

## EL FACTOR DIGITAL COMO PALANCA DE REFORMA ADMINISTRATIVA POST PANDEMIA

Óscar Cortés Abad<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Desde el siglo XIX el devenir de la Administración pública ha estado marcado por decisiones y medidas destinadas a su reforma. Su nacimiento, como pilar del Estado que garantiza derechos y libertades a una ciudadanía entonces sometida al absolutismo del Antiguo Régimen, fue un punto de inflexión en la vertebración de las sociedades modernas.

El contrato social que consagra la distribución de poder en el Estado moderno puede imaginarse como un triángulo en cuyos vértices se situarían respectivamente ciudadanos, políticos y burócratas. En el vértice superior quedaría el ciudadano, fuente de soberanía (art. 1.2. CE), que delega su poder natural en sus representantes y las instituciones que conforman la arquitectura político-administrativa del Estado. Esta concepción pura del poder requiere a juicio de Dahl (1999: 47-48) que se establezcan garantías para la participación efectiva y la igualdad de voto dotando a la sociedad de capacidad para comprender las políticas y tener un criterio al respecto. En otro vértice del triángulo imaginario al que nos referiremos se situaría la política, que según Sartori (1984: 208) es “causa generadora no sólo de sí misma sino también de todo el resto, dada su supremacía”. La política tiene asignada la función de diseñadora de la realidad para promover el bienestar social,

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de A Coruña e Ingeniero Industrial del ICAI. Profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política y Administración de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC. Acreditado por ANECA como Profesor Contratado Doctor. Asesor del ministro de Justicia entre 2014 y 2018 y desempeñado diversos cargos en el sector público estatal. Actualmente dirige la comunicación digital del Ayuntamiento de Madrid.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6657-5582>

e-mail: [ocorte01@ucm.es](mailto:ocorte01@ucm.es)

usando para ello instrumentos como la generación de ideas, la toma de decisiones o la intermediación entre intereses contrapuestos. Por último, pero no menos importante, en el tercer vértice se sitúan la Administración y los funcionarios, responsables directos de la acción administrativa y encuadrados en estructuras cuyo poder es ejercido a través de la aplicación del principio de legalidad.

Con el paso de las décadas este triángulo que dibuja el modelo de contrato social clásico empieza a desarrollar una acusada asimetría debida a disfunciones en la doble delegación de poder que el ciudadano soberano otorga a políticos y burócratas. Es por lo que, en las últimas décadas del siglo XX y primera parte del siglo XXI, se suceden las reformas en un entorno social, político y económico que va alcanzando incertidumbre y complejidad. Moore (1995) atisba como la evolución que se va produciendo en la acción pública va acentuando su dimensión poliédrica, multifuncional, heterogénea e intangible superando a la tradicional visión jurídica por la que la acción pública se ciñe a garantizar los derechos e imponer obligaciones a unos ciudadanos “administrados”.

Las distintas olas de reformas administrativas han dado lugar a una política pública de naturaleza compleja que ha evolucionado desde hace décadas y donde el objeto va alcanzando diversos componentes. El denominador común de todas ellas es su ambición por un funcionamiento institucional que cumpla de manera efectiva con los principios de una “buena administración” que a su vez van variando con los cambios producidos en el entorno y las demandas de la ciudadanía: si es fundamental una Administración que funcione bajo criterios de eficacia y eficiencia, también lo es que sea abierta y transparente, que se sustente en una sólida ética pública para blindarse ante la corrupción, y que esté dotada de una función pública capaz. Pero a su vez, la “buena administración” objeto último de las reformas es también, como nos indica Rodríguez-Arana Muñoz (2014), un derecho del que son mercedores los ciudadanos como “accionistas” de unas Administraciones públicas constituidas para velar por el interés general configurándose un “derecho a la buena administración” reconocido como derecho fundamental por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41).

La tecnología ha entrado con fuerza en nuestras vidas y es un recurso de alto impacto que está transformando todo tipo de organizaciones. La revolución digital se ha acelerado con la pandemia de la COVID-19 y aparecen nuevas tecnologías emergentes que vienen a impulsar aún más este proceso. En este capítulo abordamos el factor digital como palanca de la reforma administrativa para la mejora de la acción pública. Describiremos cómo la digitalización puede contribuir a las diversas políticas de transformación pública. Nos centraremos en

algunos aspectos jurídico-administrativos de su utilización en la Administración. Y finalmente miraremos al futuro más inmediato refiriéndonos a los programas públicos que se están poniendo en marcha para construir la España post pandemia.

## II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL BUCLE INFINITO DE LA MEJORA DEL VALOR PÚBLICO

En la actividad pública se prestan servicios, se producen bienes en forma de derechos, se fijan obligaciones y se promueven valores de los que se benefician personas físicas o jurídicas que a su vez son usuarios, contribuyentes, administrados y votantes (Puig *et al.*, 1999). Todo ello incide en la percepción y la valoración que los ciudadanos (en sentido amplio) hacen de dicha actividad, siendo más valorados aquellos bienes públicos que ofrecen un valor directo más visible y cuestionados todos aquellos que a priori son fuente de gasto sin una contrapartida clara de valor<sup>2</sup>.

El concepto de valor generado por la actividad pública tiene sus particularidades: en comparación con el sector privado, el sector público ha sido etiquetado tradicionalmente como un sector no productivo, consumidor de recursos, sin un retorno que fácilmente pueda cuantificarse. Se comprende entonces por qué lo público no se percibe en muchas ocasiones como una actividad creadora de valor: la imagen de éste se visualiza mejor cuando existen procesos de transformación física que dan lugar a productos terminados que se pueden vender en un mercado a clientes que pagan un precio por ellos.

La preocupación por mejorar los procesos de creación de valor público como trasfondo de la reforma administrativa es una constante en las últimas décadas. Es la razón por la que un funcionamiento eficaz y eficiente de la Administración ha sido el objeto de las reformas administrativas que recoge la literatura académica.

Comenzamos un rápido repaso con la dicotomía de Wilson. La propia separación “decisión – acción” que plantea fue un primer e importante avance a la hora de delimitar el funcionamiento administrativo que, a su vez, dio pie a la implantación del modelo clásico de burocracia moderna influenciado por la doctrina del *management* científico de Taylor. La estandarización y la especialización se consideraron factores clave para incrementar la eficacia del factor trabajo; a ellos, posteriormente se sumaron otras actividades como la dirección, planificación y organización según las teorías de Fayol.

<sup>2</sup> Según el último estudio del CIS “Opinión Pública y política fiscal” el 60% de los españoles creen que pagan más impuestos de lo que reciben.

El despliegue de los grandes servicios públicos del Estado del Bienestar condiciona el devenir de la Administración en la segunda mitad del siglo XX y conduce a un escenario “post burocrático” (Barzelay, 1998:173) en el que gana peso su dimensión como organización prestadora de servicios. Este hecho, unido a la crisis fiscal o al final del monopolio público en la provisión de determinados servicios -que obliga a las instituciones a convivir en condiciones de cuasi mercados- fuerza a repensar el modelo administrativo siendo necesario poner aún más énfasis en los principios de eficacia, eficiencia o economía de recursos (Gaebler y Osborne, 1992; Hood, 1991; Bouckaert y Pollitt, 2004).

Paralelamente la globalización social y económica que irrumpe con fuerza en la última década del pasado siglo supone una mayor fragmentación y heterogeneidad del mapa de actores que intervienen en la cosa pública. Esta mayor complejidad, junto a la intrínseca dificultad de los problemas retorcidos que han de abordarse desde la gestión pública, conduce a escenarios de gobernanza más sofisticados que apelan a un ejercicio del poder más colaborativo, con mayor interacción entre actores estatales y no estatales, y abierto a procesos de participación (Longo Martínez, 2012). De nuevo nos encontramos con la necesidad de abordar reformas para que los aparatos públicos se adapten a nuevas formas de funcionar y aprovechen al máximo las oportunidades brindadas por un contexto diferente.

