestas al cuestionario planteado, **los procesos de automatización y de Inteligencia Artificial serán cada vez más intensos también en su incidencia a procedimientos administrativos y, por consiguiente, afectarán directa o indirectamente a los derechos de la ciudadanía y de los interesados.** La regulación de estos fenómenos es hoy en día muy precaria, como también se ha puesto de relieve por la doctrina académica más autorizada. Y esa precariedad incide o puede hacerlo sobre la posición de la ciudadanía frente a la Administración y en la garantía de sus propios derechos. La regulación normativa básica actual se limitaba a reconocer procedimientos automatizados (artículo 41 LRJSP), pero nada ha previsto sobre la aplicación de otras tecnologías más disruptivas, como podría ser el caso de la Inteligencia Artificial volcada, por ejemplo, a la toma de decisiones administrativas en función de algoritmos. El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, se refiere en diferentes pasajes a tales proyectos automatizados, pero no dispone de una regulación de garantía en relación con la posición del ciudadano que se vea involucrado en ellos. El proyecto de Carta de Derechos Digitales, inserta la necesidad de que se articulen una serie de garantías en aquellos casos en que se utilicen sistemas de Inteligencia Artificial, con la finalidad de evitar sesgos que comporten discriminación algorítmica y reconociendo del derecho de información a la persona afectada y de que se solicite una supervisión e intervención humana en tales casos, garantizando en todo caso la asistencia humana. No obstante, este instrumento no tiene valor normativo, por lo que, sin perjuicio de su naturaleza de principio interpretativo, no representa hoy en día una garantía fuerte. Hay que tener en cuenta que en distintos documentos aprobados recientemente por los poderes públicos en materia de digitalización, se aboga claramente por la inserción de tecnología de Inteligencia Artificial para la tramitación, por ejemplo, de ayudas y subvenciones, por lo que las decisiones administrativas que se tomen de acuerdo a esos programas podrían plantear problemas importantes de discriminación algorítmica en función de los determinados sesgos, **debiéndose garantizar en estos casos los derechos de la ciudadanía y, en todo caso, la transparencia y acceso al código fuente. Para ello nada mejor que las autoridades que tengan la competencia regulen estas cuestiones.**

IX. Situación de la administración electrónica en Euskadi

Vigesimosegunda.- La situación de la administración electrónica en Euskadi se ha descrito en el capítulo anterior. Como resumen de lo allí contemplado, cabe resaltar

que la situación es, según los resultados del cuestionario realizado, un tanto desigual, pues ofrece fortalezas evidentes, pero frente a ellas emergen también algunas debilidades. Es cierto que la muestra corresponde a un trabajo de campo realizado en verano-otoño 2020 (por lo que la situación objetiva ha podido mejorar en algunos casos), y su análisis se proyecta, en general, sobre administraciones públicas de tamaño grande, donde la disponibilidad de recursos económicos, personales y organizativos es mayor y, por tanto, tienen mejores condiciones para que la administración electrónica se implante de forma efectiva. Pero no es menos cierto que, aun así, hay diferencias entre tales administraciones, pues en unos casos la implantación está bastante avanzada (si bien con algunos claroscuros importantes), mientras que en otros no tanto. Cabe presumir que las administraciones locales ofrecen aún muchos déficits, particularmente las de menor tamaño. También es muy desigual la presencia de unos y otros instrumentos o herramientas según administraciones. Pero donde se detecta un déficit manifiesto es en todo lo relativo a interoperabilidad. Sin embargo, la plena aplicabilidad de la LPAC y, asimismo, la aprobación del Real Decreto 203/2021, incorporan una fuerte presión contextual y temporal a tales administraciones para que resuelvan en el plazo más breve posible sus debilidades que se diagnostican en el Estudio. Por consiguiente, algunas administraciones públicas vascas tendrán serias dificultades para cumplir con los objetivos previstos normativamente y garantizar así una interoperabilidad en sus administraciones y que redunde por tanto en beneficio de la ciudadanía. **De todos modos, se advierte que las administraciones públicas vascas deberán invertir diseñando política activas y recursos como es la de atención a la ciudadanía que no dispone de recursos tecnológicos o medios digitales para relacionarse con la Administración por medios electrónicos.** Debe hacerse un gran esfuerzo para hacer más amable esa transición (pues el uso de medios electrónicos aún es bajo entre la población, en algunos casos) y favorecer, así, que la digitalización futura no deje a nadie atrás.