La reforma administrativa ha puesto el foco en los últimos años en la necesidad de reconectar el gobierno con la ciudadanía. En este sentido el “buen gobierno” tiene que ver con la gestión de la desconfianza y el fortalecimiento de las instituciones para prevenir la corrupción.

La desconfianza sobre la actividad pública lleva instalada en la sociedad española desde la “Gran Recesión” (2008-2013) hasta nuestros días<sup>3</sup>. Una desconfianza que ha ido evolucionando: desde la frustración derivada de la caída de los modelos del bienestar (Acemoglu y Robinson, 2012), la falta de ética pública materializada en la catarata de ilícitos penales por corrupción que en muy poco tiempo han ido conociéndose, la débil rendición de cuentas durante la crisis de la COVID-19 y el incremento en la polarización que ha reducido drásticamente la confianza en los gobiernos (Castro y Cardenal, 2021). Todo ello ha acarreado un fuerte cuestionamiento de las bases del sistema político (Arenilla y Delgado, 2019).

Recuperar la confianza en el gobierno, mejorar la calidad democrática y disponer de instituciones fuertes frente a la corrupción son cuestiones centrales en nuestro

<sup>3</sup> Según el barómetro del CIS de julio 2021 el mal comportamiento de los políticos o los problemas políticos en general siguen siendo el tercer y cuarto problema que más preocupan a los españoles. [http://datos.cis.es/pdf/Es3330marMT\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es3330marMT_A.pdf)

tiempo y ocupan un lugar importante en el debate científico y político en los últimos años. El paradigma de gobierno abierto nace en entornos político-institucionales anglosajones en los que se detectó la necesidad de adaptar la gestión pública a escenarios contemporáneos. Propone una nueva forma de gobernar acercando política e instituciones a los ciudadanos, situándolos en el centro de la acción pública y reforzando su papel de “accionistas” de la Administración a la par que “usuarios y co-productores” de sus servicios (Calderón Avellaneda, 2012).

Las reformas administrativas que ambicionan el gobierno abierto han formulado marcos jurídicos que dan soporte legal a estos principios. En España, se han aprobado una catarata de leyes de transparencia y de participación en los últimos años por parte del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales. La ley básica que sirve paraguas a todas ellas - la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno - supuso un hito en si misma al situar a España entre los países que imponen obligaciones en materia de transparencia (art. 5 a 8) y garantizar un nuevo derecho de acceso a la información pública (capítulo III). Una ley que ha ido viéndose superada por la sucesiva aprobación de leyes autonómicas y ordenanzas municipales, muchas de ellas más ambiciosas en aspectos como la información que las Administraciones están obligadas a publicar o las menores restricciones en el ejercicio del derecho de acceso. Como retos jurídicos en transparencia se plantean la aprobación del reglamento de la ley, el inacabado debate sobre si el acceso a la información ha de ser un derecho fundamental y la mayor autonomía orgánica, funcional y en medios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la Ley 19/2013 crea en su artículo 9. El debate sobre una transparencia eficaz -que materialice en hechos reales las promesas del discurso político y las propuestas teóricas del debate académico- es una asignatura pendiente, aún más si cabe tras el apagón ocasionado por la pandemia y las debilidades del modelo que ésta ha puesto en evidencia.

### III. LA TECNOLOGÍA COMO PILAR DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

#### III.1. La tecnología que se ha incrustado nuestras vidas

Como hemos visto anteriormente los objetivos más inmediatos de cualquier política de reforma administrativa pasan por mejorar el funcionamiento de las burocracias públicas reconciliando a los ciudadanos con sus dirigentes e instituciones a través de un reequilibrio en las relaciones sociedad – gobierno. Se trataría, en definitiva, de una nueva generación de políticas de transformación en las que la reducción del sector público deja de ser un objetivo prioritario y es sustituida por otros como la eficacia y la eficiencia de los servicios, la lucha contra la corrupción o la calidad democrática.

Aunque desde mediados del siglo pasado el factor tecnológico empieza a reconocerse como fuerza motriz del crecimiento y la productividad es a comienzos de la última década cuando se empieza a acuñar el término “sociedad de la información” para denominar a aquella estructura socio económica, propia de los países avanzados, cuyos principales parámetros de referencia son los cambios producidos por nuevas tecnologías que facilitan un mundo globalizado e interconectado. Internet es el trasfondo tecnológico que da pie a un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanía, empresas e instituciones) para obtener, procesar y compartir cualquier información instantáneamente, a cualquier hora, desde cualquier lugar y en distintos formatos.

En nuestros días la ciudadanía ha adoptado de forma masiva las tecnologías y recurre a ellas de manera cotidiana para acceder a información (prensa *online*) y realizar trámites (portales de *e-reservas*) o transacciones comerciales (*e-commerce*). La pandemia de la COVID-19 no ha hecho sino acelerar el patrón de consumo de contenidos digitales: según el último estudio del Observatorio Nacional de Tecnologías y Sociedad de la Información ONTSI (2021) el 39% de la población española aumentó su frecuencia de consumo durante la pandemia y el 62,5% indica que las ventajas de Internet son superiores a los inconvenientes.

Los efectos que la tecnología está produciendo en la sociedad, y por extensión en las dinámicas públicas, son muchos y variados. Veamos algunos de ellos.

- a) *Las nuevas generaciones digitales*: van proliferando las personas para las que la tecnología es una parte sustancial de su *modus vivendi* y que han sido objeto de estudio por diferentes autores: Prensky (2009) acuñó el término de “nativo digital” para referirse a quienes se han formado con la tecnología ocupando un lugar central en sus vidas y han crecido y madurado con ella como seres humanos; Nielsen (2006) denominó “lurkers” a quienes a través de la tecnología manifestaban un consumo desaforado de contenidos; Hauben y Hauben (1997) etiquetaron como “netizens” a todos aquellos ciudadanos en red que conectaban e interaccionaban a través de las redes digitales. Para Boschma y Groen (2008) la “generación Einstein” ha crecido bajo la influencia de Internet y Gutierrez-Rubi (2014) destaca que el apego por lo digital es una de sus señas de identidad y la tecnología marca a sus vidas en cuestiones tan fundamentales como la socialización o el consumo.
- b) *La generalización de los inmigrantes digitales*: año tras año observamos como la penetración del uso de las tecnologías es cada vez mayor en los colectivos de más edad. Según la Fundación Telefónica (2021) el incremento de uso de Internet es más apreciable entre las personas de más edad: “el porcentaje de

usuarios diarios en la franja de los 55 a los 64 años ha crecido 7,8 puntos porcentuales en 2020, y se ha situado en el 72,7%. Entre los 65 y los 74 años el crecimiento ha sido de 7,4 puntos, y ha llegado al 50,7%. Por encima de los 75 años también se han producido notables incrementos. Los usuarios diarios de 75 y más años suponen el 17,1% del total, 5,2 puntos más que en 2019”. Según ONTSI (2021) el 77,4%, muchos de ellos mayores, aprecia que la tecnología les permitió mantener el contacto social durante el confinamiento.