A modo de recopilación de las conclusiones anteriores, cabría señalar las siguientes RECOMENDACIONES a las administraciones públicas vascas:

1. Definir y aprobar una estrategia de transición para el fomento del uso de los medios electrónicos que incorpore un acompañamiento a la ciudadanía y una planificación de las acciones normativas y ejecutivas necesarias. Con el fin de garantizar un proceso de adaptación progresivo y efectivo hacia la digitalización de las administraciones públicas es absolutamente imprescindible que éstas diseñen a la mayor brevedad una estrategia de transición y acompañamiento a la ciudadanía no digitalizada para que pueda fortalecer su posición, garantizar sus derechos y evitar cualquier foco de hipotética discriminación que se pueda producir como consecuencia de la brecha digital.

La orientación de dicha estrategia debe estar dirigida a poner en el centro de la atención a las personas, y deberá prestar atención específica a las necesidades de apoyo a aquellos colectivos susceptibles de encontrarse en situación de

vulnerabilidad digital, tales como las personas mayores, o de vulnerabilidad económica.

El Ararteko recomienda, por tanto, que las administraciones públicas refuercen los sistemas preventivos y de apoyo a la ciudadanía, mediante una planificación estratégica apropiada fortaleciendo la posición del ciudadano frente a la Administración cuando sus relaciones se vehiculen por medios telemáticos para que esa migración desde lo presencial a lo digital pueda ser efectiva.

2. Impulsar la regulación integral del sistema de relaciones entre la ciudadanía y la administración pública vasca que incorpore tanto la perspectiva digital como la presencial y concrete la forma de ejercer los derechos en el actual modelo físico/virtual. Esta normativa sería preferentemente mediante ley autonómica del Parlamento Vasco.

3. Asegurar el derecho ciudadano a la multicanalidad: Aun cuando el avance de la implantación de las herramientas de la administración electrónica debe afianzarse e incrementarse, es imprescindible mantener siempre abierto el canal presencial con la ciudadanía y la posibilidad de interactuar y relacionarse físicamente y no solo con carácter virtual.

Ello exige de aquellas administraciones públicas que impongan un sistema de cita previa, especialmente cuando afecte a registros administrativos (sean electrónicos o en las oficinas de registros), arbitren mecanismos presenciales que permitan que la ciudadanía no se vea en absoluto perjudicada en sus derechos o expectativas.

4. Asistencia a la ciudadanía en el uso de los canales electrónicos. Las administraciones públicas vascas deberían invertir intensivamente en el establecimiento de sistemas de asistencia y apoyo a la ciudadanía que no disponga de recursos tecnológicos ni competencias digitales para poder realizar los trámites por vía electrónica.

Estos servicios de atención reforzados estarían orientados a ayudar a esas personas a habituarse a las tecnologías mediante asistencia presencial, telefónica y telemática, pero también con oficinas de asistencia (que no sean solo las de registro), que dispongan de medios tecnológicos (ordenadores) y personal técnico apropiado, capaz de prestar una atención individualizada y de tutorizar a las personas usuarias ayudándoles a resolver las dudas, dificultades y demandas que se susciten en la utilización de los medios electrónicos. De este modo se facilitará la transición digital aquellas personas que la quieran hacer voluntariamente.

Estos servicios podrían, asimismo, prestar asistencia a las entidades sin personalidad jurídica que resultan legalmente obligadas a relacionarse electrónicamente, pero que carecen de la infraestructura organizativa o los medios propios necesarios para poder hacerlo tales como comunidades de vecinos, sociedades recreativas, deportivas, gastronómicas, etc...