- c) *La extensión de una nueva cultura digital*: se abre paso una nueva escala de valores vinculada a lo digital que han destacado autores como Himanen (2001), según el cual se extendería gradualmente una “ética hacker” asociada a principios como la creatividad y la curiosidad, el riesgo, la libertad, la generosidad de compartir sin contrapartidas o la accesibilidad. Principios todos ellos vinculados a la cultura de la innovación o de los grandes movimientos de emprendimiento digital y software libre que alumbraron algunos de los avances tecnológicos más destacados de las últimas décadas.
- d) *La creciente fractura digital*: nace de la desigualdad social y económica y se refiere a la separación que existe entre las personas que utilizan las tecnologías como parte de su rutina diaria y aquellas que no tiene acceso a las mismas o aun teniéndolo no saben utilizarlas. La pandemia ha agravado y ensanchado este fenómeno, muy especialmente en ámbitos sectoriales específicos como el educativo (González Martín *et al.*, 2021).
- e) *La preocupación por la privacidad*: la inquietud sobre el mal uso de tecnologías que son intensivas en el manejo del dato ha crecido sostenidamente durante la última década. Un 82% de ciudadanos muestra su preocupación por el destino de sus datos personales y casi el 80% desconfía de que empresas y gobiernos controlen lo que uno hace en Internet según el informe “Navegantes en la Red”. Esta preocupación social sobre posibles malas prácticas en el manejo de sus datos personales afecta a cuestiones tan extendidas como el uso del comercio electrónico, las redes sociales o los servicios *online*. Pero, además, destaca la importancia de asegurar la información y prevenir los ciberataques, el fraude y otros posibles delitos que se comentan online: según el Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (INCIBE), durante el año 2020 se gestionaron 133.155 incidentes de los cuales 106.466 hacen referencia a ciudadanos y empresas.
- f) *La proliferación de las fake news*: otra preocupación creciente vinculada al uso intensivo de las tecnologías - y con gran incidencia en el debate público y el clima de opinión social - son las prácticas de desinformación que han proliferado en los últimos años. Según la Fundación Telefónica (2021), España es uno de los países donde más preocupan las *fake news* con un “65% de

españoles que manifiestan su malestar por no saber qué es verdadero y qué es falso en internet”. Las ventajas que hoy ofrecen las tecnologías en términos de acceder, conectar y compartir información son desventajas cuando a lo que se accede y comparte, con la misma o mayor facilidad, es desinformación. La desinformación puede producirse por el consumo de noticias falsas fabricadas por grupos de interés o por los propios sesgos de las plataformas digitales que ofrecen información personalizada en base a la interpretación que sus algoritmos hacen de las preferencias manifestadas por los usuarios. Esta construcción de “filtros burbuja” (Parisien, 2017) estrecha la mirada de la opinión pública y contribuye a una mayor polarización y fragmentación social.

- g) *La deshumanización*: algunos autores alertan sobre los riesgos de la tecnología al despojar al individuo de su propia esencia humana conduciéndonos a un “ciberleviatán” que allanará el camino “hacia una dictadura digital sin violencia” (Lassalle, 2019: 120). Esta deshumanización que sustituye la imperfección de un ser humano que yerra y es propenso a equivocarse por un “nuevo concepto de poder digital basado en datos” (p. 32). Las adicciones, la pérdida de tiempo para cultivar otras facetas de la naturaleza humana, la infantilización y merma sobre el análisis crítico o el razonamiento son otras de las patologías que más comúnmente se asocian al progreso tecnológico (Han, 2014)

### III.2. La digitalización pública en los primeros ciclos de reforma y durante la pandemia de la COVID-19

Ante el empuje del progreso digital ninguno de los ámbitos sobre los que se sustenta la Administración pública hoy -por citar los más importantes: el Derecho Administrativo, la ética y el buen gobierno, la función pública o instrumentos básicos de gestión pública como la contratación de bienes y servicios- puede abstraerse de esta realidad.

La tecnología se ha situado como factor fundamental de algunas de las reformas de los últimos años. Abellán López (2015) sitúa en el tercer ciclo de la modernización de las Administraciones españolas, entre 1997 y 2004, el inicio de la e-Administración y la informatización de los puestos de trabajo. Sobre esta base se comenzó a trabajar en programas de modernización de los sistemas tributarios y seguridad social con una marcada dispersión normativa destacando la primera Ley de 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica que dio pie al nacimiento del DNI electrónico.

La tendencia se consolida en el siguiente ciclo modernizador (entre 2005 y 2015) con proyectos como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera, la reforma CORA (entre 2012 y 2015), la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso a la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y medidas de reforma administrativa que incorporan todas ellas disposiciones tendentes a una mayor presencia de la tecnología en el funcionamiento del Estado. Como veremos posteriormente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) marcan un punto de inflexión en la regulación y el impulso de la Administración electrónica en España.

A pesar de este empuje normativo -que incluso permite a España situarse en primeros lugares del ranking de e-Administración en el mundo- llega la crisis de la COVID-19 y el funcionamiento de la Administración se ve considerablemente lastrado a partir de la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En primer lugar, la insuficiente digitalización fuerza que se introduzcan en el decreto antes referido las disposiciones 2ª y 3ª que declaran la suspensión de plazos procesales y administrativos algo que en la práctica supuso un auténtico “cierre de derechos”, de mayor gravedad aún en las circunstancias extremas que provocó el llamado “Gran Confinamiento” (marzo a mayo 2020) cuando el funcionamiento del Estado era clave.

En segundo lugar, la interconexión digital de los sistemas o una gestión por datos, de haber estado implantadas, hubieran ofrecido mayor eficacia y robustez a las estadísticas durante la pandemia.

En tercer lugar, el teletrabajo que anteriormente se intentó como experiencia mediante Orden APU/1982/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto en los departamentos ministeriales, con la llegada de la crisis tuvo que hacerse realidad de un día para otro<sup>4</sup>.

En cuarto lugar, también deben mencionarse las dificultades ocasionadas por una brecha digital que en el día a día ha supuesto un obstáculo para aquellos

<sup>4</sup> A pesar del esfuerzo en poner en marcha el teletrabajo, se ha estimado que éste en la Administración General del Estado ha alcanzado al 62% de empleados públicos, quedando un 38% restante al margen, bien por ser sus funciones íntegramente presenciales o directamente por carecer de carga de trabajo y/o medios.

ciudadanos que, careciendo de conocimientos y herramientas básicos, se han visto en la necesidad de hacer trámites esenciales. Especialmente relevantes han sido el atasco en la gestión de los ERTE, los retrasos en la tramitación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), los ataques informáticos al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o el cierre de oficinas de empleo, seguridad social, MUFACE, etc. para asuntos tan esenciales como pedir una prestación que han dejado desamparados a miles de ciudadanos.

En quinto y último lugar, digitalización y pandemia nos han mostrado que una “super digitalización” de la Administración conduciría a una menor necesidad de aquellos puestos de trabajo dedicados a la tramitación administrativa, apoyo o realización de labores subalternas de baja cualificación y daría pie a pensar en una reconversión de las estructuras de puestos de trabajo como veremos más adelante.

Los acontecimientos ocurridos durante la pandemia dieron lugar a una catarata de medidas adoptadas durante las sucesivas fases de la misma que especialmente en los primeros meses, incorporaron disposiciones que, en los primeros meses singularmente, incorporaron disposiciones con la tecnología como protagonista. Repasando las más importantes, algunas fueron más acertadas que otras - entre las primeras, el pasaporte de vacunación y entre las segundas la aplicación RADAR COVID - y muchas han llegado para quedarse (como el teletrabajo o la acreditación telemática para la obtención de certificados digitales). Esta dinámica más los factores de contexto indicados anteriormente y las medidas de futuro que veremos a continuación aventuran una aceleración de la digitalización de la Administración pública y su consolidación como política palanca en la reforma del Estado.

**Tabla 1. Algunas disposiciones con impacto tecnológico durante el Gran Confinamiento**

Identificación por videoconferencia para la expedición de certificados electrónicos cualificados	RDL 11/2020 de 31 de marzo
Pago de deudas tributarias con tarjetas de crédito y débito mediante sistema Cl@ve PIN	Resolución de 15 de abril de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria
Chatbot Hispabot COVID19 y Asistencia COVID19	
Evaluación de la movilidad para control del confinamiento	Orden SND/297/2020 de 27 de marzo
Actos procesales mediante presencia telemática y agilización actuaciones	RDL 16/2020 de 28 de abril

Fuente: Elaboración propia, a partir de Cortés Abad (2020)

### III.3. La tecnología como palanca de creación de valor público

Sintetizando, podemos identificar tres grandes áreas en las que la tecnología revela su potencial a la hora de aumentar la creación de valor público.

- Un mejor rendimiento de las burocracias públicas:* el primer ámbito sobre el que la tecnología tiene un importante impulso modernizador es el que tiene que ver con el funcionamiento interno de las burocracias públicas. Se trataría de pasar de una tramitación de procedimientos tradicional, sobre expedientes de papel, a otra digital; en este sentido, las tecnologías están sirviendo para ofrecer a los ciudadanos servicios en Internet, organizar la información, automatizar y facilitar tareas o controlar el estado de los expedientes administrativos. Esta aplicación de la tecnología sobre la tramitación administrativa refuerza derechos – por ejemplo, el de ser notificado por escrito y online en los plazos y términos establecidos, al abrir más canales que facilitan esta posibilidad – y da lugar a una mejora de la eficacia y eficiencia de la acción pública en términos de agilización, reducción de costes y mayor accesibilidad (7x24 h.).
- Procesos públicos más dinámicos y limpios:* la tecnología tiene potencial para dotar de mayor intensidad y dinamismo social en los procesos públicos, virtud que ya hace tiempo destacan autores como Castells (2001), o Subirats (2011). Este fortalecimiento de los procesos públicos podemos abordarlo desde una doble perspectiva. Por un lado, contribuye a un Estado más transparente con un control social más fuerte: la tecnología es clave para difundir contenidos relevantes, en tiempo real y con el sello institucional; para conectar información, convirtiéndose en un antídoto contra los “chiringuitos de poder” internos que construyen su *statu quo* a base de controlar y dosificar la información y que, en muchas ocasiones, son la razón principal de una merma en la calidad institucional. La publicación de datos en formato abierto ayuda a la toma de decisiones, pero también permite supervisar el funcionamiento de los servicios y favorece que florezcan ecosistemas sociales o empresariales. Por otra parte, la tecnología refuerza el derecho de participación: en la participación reglada favorece que determinadas audiencias o requisitos de información pública puedan realizarse de manera más eficaz en su versión electrónica, como por ejemplo permite el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno cuando remite al portal web correspondiente para llevar a cabo el trámite de audiencia pública en un proyecto normativo. En su dimensión no reglada existen múltiples herramientas – desde buzones, a portales de participación ciudadana, pasando por canales de redes sociales - que permiten a la ciudadanía expresarse en relación con determinadas cuestiones que o bien son planteadas por la Administración o bien afloran al debate público desde actores no gubernamentales como pueden ser asociaciones u otros grupos de interés.

La tecnología es un buen desinfectante contra la corrupción; su aplicación mejora las garantías en la identificación, trazabilidad y seguridad de los actos administrativos con unos estándares, los digitales, que son superiores a los existentes en papel. Su aplicación en áreas básicas en términos de prevención de la corrupción como la contratación pública es fundamental para dotar a esta actividad de una mayor transparencia y control que redunde en un mejor gobierno.

- c) *Asistencia en la toma de decisiones y servicios más avanzados*: la tecnología, especialmente la algorítmica puede contribuir a una mayor calidad en el proceso de decisiones, un elemento central de la acción pública: en primer lugar, durante la fase de anticipación o previsión permite analizar y planificar o predecir determinadas cuestiones; en segundo lugar, en el propio manejo (más eficiente) de la información necesaria para decidir (Lorenz *et al.*, 2021); por último, en la propia ejecución, facilitando propuestas, alternativas o simplificando los aspectos a considerar para dicha decisión (Criado *et al.*, 2020). Es posible también gracias a un manejo avanzado de datos la prestación de servicios personalizados al ciudadano, anticipando sus necesidades. Estamos en este caso ante un empleo de la tecnología de amplio potencial, pero también de alto impacto a la hora de ser aplicado a la Administración pública. Esa es la aproximación europea<sup>5</sup> en cuanto al uso de la inteligencia artificial en áreas como las de autoridad o *law enforcement* (una de las funciones centrales de la Administración) o determinados servicios esenciales: los riesgos a la hora de que las máquinas induzcan sesgos, condicionen interpretaciones erróneas u ofrezcan resultados condicionados sin conocer los parámetros básicos de diseño o cómo fueron entrenados dichos algoritmos son muy elevados.

#### III.4. La tecnología en las relaciones interadministrativas

En un Estado compuesto como el español, con uno de los mayores niveles de descentralización administrativa de Europa, hay una relación directa entre la calidad institucional y la capacidad que tengan las Administraciones públicas de colaborar, coordinarse y cooperar. Es por tanto de suma importancia que estas facultades puedan realizarse en un entorno en el que las Administraciones aspiran a ser digitales; y más aún si hay una obligación legal como la indicada en el art. 3.2. LPAC - “las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios

<sup>5</sup> La Comisión Europea ha lanzado en abril de 2021 el proceso para la aprobación de un marco regulatorio para la inteligencia artificial en Europa. En su propuesta inicial y refiriéndose a la utilización en ellas de algoritmos y otros sistemas de inteligencia artificial, califica la mayor parte de las actividades clave de la Administración pública de “alto riesgo”.

electrónicos”- y hay que garantizar derechos como el establecido en el art. 28.2. LPAC según el cual “los ciudadanos tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante” o el del art. 28.3. LPAC “las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos (...) que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración”.

Para lograrlo es preciso asegurar y garantizar un funcionamiento integrado de los sistemas tecnológicos y alcanzar la llamada “interoperabilidad”, entendida como la capacidad de los sistemas de compartir datos e intercambiar información entre ellos. La interoperabilidad es un proceso complejo que se enfrenta a numerosas dificultades. En primer lugar dificultades técnicas, por la propia dificultad de lograr que soluciones tecnológicas que nacieron con arquitecturas diferentes puedan en algún momento ser compatibles entre sí; en segundo lugar dificultades organizativas, derivadas de una fragmentación competencial que es ideal para que se multipliquen las soluciones que hagan la misma función; en tercer lugar dificultades políticas, por la tendencia natural de usar las herramientas tecnológicas propias como símbolo de identidad y gestión, sumada a la dificultad de sustituir proyectos propios (en los que se ha invertido dinero) por aquellos abandonados por otros.

Lo cierto es que la interoperabilidad es uno de los retos fundamentales por tres motivos. Por un lado, existen razones de eficiencia: la reutilización de soluciones optimiza el gasto en tecnologías de las diferentes Administraciones mientras que una mayor colaboración minimiza errores y esfuerzos. Por otro, hay razones de simplicidad: ciudadanos y empresas han de conocer y manejar menos aplicaciones y se reducen las cargas administrativas en sus relaciones con la Administración. Por último, la optimización de la información que se alcanzaría: el paraguas que da la utilización de un mismo sistema sobre el que se sustenten las estructuras de datos permite un tratamiento homogéneo y una mejor gestión de estos.

Desde este punto de vista la estrategia de interoperabilidad en los últimos años apuesta, entre otras medidas de carácter técnico, por incentivar el uso de sistemas comunes y promover la existencia de puntos únicos de acceso. Algunos ejemplos en la tabla 2.