5. Extensión de la relación electrónica a colectivos no obligados originariamente: La posible extensión de esa obligación derivada del avance acelerado del proceso de revolución tecnológica a círculos determinados de personas (por ejemplo, por estudios, tramos de edad, actividades laborales o profesionales, o por razones de eficacia o de mejora de la gestión), debe respetar el derecho de opción y debería aplicarse tras realizar el oportuno juicio de proporcionalidad y equidad. En todo caso, deberían establecerse medidas de forma transitoria combinando atención presencial con telemática como parte integrantes de un modelo holístico de servicios a la ciudadanía.

Para evitar que se establezcan modelos de geometría variable distintos en función del tipo de administración pública o del territorio, sería recomendable la adopción de medidas de armonización u homogeneización de tales normativas, aun cuando las facultades reglamentarias se encuentren atribuidas a cada una de las administraciones públicas.

6. Aplicación de fondos *Next generation* a paliar la brecha digital: Los proyectos de inversión provenientes de fondos europeos en materia de digitalización deberían priorizar la inclusión digital y la eliminación gradual de la brecha digital, y orientarse a facilitar medios para que esa transición o transformación digital alcance a toda la ciudadanía, y no se quede solo en el ámbito de la economía o de la industria.

Como parte integrante de dichos proyectos, se deben impulsar de forma efectiva programas de formación en tecnología digital, más allá de la existencia de los KZguneak y, asimismo, políticas de fomento para la adquisición de medios tecnológicos.

7. Situación de la administración electrónica en Euskadi y necesidad de profundizar en los mecanismos de interoperabilidad: Resulta inaplazable acelerar la implantación del conjunto de infraestructuras tecnológicas precisas para un funcionamiento completo de la administración electrónica, priorizando la puesta en marcha de aquellas que faciliten la relación con la ciudadanía, especialmente las orientadas a la interoperabilidad para evitar requerir la aportación de documentos de los que ya disponen las administraciones vascas. En este empeño resulta pieza clave la operatividad de los archivos electrónicos en cada administración.

8. Aplicación de medidas para potenciar el acceso a los servicios públicos electrónicos mediante herramientas más flexibles o sencillas de usar: Se recomienda facilitar el acceso a trámites o gestiones a través de la utilización de determinadas *apps* por parte de las administraciones públicas, por ser la telefonía móvil el medio de comunicación menos afectado por la brecha digital de equipamiento. Igualmente podrían resultar de ayuda medidas de flexibilización de los sistemas de identificación y firma electrónica mediante exigencias blandas o claves concertadas.

9. Garantía de los derechos de la ciudadanía. Para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos en relación con la administración electrónica reconocidos por la legislación común sería recomendable incorporar en la legislación autonómica y en la normativa de desarrollo estrategias y medidas concretas orientadas al fortalecimiento de los derechos digitales de la ciudadanía en lo que respecta a sus relaciones con la Administración pública. En tal sentido, se proponen:

- La previsión de una figura o entidad, análoga a la que ya preveía la Ley de Administración Electrónica de 2007 de protección de las personas usuarias de servicios electrónicos, de forma complementaria a la función general de garantía que desempeña el Ararteko.
- La aprobación de Cartas de Derecho Digitales y mecanismos de protección general a la ciudadanía que haga uso de tales medios.
- El desarrollo de políticas activas ambiciosas para paliar la exclusión digital.

10. Fomento de instrumentos que faciliten el uso del euskera en los procedimientos administrativos tramitados electrónicamente: Es preciso articular medidas estratégicas que incentiven el uso del euskera en las relaciones electrónicas entre ciudadanía y Administración por medio de sistemas que promuevan un euskera administrativo estandarizado en un lenguaje accesible a la ciudadanía.

11. Reclamaciones y sugerencias en la sede electrónica: Se debe garantizar que las sedes electrónicas de las administraciones vascas dispongan de los oportunos enlaces para formular sugerencias y poder realizar reclamaciones relacionadas con la administración electrónica. Dichos enlaces deberán ser accesibles y comprensibles para las personas interesadas.