**Tabla 2. Ejemplos de sistemas que facilitan la interoperabilidad en la Administración pública española**

	Nombre	Descripción
Sistemas comunes	Cl@ve	Es la plataforma común del sector público administrativo estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas, con vocación de ser utilizado por todas las Administraciones públicas
	FACE	Es el sistema de gestión de facturas electrónicas que permite la recepción en un solo punto las facturas electrónicas de la Administración correspondiente y gestionarlas
Puntos únicos de acceso	DEH	La dirección electrónica habilitada (DEH) es un punto único de notificaciones para todas la Administraciones públicas y la Administración de Justicia y facilita el acceso de los ciudadanos a ese tipo de comunicaciones emitidas por las Administraciones en el ejercicio de su actividad.
	PID	La plataforma de intermediación de datos (PID) aloja datos ya en poder de la Administración (por ejemplo, identidad, residencia, desempleo, títulos oficiales, TGSS, AEAT, catastro, dependencia, prestaciones públicas, etc.) que pueden utilizarse para consulta interna entre Administraciones evitando así tener que solicitarlos a los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia

#### IV. LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL USO DE LA TECNOLOGÍA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Derecho en general y, por supuesto, el Derecho Público, en particular, tienen la misión de proteger a las personas ante cualquier intento de vulneración de sus derechos por parte del poder. Esta consideración ha de ser tenida muy en cuenta al utilizar tecnologías cuyo objeto sea mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ya el uso de estas no puede ir en menoscabo de los principios fundamentales del Estado de Derecho ni del papel central del ciudadano como sujeto propietario y destinatario de los servicios públicos. Como indica Rodríguez-Arana Muñoz (2014), se han de garantizar, también en el procedimiento administrativo electrónico - tanto en el general como en los especiales - los derechos de los ciudadanos.

Es por tanto necesario considerar como básico el “derecho a la buena Administración electrónica” (Sánchez Acevedo, 2016) que, a través de una serie de principios, contribuya preservar y mejorar los pilares de la buena Administración tradicional a la hora de abordar el desarrollo de la Administración digital.

Todos estos principios, que deben asegurar los sistemas que forman parte de la Administración digital, fortalecen las garantías de la acción administrativa y se

ven ampliados y mejorados respecto a los que se han venido manteniendo en la Administración clásica en papel:

- Principio de no discriminación o plena accesibilidad:* garantiza el acceso a la Administración por medios electrónicos y que éste no vaya en menoscabo del acceso por otro tipo de medios manteniéndose el derecho de presentar peticiones por canales electrónicos y no electrónicos. La vía electrónica sería pues una mejora del derecho de acceso. Además, se considera dentro de este derecho la necesidad de identificar y autenticar a los intervinientes en las actuaciones administrativas de forma fehaciente sin que haya ambigüedad en determinar que interactúa con la Administración.
- Principio de objetividad:* la actuación independiente, motivada y objetiva de las Administraciones públicas no debe verse alterada por el uso de medios electrónicos. Las actuaciones administrativas electrónicas y la aplicación de la tecnología a los procedimientos agilizarán los mismos, pero manteniéndose la obligación de que las resoluciones sean motivadas conforme a Derecho y amparadas en el ordenamiento jurídico.
- Principios de integridad y trazabilidad:* la protección frente a terceros de los documentos, expedientes, actos de comunicación, etc. y la existencia de sistemas que permitan identificar qué ha ocurrido con la información (quién, cómo, cuándo o dónde accedió a ella) dan más garantías de que los accesos sean controlados y autorizados, dejando rastro ante posibles incidentes que hayan tenido lugar. Asegurando la integridad de la información con instrumentos que impidan la manipulación de expedientes o documentos, así como la disponibilidad de esta, siete días a la semana las veinticuatro horas y su conservación por largos periodos de tiempo, la digitalización supone que acciones como alterar documentos, manipular firmas, acceder y poner a la luz expedientes, las pérdidas o sustracción de documentación requieran un mayor nivel de cualificación y sofisticación cuando una Administración está digitalizada que cuando no lo está.
- Principio de seguridad:* el almacenamiento centralizado de altos volúmenes de información en servidores o el tránsito de millones de bytes por redes de comunicaciones pueden estar sujetos a vulnerabilidad. Por ello la ciberseguridad se convierte en área estratégica que requiere especial atención y regulación y es uno de los principios rectores del funcionamiento de las Administraciones públicas (art. 3 LRJSP). El Esquema Nacional de Seguridad “tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos (...) y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada” (art. 156 LRJSP) y se

desarrolla mediante el 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, modificado por el Real Decreto 951/2015. El objetivo fundamental es crear las condiciones para una actuación de las Administraciones públicas seguras para lo cual se establecen unos requisitos mínimos que garanticen esta protección y un catálogo de instrumentos técnicos (instrucciones, guías, auditorías, etc.) adecuados para cumplirlos.

- e) *Principio de privacidad*: cuando hablamos de garantías este principio merece especial atención y adquiere una relevancia singular. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que “toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernen” (art. 8) y se da la circunstancia de que el progreso tecnológico, especialmente la inteligencia artificial, sitúa a los datos personales en una posición más expuesta que nunca quedando la privacidad más amenazada. Se impone la necesidad de ponderar el derecho ciudadano de tener el control de sus datos y la utilización de la tecnología como parte del proceso modernizador a través de una regulación exhaustiva.

Para asegurar estos principios fundamentales en un sistema tan garantista como el español es preciso armar un marco jurídico adecuado, al pasar de una burocracia en soporte papel - regulada por la vieja Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - a una burocracia electrónica. La primera norma de calado en este proceso fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos que supuso un avance al establecer derechos para los ciudadanos en su relación electrónica con las Administraciones y una obligación de éstas a dotarse los medios adecuados.

La carencia más importante de esta ley- dejar al margen la regulación de la tramitación electrónica de procedimientos- fue lo que dio lugar a la antes mencionada LPAC como norma principal del procedimiento administrativo español y la LRJSPL como norma complementaria de medios al servicio de dicho procedimiento que junto al Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se prueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010) y de Seguridad (Real Decreto 951/2015), dotan de un marco jurídico propio a la llamada Administración digital y determinan cómo ha de ser la actuación administrativa basada en medios electrónicos.

Las leyes citadas garantizan el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones en el marco de un procedimiento (art. 13 y 14.1 LPAC) o, en su defecto, a ser asistidos por las mismas (art. 13 LPAC) e imponen a éstas la obligación de proporcionar dicha asistencia (art. 12 LPAC). Un primer matiz importante es que lo que para los ciudadanos particulares es un derecho, en el caso de las personas jurídicas (o asimiladas como por ejemplo los empleados públicos) se establece como una obligación (art. 14.2 LPAC) pretendiéndose, sin duda, que la utilización de medios electrónicos sea el sistema “por defecto” para todos aquellos colectivos a los que se les presuma un manejo cotidiano de los mismos, sin que ello les suponga merma en sus posibilidades de acceso a la Administración.

La normativa vigente ampara igualmente el soporte electrónico en el procedimiento. Así, los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos (art. 36 LPAC), las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y de manera obligatoria para determinados sujetos, personas jurídicas principalmente (art. 41 LPAC), los ciudadanos tendrán derecho a consultar el estado de su procedimiento a través de un punto general de acceso o la sede electrónica (art. 53 LPAC) y los expedientes tendrán formato electrónico (art. 70.2 LPAC). Se da validez legal a la posibilidad de identificarse y firmar por medios electrónicos a través de certificados cualificados de firma, de sello o mediante clave concertada (art. 9 y 10 LPAC) siendo a su vez un derecho del ciudadano su obtención y utilización (art. 13.g LPAC). Se establece la obligación para las Administraciones Públicas de disponer de registros electrónicos (art. 16 LPAC) y archivo electrónico de todos los documentos electrónicos correspondientes a procedimientos finalizados (art. 17 LPAC). Se da valor jurídico a documentos electrónicos expedidos por la Administración o a las copias, siempre que recojan una serie de requisitos (art. 26 y 27 LPAC). Se establece la notificación electrónica mediante comparecencia en sede o dirección electrónica habilitada (art. 43 LPAC).

Toda la arquitectura institucional y los instrumentos que habilitan un funcionamiento administrativo plenamente digital viene regulada en el capítulo V de la LRJSP y su correspondiente desarrollo reglamentario. De esta forma, la ventanilla de relación con la ciudadanía (o *front office*) se compone de elementos como la sede electrónica (art. 38 LRJSP) o los portales de internet (art. 39 LRJAP), se determina el régimen de firma (art. 40 y 43 LRJAP) como institución (mediante sello electrónico) o como funcionario habilitado (mediante certificado cualificado) y se habilitan actuaciones administrativas automatizadas (art. 41 LRJAP) sin que medie intervención directa de funcionario alguno.