12. Sistemas de control en el procedimiento administrativo electrónico. Se recomienda a todas las administraciones públicas vascas que mejoren la posición de la ciudadanía con respecto la trazabilidad de los distintos procedimientos administrativos mediante la aplicación de medidas, tales como:

- sistemas automáticos de identificación de la persona o personas responsables de los procedimientos administrativos y de los diferentes trámites u operaciones

- sistemas de alertas de cumplimiento de plazos que eviten la falta de resolución y la entrada en acción del silencio administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

▪ ARTÍCULOS Y MONOGRAFÍAS

ALAIN, *El ciudadano contra los poderes*, Tecnos, Madrid, 2017

ALAMILLO DOMINGO, Ignacio, "Identidad y firma electrónica: nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación de los ciudadanos", en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 675-768.

ALMONACID, Víctor, "Comentarios de urgencia al Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones", *Nosoloaytos, Blog oficial de Víctor Almonacid*, noviembre 5, 2019, en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2019/11/05/comentarios-de-urgencia-al-real-decreto-ley-14-2019-de-31-de-octubre-por-el-que-se-adoptan-medidas-urgentes-por-razones-de-seguridad-publica-en-materia-de-administracion-digital-contratacion-del-se/>

ARENDT, Hannah, *¿Qué es la política?*, Paidós, Ciudad de México, 1997

ARENDT, Hannah, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2016

BANERJEE, Abhijit V. y DUFLO, Esther, *Buena economía para tiempos difíciles. En busca de mejores soluciones a nuestros mayores*, Taurus, Barcelona, 2020

BARICCO, Alessandro, *The game*, Anagrama, Barcelona, 2019

BIANCHI, Patrizio, *La nueva revolución industrial 4.0*, Alianza, Madrid, 2020

BOIX PALOP, Andrés, "Los algoritmos son Reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público, Teoría y método*, vol. I, 2020, pp. 223-269, en https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_33

CAMPOS ACUÑA, Concepción, “‘Fast Check’ al Reglamento de actuación y funcionamiento electrónico del sector público”, *Concepción Campos, masqleyes: hablando de leyes que no hacen milagros*, marzo 31, 2021, en <https://concepcioncampos.org/fast-check-al-reglamento-de-actuacion-y-funcionamiento-electronica-del-sector-publico/>

CEREZO PECO, Fermín, “Innovación, transformación digital y simplificación administrativa”, en *Política Municipal 2019-2023 y el desarrollo de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, EUDEL, Asociación de Municipios Vascos, 2019, pp. 113-143, en https://www.eudel.eus/es/file/libro_ficheros/politica_municipal_2019_2023_y_desarroll_o_ley_de_instituciones_locales_de_euskadi

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Valoración General. La construcción de la administración electrónica local: presente y futuro”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *Informe sobre la administración electrónica local*, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, pp. 21-52

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, INAP, Madrid, 2016, en <https://www.inap.es/documents/10136/1702085/Paglnicia-A-las-puertas-de-la-Administracion-digital.pdf/b82c9c13-f6c3-b2b8-6889-a5f494edf9e2>

- “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”, *La Administración al Día*, 09/05/2019, en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509574>

CHAVES, Jose 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/>

- “Otro Decreto-ley (14/2019) que retoca los pilares del templo administrativo”, *DelaJusticia.com*, *El rincón jurídico de José R. Chaves*, 07-11-2019, en <https://delajusticia.com/2019/11/07/otro-decreto-ley-14-2019-que-retoca-los-pilares-del-templo-administrativo/>

COLOM, Cristina, “Las brechas digitales que deben preocuparnos y ocuparnos”, *Ekonomiaz*, *Revista Vasca de Economía*, núm. 98, 2º semestre, 2020, pp. 350-353, en <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=95®istro=20>

ESTEVE, Marc y otros, "Por un sector público capaz de liderar la recuperación", *Agenda pública, analistas de la actualidad*, martes 2 junio 2020, en <http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>

FERRY, Luc, *La Revolución transhumanista. Cómo la tecnomedicina y la uberización del mundo van a transformar nuestras vidas*, Alianza, Madrid, 2017

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge, *La gestión de los procesos selectivos en un entorno digital*, CEMCI, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2020

FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975

FUKUYAMA, Francis, *Los orígenes del orden político*, Deusto, Barcelona, 2016

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2019

GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coord.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008

GAMERO CASADO, Eduardo, *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada, 2016