## V. LA TECNOLOGÍA Y SU RELACIÓN CON LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

Hemos visto anteriormente que la tecnología es y será una de las palancas fundamentales para la reforma administrativa. Pero la tecnología difícilmente puede brindar todo su potencial transformador si no va acompañada de un capital humano capaz de sacar su máximo provecho. Es ese sentido en el que tiene lógica pensar que la tecnología y talento van de la mano como factores estratégicos de las políticas de transformación, en general, y en la transformación pública, en particular, durante los próximos años.

La reforma del empleo público, una de las reformas pendientes en nuestro país, es aún más perentoria cuando “el empleo que generará el sector público en las dos próximas décadas no puede ser otro que empleo de alta tecnificación o, como mínimo, de tecnificación media. Y, además, inmerso en un contexto de volatilidad y transformación continua” (Jiménez Asensio, 2019:30). Los diferentes procedimientos de gestión del empleo público estarán fuertemente condicionados por la revolución digital. Como indica Castillo Blanco (2021:19) “la incidencia en los perfiles de empleados públicos que necesitaremos en un futuro que ya está ahí (...) y que nos reclama competencias digitales de éstos, nuevas fórmulas de vinculación y organización de los mismos y una gestión de los recursos humanos mucho más flexible que el demandado por el modelo de Administración analógica todavía existente”.

Captar talento digital, retenerlo, reciclar a los empleados públicos “senior”, disponer de aparatos burocráticos eficientes y bien dimensionados requerirá cambios en los sistemas de selección, desarrollo y carrera profesional, los procesos de aprendizaje, el modelo retributivo, la estructura de puestos de trabajo, el número de efectivos, etc. Elementos todos ellos que condicionarán políticas de reforma en el empleo público con el objetivo de hacer que las Administraciones “sigan a la sociedad como la sombra sigue al cuerpo”<sup>6</sup>.

Entrando en detalles habría tres grandes aspectos en los que fijarnos:

a) *Los perfiles necesarios y su captación:* en sus niveles medio y alto, las Administraciones se han dotado tradicionalmente de perfiles con formación jurídico social. La tecnología va a acentuar la necesidad de perfiles STEM – ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas – o perfiles híbridos - los llamados HEAT humanidades, ingeniería, arte y tecnología. Incluso los perfiles de la rama jurídico social, que siempre serán la base fundamental del empleo público

de naturaleza administrativa, deberán conocer, comprender e interiorizar los efectos de la revolución digital para poder realizar funciones tan inherentes su especialidad como el ejercicio de potestades administrativas, la definición regulatoria o el diseño de políticas públicas. La incorporación del talento digital difícilmente puede seguir las formas clásicas de acceso al empleo público: la rápida obsolescencia del conocimiento tecnológico, la especialización requerida, la situación del mercado laboral y otros factores desaconsejarían la idea de encajar estos perfiles en la fórmula clásica de funcionario de carrera. Se impone un cambio, que tendrá que ser regulado y gestionado, para abrir la posibilidad a nuevas formas de vinculación más flexibles y acotadas en el tiempo, que podrían llevarnos según Jiménez Asensio (2020) a una Administración dual o multimodal en términos de empleo público.

- b) *La reconversión de las estructuras administrativas:* los estudios que van apareciendo apuntan todos ellos a que la tecnología va a suponer una pérdida importante de empleos de bajo valor añadido en los próximos años (Oxford Economics, 2019). El efecto transformador de la tecnología es aún más acusado en el sector público administrativo donde casi el 70% de los empleados corresponden a mandos intermedios y personal base y más del 60% de este colectivo podría jubilarse antes del año 2030. El contexto post pandemia y la aceleración de la automatización impulsada por las tecnologías de inteligencia artificial invita a pensar que en los próximos años se abre un escenario de reconversión administrativa. Está por ver si este proceso en el que se conjugan tecnología y relevo generacional - que pudiera ser natural y tranquilo, tal y como apunta Ramíó Matas (2019) - es gobernado desde la dirección de las instituciones como política pública o, por el contrario, va atendándose con medidas parciales y coyunturales sin aprovechar la oportunidad que se abre para modernizar de una vez por todas nuestras Administraciones.
- c) *La reinversión de los profesionales públicos:* la estabilidad es seña de identidad del empleo público. En otros tiempos, los cambios producidos en el entorno durante una larga carrera funcionarial eran mucho menos relevantes –en términos cuantitativos y cualitativos– que lo son hoy en la llamada “era digital”. Lo digital impacta no sólo en la capacidad de usar tecnologías o de diseñar soluciones tecnológicas; sus implicaciones van mucho más allá, afectando a la forma de trabajar o incluso al diseño de políticas (por ejemplo, las de gobierno abierto demandan competencias digitales a los empleados públicos que las dirigen según Salvador Serna y Ramírez Hernández, 2016). También incide en la definición de políticas entender el contexto y la consecuencia sobre el capital humano es evidente: el conocimiento y las habilidades sufren una obsolescencia precoz y es preciso, para empleado y empleador, una actualización continua.

<sup>6</sup> Frase atribuida a Joan Prats, catedrático de Ciencia Política fallecido en 2005.

La capacitación en competencias digitales, de carácter transversal, es prioritaria para impulsar la recualificación de los empleados públicos; y, por otra parte, corresponde a estos adoptar una actitud proactiva respecto al aprendizaje continuo a lo largo de toda la carrera profesional para poder seguir siendo útiles a su Administración.

## VI. EL FUTURO MÁS INMEDIATO. PLANES PARA ACELERAR LA DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

El futuro más inmediato viene marcado por la pandemia de la COVID-19 y las políticas desplegadas para salir lo antes posible de la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la misma.

Una pieza clave en el marco post pandemia es el fondo de recuperación *Next Generation EU* aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020 que inyectará un total de 750.000 millones de euros a la economía de los Estados miembros para mitigar los negativos efectos de la pandemia. Este acuerdo político, de gran relevancia en el proceso de construcción europea, se articula a través del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) que constituye el núcleo financiero del fondo y que financiará – aproximadamente la mitad en transferencias y la otra mitad en préstamos reembolsables – un sinfín de proyectos articulados en cuatro ejes fundamentales: transición ecológica, transformación digital, cohesión territorial y social e igualdad de género.

La digitalización es por tanto una palanca principal de política pública europea en la próxima década y se materializa en una estrategia europea (*Digital Compass*) que marca cuatro grandes objetivos con el horizonte puesto en el año 2030: 1) al menos un 80% de los adultos europeos deben tener competencias digitales básicas; 2) todos los hogares deben tener conectividad Gb y las áreas concurridas cobertura 5G; 3) un 75% de las empresas deberían usar servicios en la nube, *big data* o inteligencia artificial; 4) todos los servicios públicos básicos deben estar disponibles *online* y el 80% de los ciudadanos usar una identidad digital.

La estrategia europea y la financiación extraordinaria derivada del programa *NextGen EU* son el marco para el desarrollo de políticas de reforma administrativa que tienen por base la digitalización en los próximos años. La más importante de todas ellas es la adoptada con la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) que sintetiza las inversiones y los compromisos de reforma que adquiere el Reino de España con Europa para tener acceso a los

140.000 millones de euros del MRR que corresponden a nuestro país. En el caso español el PRTR consta de diez políticas palanca y treinta componentes, una de las cuales, la política “IV Una Administración para el siglo XXI” - en la que se incluye el componente “11 Modernización de las Administraciones públicas” - se refiere al tema que nos ocupa.