- "El derecho digital a participar en los asuntos públicos: redes sociales y otros canales de expresión", en QUADRA SALCEDO, Tomas de la y PIÑAR MAÑAS, José Luis, *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pp. 225-236, en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-NT-2018-97

GARCÍA ALSINA, Monserrat, "COVID-19, la transformación digital a examen", *COMEIN, Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación*, núm. 99, maig de 2020, en <https://www.uoc.edu/divulgacio/comein/es/numero99/articulos/m-garcia-alsina-covid-19-la-transformacio-digital-a-examen.html>

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo, "Derecho de los interesados en el procedimiento", en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 1403-1438.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2016

GARÍN MUÑOZ, Teresa, Teodosio Pérez Amaral y Mercedes Garín Muñoz, "Brecha digital infantil y el COVID-19", *Nada es gratis*, 11-05-2020, en <https://nadaesgratis.es/admin/brecha-digital-infantil-y-el-covid-19>

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego, "El art. 41.7 de la Ley 39/15 y la notificación administrativa en papel y electrónica: STS 12.02.2020", *EsdeJusticia, Blog de derecho administrativo y urbanismo*, 17 de febrero de 2020, en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/el-art-41-7-de-la-ley-39-15-y-la-notificaci%C3%B3n-administrativa-en-papel-y-electr%C3%B3nica-sts-12-02-2020>

- "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, en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/2019/03/10/administraci%C3%B3n-electr%C3%B3nica-en-la-ley-3915-un-nuevo-despotismo-ilustrado>
- "La falta de aviso electrónico sí puede invalidar una notificación", *EsdeJusticia, Blog de derecho administrativo y urbanismo*, 23 de ene de 2019, en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/2019/01/23/la-falta-de-aviso-electr%C3%B3nico-s%C3%AD-puede-invalidar-una-notificaci%C3%B3n>

GUICHOT, Emilio y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. *El federalista LXVIII*, FCE, México D.F., 1998

HARARI, Yuval Noah, *21 lecciones para el siglo XXI*, Debate, Barcelona, 2019

HIDALGO, Manuel Alejandro, “Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos”, *EsadeEcPol, Policy brief*, 3 octubre 2020, en <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/>

- *El empleo del futuro. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Ariel, Barcelona, 2018

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>

- “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/>

GRUPO DE TRABAJO ÉTICA Y COVID (EUSKADI), “¿La salud de quien estamos defendiendo? Desigualdades sociales y sanitarias en tiempo de pandemia”, *Asociación bioética, Blog*, 6 de mayo de 2020, en <http://www.asociacionbioetica.com/blog/la-salud-de-quien-estamos-defendiendo-desigualdades-sociales-y-sanitarias-en-tiempo-de-pandemia>

LASSALLE, José María, *Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*, Arpa, Barcelona, 2019

MAFFEI, Lamberto, *Elogio de la lentitud*, Alianza, Madrid, 2015

- *Elogio de la palabra*, Alianza, Madrid, 2020

MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Centro de Estudios Europeos Luís Ortega Álvarez/IVAP/lustel, Madrid, 2020

- (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, *Administración pública electrónica*, Civitas, Madrid, 2009

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Manual de las Leyes Administrativas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2ª ed., 2018

MENÉNDEZ, Moisés y ALAMILLO DOMINGO, Ignacio, "Sí a la tecnología Blockchain, pero necesitamos regulación para la identidad", *Blockchain economía, la web de la industria española de Blockchain*, 6 noviembre, 2019, en <https://www.blockchaineconomia.es/blockchain-regulacion-identidad-real-decreto-ley-14-2019/>

OLARTE ENCABO, Sofía, "Brecha digital, pobreza y exclusión social", *Temas Laborales*, núm. 138, 2017, pp. 285-313, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6552396>

PETTIT, Philip, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1997

RAMOS CARVAJAL, Emma, "Comentario crítico sobre el Real Decreto-Ley 14/2019", *Diario La Ley* 9531, 4-XII-2019

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, María Luz, *Humanos o Robots. Empleo y condiciones de trabajo en la era tecnológica*, Editorial Bormazo, Albacete, 2020

RODRÍGUEZ ZAPATERO, Javier, *Por una España digital. Una hoja de ruta para que Estado y empresas den el salto a la economía digital*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2020

REES, Martin, *En el futuro. Perspectivas para la humanidad*, Crítica, Barcelona, 2019

SADIN, Éric, *La humanidad aumentada. La administración digital en el mundo*, Caja Negra, Buenos Aires, 2017

SERRANO, Sebastián, *El regalo de la comunicación*, Anagrama, Barcelona, 2004.