Dentro de las reformas comprometidas nos referimos someramente a las más importantes:

- a) *Reformas en empleo público y gobierno abierto*: con el compromiso de reducir la temporalidad y regular la figura del personal interino, aprobar una Ley de Función Pública en la Administración General del Estado, reforzar las capacidades de los empleados públicos (principalmente las digitales), mejorar la captación de talento, aprobar una ley para la evaluación de las políticas públicas y avanzar en las relaciones interadministrativas.
- b) *Reformas en justicia*: con el compromiso de aprobar tres leyes basadas en la eficiencia (procesal, organizativa y procesal) así como un nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- c) *Reformas en contratación pública*: con el compromiso de aprobar una nueva Estrategia Nacional de Contratación Pública que la profesionalice y la haga más electrónica.

Acompañando a las reformas se comprometen más de 4.300 millones en inversiones destinados en su mayor parte a la digitalización de la Administración pública en el periodo 2021-2023: 1.000 millones para la modernización de la Administración General del Estado, 1.000 millones para la modernización de las Administraciones Territoriales y 1.200 millones para la modernización de las áreas sectoriales más estratégicas como Justicia, Seguridad Social, Empleo, Sanidad y Seguridad.

Comprobamos pues como las reformas e inversiones en los próximos años en el sector público tienen a la digitalización de principal hilo conductor. Para hacerlas efectivas se han aprobado tres planes muy relevantes:

- a) *Plan para la Digitalización de la Administración General del Estado (2021-2025)*: este programa pretende dar un impulso a la digitalización con una inversión de 2.600 millones en los primeros años. Se pretende que el 50% de los servicios públicos digitales pueden realizarse desde teléfonos móviles con la posibilidad de incorporar el DNI en estos dispositivos, mejorar la experiencia de los usuarios de la Administración digital simplificando los sistemas de identificación con tecnologías basadas en elementos biométricos, fomentar plataformas comunes

para una tramitación automatizada y destinar inversiones relevantes a un Centro de Operaciones para la Ciberseguridad.

- b) *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*: es otro de los paraguas programáticos para impulsar la digitalización en España en cumplimiento con las directrices europeas. Concretamente se trata de canalizar esfuerzos en las llamadas tecnologías emergentes en la economía española en general y las Administraciones públicas en particular. La inteligencia artificial ocupa un lugar prioritario en estas tecnologías y el eje número 5 del plan se refiere tanto a favorecer su uso el sector público -procedimientos, decisiones, servicios- como al rol de este en el fomento de esta tecnología para su desarrollo en la economía, promoviendo misiones estratégicas nacionales.
- c) *Plan Nacional de Competencias Digitales*: se trata del programa que tiene por objetivo alcanzar un elevado nivel de alfabetización digital en la sociedad. Refiriéndonos a las Administraciones públicas una de las líneas estratégicas del plan agrupa las acciones destinadas a la formación en competencias digitales – tanto generales para el conjunto de empleados públicos como especiales para empleados de formación TIC – a través de un programa específico diseñado por el Instituto Nacional para la Administración Pública que consta de dos líneas de actuación: un plan de renovación de perfiles y un modelo de captación en los procesos selectivos que tenga en cuenta la capacitación digital. El presupuesto del plan es de 3.600 millones de euros.

Todos estos programas se articulan a través del PRTR y los fondos *NextGen* EU, así como el vehículo jurídico aprobado para su implementación, el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha norma establece disposiciones para la agilización y simplificación de los procedimientos que tengan que ver con la aplicación de los fondos, la gobernanza y seguimiento administrativo de los mismos o las fórmulas jurídicas para su aplicación a través de la colaboración público-privada. Concretamente, el título IV recoge las disposiciones para flexibilizar la gestión pública, actualizando la función interventora (art. 45), permitiendo la tramitación anticipada de expedientes de gasto hasta un 50% de los fondos (art. 39), decretando el procedimiento de urgencia (reducción de plazos) (art. 48) o modificando los umbrales económicos de los procedimientos (art. 51 y 52).

## VII. CONCLUSIONES

Casi doscientos años han transcurrido desde el famoso manifiesto “Vuelva Usted Mañana” de Larra y se han sucedido diferentes reformas, todas ellas con la ambición de modernizar la acción administrativa y optimizar su funcionamiento a través de una mayor eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación o colaboración.

El procedimiento, la arquitectura institucional y las fórmulas de gestión han sido tradicionalmente objeto de dicha modernización. Y la norma, además de instrumento fundamental para dotar de validez a los cambios, ha sido durante décadas la palanca fundamental para impulsarlos.

La objetividad, independencia o el respecto de la ley son pilares del buen gobierno y han dotado a la Administración pública de la suficiente estabilidad, continuidad y garantías, atributos todos ellos de los que los ciudadanos nos venimos beneficiando desde hace décadas. Ahora, cercanos ya al segundo centenario de Larra, la tecnología emerge como palanca de transformación de la sociedad, la economía y las instituciones y se convierte en factor clave para la buena administración de los asuntos públicos. Más aún en un contexto pandémico en el que el papel central que las tecnologías de la información han ocupado ha permitido la continuidad de la actividad durante los grandes confinamientos y ha cristalizado en transformaciones que han llegado para quedarse.

Agilidad, flexibilidad, accesibilidad, proactividad, continuidad, integridad, transparencia, rendición de cuentas, simplicidad son, por citar algunos, atributos fundamentales para una buena administración en nuestros días. Alcanzarlos hoy es inviable sin la adopción de las tecnologías en las Administración pública por lo que éstas son ya y serán un ingrediente esencial de las políticas de reforma.

Como hemos visto en este capítulo la tecnología determina procedimientos más ágiles y accesibles, sirve de sustento para la toma de decisiones, para la personalización de los servicios públicos. La transparencia no es factible sin una tecnología que permita diseminar información de manera más eficiente, sin plataformas digitales que faciliten los procesos de participación y rendición de cuentas. La prestación de servicios, la atención ciudadana, el ejercicio de potestades administrativas, la relación entre Administraciones para colaborar o cooperar, la información pública, son todas dimensiones de la actividad pública en las que la tecnología está y va a estar cada vez más presente. La revolución digital tiene una relación directa con el talento y la reforma del empleo público que va a necesitar nuestro país: el tipo de perfiles necesarios, su vinculación jurídica a la Administración que los vaya a emplear, las necesidades de reciclaje profesional o los procedimientos de captación del talento que va a ser necesario son, por citar algunos, aspectos en los que las tecnologías de la información tienen clara incidencia.

Pero la utilización de las tecnologías en el sector público requiere de una adecuada regulación, especialmente si nos referimos a las tecnologías emergentes en las que se incluyen las diferentes modalidades de inteligencia artificial. Las normas que regulan el procedimiento administrativo han sido adaptadas para facilitar que la Administración ejerce sus funciones de manera electrónica y que los ciudadanos pueden relacionarse con ella usando medios digitales sin una merma de derechos. Pero la regulación tendrá que ir más allá a la hora de determinar las condiciones en las que algoritmos, sistemas biométricos, plataformas *blockchain* u otras soluciones de última generación se aplican para ofrecer servicios públicos, tomar decisiones, identificar a los ciudadanos o dotar de garantías a las actuaciones administrativas.

La evolución hacia una Administración post burocrática capaz de conectar con un nuevo modelo de ciudadanía y sociedad será favorecida por la financiación europea y los planes que derivan de la misma. Pero no será suficiente: un cambio de tal magnitud ha de estar basado en una actualización de los valores que sustentan lo público, un fortalecimiento institucional del liderazgo y la dirección ejecutiva de las Administraciones y una orientación a la calidad del servicio y a la eficiencia que ofrezca soluciones satisfactorias para los ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELLÁN LÓPEZ, M.A. (2015): “Un balance de la modernización autonómica y las tensiones intergubernamentales”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 2, núm. 2, págs. 165-185. Fecha de consulta: 29-07-2021. URL: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/51571>. DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_CGAP.2015.v2.n2.51571](https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2015.v2.n2.51571)

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012): *Why nations fail*. New York: Crown Publishers

ARENILLA, M. y DELGADO, D. (2019): “Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm.16, págs. 36-53. Fecha de consulta: 16-07-2021.