SIERRA, Manuel y LEDESMA, María Jesús, "La brecha digital en tiempos de COVID-19 (y más allá)", *COVID19-UPM*, 18 mayo 2020. en <https://blogs.upm.es/covid19upm/2020/05/18/la-brecha-digital-en-tiempos-de-covid-19-y-mas-alla/>

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

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Reformas de la Administración Pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho Administrativo", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 23, 2019, pp. 107-143, en <https://repositorio.uam.es/handle/10486/692876>

ZAFRA, Remedios, *El entusiasmo*, Anagrama, Barcelona, 2017

ZAFRA VÍCTOR, Manuel, *Respaldo político para las buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, lustel, Madrid, 2015

ZUBILLAGA REGO, Agustín, "Monitorizando la digitalización en Euskadi", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 98, 2º semestre, 2020, pp. 73-107, en <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=95®istro=9>

▪ ESTUDIOS E INFORMES

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Tecnologías y Protección de Datos en las Administraciones Públicas*, AEPD, Madrid, noviembre 2020, en <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-11/guia-tecnologias-admin-digital.pdf>

ARARTEKO, *E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las tic en Euskadi. Informe extraordinario de la Institución del Ararteko al Parlamento Vasco*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2012, en https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3086_3.pdf

AYUNTAMIENTO DE VITORIA GASTEIZ, CONSEJO SOCIAL DEL MUNICIPIO, *Informe del Consejo Social sobre las Conclusiones del proceso participativo realizado para la reactivación de Vitoria-Gasteiz*, [junio de 2020], en <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/92/25/89225.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, *Derechos de la ciudadanía durante la Covid19. Primera ola de la pandemia*. Informe extraordinario, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, octubre 2019, en https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/dpa_informe_extraordinario_covid-19.pdf

FRANCO, Susana, MAGRO, Edurne y WILSON, James (coord.), *Informe de competitividad del País Vasco 2020. Resiliencia antes, durante y después de la pandemia*, Orkestra, Instituto Vasco de la Competitividad, Fundación Deusto, Donostia-San Sebastián, 2020, en <https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/informe-competitividad-pais-vasco/200039-Informe-Competitividad-2020-Resiliencia-Pandemia.pdf>

FUNDACIÓN ADECCO, *Tecnología y discapacidad*, 2020, en <https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2019/07/Descarga-informe-tecnologi%CC%81a-y-discapacidad-2020.pdf>

FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN, *Covid-19 y Educación II: escuela en casa y desigualdad*, 11 de mayo de 2020, en <https://cotec.es/el-impacto-de-la-escuela-en-casa-en-las-brechas-de-aprendizaje/>

FUNDACIÓN TELEFÓNICA Y PROSPEKTIKER, *50 estrategias para 2050. El trabajo y la revolución digital en España*, 2018, en https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add_descargas?tipo_fichero=pdf&idioma_fichero=es_es&title=50+estrategias+para+2050&code=636&lang=es&file=50_estrategias_para_2050.pdf

FUNDACIÓN TELEFÓNICA, *Sociedad Digital en España 2019*. Fundación Telefónica, Madrid, 2020, en <https://www.fundaciontelefonica.com/cultura-digital/publicaciones/sociedad-digital-en-espana-2019/699/>

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Cartas de servicios públicos*, INAP, Madrid, 1995, en <https://bci.inap.es/alfresco/file/af29827c-f01c-43ec-b656-53aa5082fbc0>

RED NAVARRA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL, *Plan social para Navarra. No dejemos a nadie atrás*, [mayo 2020], en <https://www.redpobreza.org/wp-content/uploads/2020/05/PLAN-SOCIAL-Navarra.pdf>