*Barómetro de julio* (2021). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Fecha de consulta: 26-07-2021. URL: [http://datos.cis.es/pdf/Es3330marMT\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es3330marMT_A.pdf).

BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOSCHMA, J. y GROEN, I. (2008): *Generación Einstein*. Madrid: Gestión 2000.

BOUCKAERT, G. y POLLITT, C. (2004): *Politics and Management. Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Londres: Oxford University Press.

CALDERÓN AVELLANEDA, C. (2012): “Por qué un Gobierno Abierto”, en CONCHA, G. y NASER, A. (coords.): *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, págs. 27-47. Santiago de Chile: CEPAL. Fecha de consulta: 19-07-2021.

CASTELLS, M. (2001). *La galaxia de Internet*. Barcelona: Areté.

CASTILLO BLANCO, F.A. (2021): “Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?”, en *Documentación Administrativa*, núm. 7, págs. 8-32. Fecha de consulta: 10-08-2021. URL: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10889>; DOI: 10.24965/da.i7.10889

CORTÉS ABAD, O. (2020): “La Administración tras el coronabreak. Políticas para, ¿un nuevo paradigma administrativo”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, núm. 24, noviembre 2020, págs. 6-23. Fecha de consulta: 04-08-2021. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>.

CRIADO, J.I., VALERO, J. y VILLODRE, J. (2020): “Algorithmic transparency and bureaucratic discretion: The case of SALER early warning system”, en *Information Polity*, núm. 25, págs. 449-470. Fecha de consulta: 07-08-2021. DOI: 10.3233/IP-200260.

DAHL, R. (1999): *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Doce tesis y seis hipótesis sobre la selección de empleados públicos y su futuro (2019), en *Blog de Rafael Jiménez Asensio*. Fecha de consulta: 06-08-2021. URL: DOCE TESIS Y SEIS HIPÓTESIS SOBRE LA SELECCIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y SU FUTURO-3 (wordpress.com).

El 62,5% de los funcionarios del Estado hacen teletrabajo (2020), en *Diario del Siglo XXI*. Fecha de consulta: 16-07-2021. URL: <http://www.diariosigloxxi.com/texto-s/mostrar/360771/625-funcionarios-estado-hacen-teletrabajo>

*Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (2021). Madrid: Gobierno de España. Fecha de consulta: 12-08-2021. URL: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202\\_ENIA\\_V1\\_0.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202_ENIA_V1_0.pdf).

*Estudio sobre usos y actitudes de consumo de contenidos digitales en España* (2021) Madrid: Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Fecha de consulta: 09-07-2021. URL: <https://www.ontsi.red.es/es/estudios-e-informes/contenidos-digitales/usos-actitudes-consumo-contenidos-2021>.

GAEBLER, T. y OSBORNE, D. (1992): *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.

GONZÁLEZ MARTÍN, M.R., LADERA DÍAZ, J. MATEO DÍA, C.y QUINTANILLA NAVARRO, I. (2021): “Educación, pandemia y brechas digitales: lecciones de un momento insólito”, en *Participación educativa. Segunda Época*, vol. 8, núm. 11, mayo, pág. 61-72. Fecha de consulta: 24-07-2021. URL: <https://hdl.handle.net/11162/210487>.

GUTIERREZ-RUBÍ, A. (2014): *Tecnopolítica*. Madrid: LuzAzul Ediciones.

¿Ha aumentado la COVID-19 la confianza en los gobiernos? (2021), en *Agenda Pública*. Fecha de consulta: 20-07-2021. URL: <https://agendapublica.es/ha-aumentado-la-covid-19-la-confianza-en-los-gobiernos/>.

HAN, B.C. (2014): *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

HAUBEN M. y HAUBEN, R. (1997): *Netizens: On the history and impact of usenet and the Internet*. Wiley: IEEE Computer Society Pr.

HIMANEN, P. (2001): *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Destino.

HOOD, C. (2011): “From FOI world to wikileaks world: a new chapter in the transparency story?”, en *Governance*, vol. 24, núm. 4, págs. 635-638. Fecha de consulta: 16-07-2021. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2011.01546.x.

*How Robots change the world* (2019). Oxford: Oxford Economics. Fecha de consulta: 10-08-2021. URL: <https://resources.oxfordeconomics.com/how-robots-change-the-world>.

INCIBE gestionó más de 130.000 de ciberseguridad durante el año (2021), en *INCIBE*. Fecha de consulta: 19-07-2021. URL: <https://www.incibe.es/sala-prensa/notas-prensa/incibe-gestiono-mas-130000-incidentes-ciberseguridad-durante-el-ano-2020>.

MOORE, M. (1995): *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.

*Navegantes en la Red – Encuesta AIMC a usuarios de Internet* (2021): Madrid: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. Fecha de consulta: 19-07-2021. URL: <https://www.aimc.es/otros-estudios-trabajos/navegantes-la-red/>.

NIELSEN, J. (2006): *The 90-9-1 rule for participation inequality in social media and online communities*. Fecha de consulta: 11-07-2021. URL: <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/>.

LASSALLE, J.M. (2019). *Ciberleviatán*. Madrid: Arpa Editores.

LONGO MARTÍNEZ, F. (2012): “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales”, en *Ekonomiaz*, núm. 80, págs. 47-69. Fecha de consulta: 11-07-2021.

LORENZ, L., MEIJER, A., y SCHUPPAN, T. (2021): “The algocracy as a new ideal type for government organizations: predictive policing in Berlin as an empirical case”, en *Information Polity*, núm. 26, págs. 71-86. Fecha de consulta: 07-08-2021. DOI: 10.3233/IP-200279

*Opinión Pública y Política Fiscal* (2021). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Fecha de consulta: 26-07-2021. URL: [http://datos.cis.es/pdf/Es3332marMT\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es3332marMT_A.pdf).

PARISIER, E. (2017): *El filtro burbuja, cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*. Barcelona: Taurus.

*Plan Nacional de Competencias Digitales* (2021). Madrid: Gobierno de España. Fecha de consulta: 12-08-2021. URL: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127\\_plan\\_nacional\\_de\\_competencias\\_digitales.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_nacional_de_competencias_digitales.pdf).

*Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (2021). Madrid: Gobierno de España. Fecha de consulta: 12-08-2021. URL: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf).

PRENSKY, M. (2001): “Digital natives, digital immigrants”, en *On the Horizon*, vol. 9, núm. 5, págs. 1-6. Fecha de consulta: 08-07-2021.

PUIG, T., RUBIO, L. y SERRA, A. (1999): “El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública”, en LOSADA i MARRODÁN, C. (ed.): *¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, págs. 109-139. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Fecha de consulta: 02-07-2021.

RAMIÓ MATAS, C. (2019): *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Los libros de la Catarata.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014): “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 1, núm., 2, págs. 72-93. Fecha de consulta: 03-08-2021. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4619.

SALVADOR SERNA, M. y RAMÍREZ HERNÁNDEZ, O. (2016): “Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma”, en *Cuadernos De Gobierno Y Administración Pública*, vol. 3, núm. 1, págs. 1-13. Fecha de consulta: 11-08-2021. DOI: 10.5209/CGAP.52992.

SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016): *Derecho a la buena administración electrónica*, Tesis doctoral. Valencia: Universidad de Valencia. Fecha de consulta: 08-08-2021. URL: <http://hdl.handle.net/10550/50882>.

SARTORI, G. (1984): *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

*Sociedad Digital en España 2020-2021* (2021): Madrid: Fundación Telefónica. Fecha de consulta: 20-07-2021. URL: <https://www.fundaciontelefonica.com/cultura-digital/publicaciones/sociedad-digital-en-espana-2020-2021/730/#close>.

SUBIRATS, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?*. Barcelona: Icaria Editorial.