VARELA FERRÍO, José, *La brecha digital. Estudio sobre la discapacidad postergada*, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, Secretaría de Participación Sindical e Institucional, Madrid, 2015, en http://portal.ugt.org/Brecha_Digital/BRECHADIGITAL_WEB.pdf

▪ PLANES Y PROGRAMAS

Naciones Unidas

PNUD, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *En la senda de la revolución digital*, en <https://feature.undp.org/global-goals-technology/es/>

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Unión Europea

COMISIÓN EUROPEA, "Plan de recuperación para Europa", en *Comisión Europea*, en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

- *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa. (Texto pertinente a efectos del EEE). [SEC(2003) 1038], COM, 2003, 567 final.* Bruselas, 26.9.2003, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0567>
- *Una Agenda Digital Europea*, COM (2010) 245 final/2, Bruselas, 19.5.2010, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:es:PDF>
- *Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea*, COM/2010/0609 final, Bruselas, 4.11.2010, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0609>
- *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM(2015) 192 final, Bruselas, 6.5.2015, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=ES>
- *Plan Coordinado sobre Inteligencia Artificial y el Plan de Desarrollo*, COM(2018) 795 final, Bruselas 7.12.2018, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0795>
- *Shaping Europe's digital futur*, Publications Office of the European Union, 2020, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf
- *Shaping the digital transformation in Europe*, European Commission DG Communications Networks, Content and Technology, september 2020, en

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/917c520f-fd56-11ea-b44f-01aa75ed71a1>

- *Estrategia Europea de Datos*, COM(2020) 66 final, Bruselas, 19.2.2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=ES>
- *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial. Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruselas, 19.2.2020, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf
- *El momento de Europa. Reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, COM 2020 (456) final. Bruselas, 27.5.2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>
- *Orientaciones dirigidas a los estados miembros. Planes de Recuperación y Resiliencia*. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión Europea, SWD (2020) 205 final part 1/2. Bruselas, 17.9.2020, en [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)205&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)205&lang=es)
- *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*, [Índice DESI], 19 may 2021, en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/integration-digital-technology>

España

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Reforma de las administraciones públicas*, [Informe CORA], Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, [2013], en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>

GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan Nacional de Competencias Digitales*, [enero 2021], en https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_nacional_de_competencias_digitales.pdf

- *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas. Estrategia en materia de administración digital y servicios públicos digitales*, [enero 2021], en <https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Estrategias/Estrategia-a-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html>

- *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 27 de abril de 2021, en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- *Carta Derechos Digitales*, [julio de 2021], en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf

GRUPO DE TRABAJO ÁREA DE PRIVACIDAD Y DERECHOS DE ODISEIA, *Comentarios y propuesta de mejora de la Carta de Derechos Digitales*, diciembre de 2020, en <https://www.cotino.es/documento-odiseia-de-propuestas-de-mejora-de-carta-de-derechos-digitales-que-he-coordinado/>

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *España Digital 2025*, [2020], en https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/200723_np_agenda.pdf

- *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, noviembre de 2020, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf>

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Carta de Derechos Digitales. Documento para consulta pública*, 2021, en https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/SEDIACartaDerechosDigitales.pdf

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y de sus Organismos Autónomos. (Estrategia TIC 2015-2020)*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2015, en https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Estrategia-TIC-AGE.html

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Plan Avanza. Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas y ciudades autónomas*, [2005], en <https://avancedigital.mineco.gob.es/programas-avance-digital/Paginas/plan-avanza.aspx>

- *Agenda Digital para España*, febrero de 2013, en https://avancedigital.mineco.gob.es/programas-avance-digital/agenda-digital/DescargasAgendaDigital/Plan-ADpE_Agenda_Digital_para_Espana.pdf

Euskadi

GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Euskadi Next, Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021 > 2026*, diciembre, 2020, en https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi_next_program_doc/es_de_f/adjuntos/EUSKADI-NEXT-2021-2026.pdf

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, *Código Ético del Empleo Público Foral de la Diputación Foral de Gipuzkoa*, Dirección General de Modernización, Servicios y Sistemas para la Sociedad de la Información, Donostia, 2017, en https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/923643/Enplegu_kodea-es.pdf/7c32f6dc-4f10-58ec-cd85-0d9d6cdb583c

GOBIERNO VASCO, *Euskadi en marcha. Programa de Gobierno 2020-2024. XII. Legislatura*, [2020] en https://bideoak2.euskadi.eus/paginas/page_63860/Programa2020_2024_es.pdf

▪ LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Unión Europea

Reglamento (UE) nº 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (Reglamento eIDAS), DOUE L 257, 28.8.2014, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>

Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (RGPD) , DOUE L 119, 4.5.2016, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DOUE L 57, 18.2.2021, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

Directiva 1995/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de personas físicas en lo respectivo al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DOCE L 281, 23.11.95, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.1995.281.01.0031.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A1995%3A281%3ATOC>

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, DOUE L 376, 27.12.2006, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>

Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector pública, DOUE L 172, 26.6.2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1024>

Recomendación 2006/962/CE, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, DOUE L 394, 30.12.2006, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006H0962>

Recomendación 2018/C 189/01, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente, DOUE C 189, 4.6.2018, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.2018.189.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2018%3A189%3ATOC>

España

Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, BOE, 30 de abril de 2012, núm. 103, en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD), BOE, 6 de diciembre de 2018, núm. 294, BOE, en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/con>

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), BOE, 30 de diciembre de 2020, núm.340, en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3/con>

Ley16/1985, de25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, BOE, 29 de junio de 1985, núm. 155, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

Ley 30/1992, de de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), 27 de noviembre de 1992, núm. 285 BOE, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, BOE, 20 de diciembre de 2003, núm. 304, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23399>

Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), BOE, 23 de junio de 2007, núm. 150, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común en las Administraciones Públicas (LPAC), BOE, 2 de octubre de 2015, núm. 236, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), BOE, 2 de octubre de 2015, núm. 236, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, BOE, 12 de noviembre de 2020, núm. 298, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-14046>

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), BOE, 31 de octubre de 2015, núm. 261, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE, 4 de septiembre de 2018, núm. 214, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>

Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, BOE, 5 de noviembre de 2019, núm. 266, en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-15790

Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, BOE, 5 de agosto de 2020, núm. 211, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9131>

Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, BOE, 18 de noviembre de 2009, núm. 278, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18358>

Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, BOE, 29 de enero de 2010, núm. 25, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1330>

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, BOE, 29 de enero de 2010, núm. 25, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331> de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, BOE, 29 de enero de 2010, núm. 25, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>

Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, BOE, 23 de septiembre de 2020, núm. 253, en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11043

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, BOE, 31 de marzo de 2021, núm. 77, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>

Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos apud acta a través de medios electrónicos, BOE, 4 de julio de 2017, núm. 158, en <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-7719>

Dictamen 45/2021 del Consejo de Estado, de 18 de marzo de 2021. "Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos", en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2021-45>

Euskadi

Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Fichero de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos (LVPD), BOPV, 29 de noviembre de 2004, n.º 228, en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2004006105>

Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, BOPV, 9 de marzo de 2012, n.º 50, en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012001134>

Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi, BOPV, 22 de noviembre de 2019, n.º 223, en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2019005415>

Decreto 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración Electrónica, BOPV, 30 de abril de 2020, n.º 81, en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020001913>

Jurisprudencia

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PLENO, Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, ECLI:ES:TC:2018:55, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO, Sentencia 1338/2020, de 15 de octubre. ECLI:ES:TS:2020:3195, en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d3e318ec6be5dbfd/20201023>

▪ RESOLUCIONES DEL ARARTEKO

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, Recomendación General 4/2020, de 5 de noviembre de 2020, en https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_5057_3.pdf





Oficinas de atención directa

En Álava
Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz
Tel.: 945 13 51 18 • Fax: 945 13 51 02

En Bizkaia
Edificio Albia. San Vicente, 8 - Planta 11
48001 Bilbao
Tel.: 944 23 44 09

En Gipuzkoa
Arrasate. 19, 1.a
20005 Donostia - San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88