

**“La Administración facilitadora: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico”<sup>1</sup>**

**“The enabling administration: the role of public administration in the new socio-economic order”**

*Eduardo Gamero Casado*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO: 1.- El Derecho administrativo y la Administración, en constante mutación. 2.- La Administración *facilitadora*: planteamiento. 3.- Simplificación administrativa. 4.- Agilización de proyectos estratégicos. 5.- Colaboración público-privada. 6.- Compra pública innovadora. 7.- Principios de proporcionalidad e intervención mínima. 8.- Administración digital. 9.- El nuevo escenario digital: los algoritmos y la inteligencia artificial, nuevos desafíos para la Administración y el Derecho administrativo. 10.- Otros desafíos.

RESUMEN: Este texto se redactó para su lectura como discurso de ingreso en la Real Academia San Dionisio de Ciencias, Artes y Letras de Jerez, el 29 de marzo de 2022. Procura exponer la mutación que ha experimentado el papel de la Administración pública a lo largo de este siglo, como consecuencia de tres grandes crisis: económica, sanitaria y militar. Actualmente, la Administración y el mercado deben colaborar para conseguir objetivos comunes. No pueden recelar y percibirse como enemigos, sino como aliados. La Administración *facilitadora* es una nueva etapa del Estado garante, que procura agilizar y simplificar el ejercicio de actividades y derechos por los ciudadanos.

ABSTRACT: This text was written to be read as an inaugural speech at the San Dionisio's Royal Academy of Sciences, Arts and Letters, in Jerez, on 29 March 2022. It attempts to show how the role of public administration has changed over the course of this century as a result of three major crises: economic, health and military. Nowadays, government and the market must work together to achieve common goals. They cannot see themselves as enemies, but as partners. The enabling admin-

---

<sup>1</sup> La naturaleza del texto, escrito para ser leído, explica la ausencia de citas bibliográficas y documentales.

istration is a new stage of the guarantor state, which seeks to streamline and simplify the exercise of activities and rights by citizens.

Palabras clave: Administración pública; Estado garante; Administración facilitadora; Estado social.

Key words: public administration; guarantor state; enabling administration; welfare state.

### **1. El Derecho administrativo y la Administración, en constante mutación. Breve excursio histórico**

El título de este discurso es, como ya se ha dicho, “La Administración *facilitadora*: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socioeconómico”. Pero, para entender dónde estamos, es preciso recordar de dónde venimos.

Pues bien, una de las escasas constantes históricas que caracterizan a la Administración pública y al Derecho administrativo es la de encontrarse en un proceso continuo de transformación. Como ya advirtiera Maurice Hauriou en su *Précis de Droit administratif* (1892), el campo de la vida administrativa es el campo de lo provisional, de lo revocable y pasajero.

Se trata, en efecto, de una afirmación válida en cualquier tiempo, y verdaderamente no puede -no debe- ser de otra manera: dado el carácter servicial de la Administración pública -vicarial, según el apelativo de Villar Palasí-, y estando esta organización abocada a la satisfacción del interés general por imperativo del artículo 103 de la Constitución española, no es solo inevitable, sino además imperativo, que su actuación evolucione continuamente y se adapte a las necesidades de cada tiempo.

A su vez, estando el Derecho administrativo vocacionalmente orientado a regular la realidad social y económica, y encontrándose ésta en constante mutación, es forzoso también que evolucione incesantemente para adaptarse a esa realidad subyacente. Como nos recuerda Sabino Cassese, el Derecho administrativo es el Derecho de la sociedad, y cuando la sociedad cambia, cambia el Derecho administrativo.

Es más, el Derecho administrativo debe posicionarse a la vanguardia de los cambios, en lugar de venir supeditado a ellos, para no estorbar al progreso convirtiéndose en un lastre para la consecución de las aspiraciones sociales; y convertirse, así, en una palanca que contribuya en cada momento a liderar la satisfacción de las necesidades económicas, políticas y sociales.

A lo largo de la Historia se observan sucesivas etapas en el papel que desempeñan las Administraciones públicas y el Derecho administrativo como exponentes de ese proceso de transformación. Se observa una progresiva acumulación de funciones,

pero también una mutación en los instrumentos de acción pública para adaptarse a cada contexto histórico.

Se encuentra convencionalmente admitido que el Derecho administrativo y la Administración pública surgen en los Estados occidentales con ocasión de los movimientos sociopolíticos, de corte constitucionalista, de finales del siglo XVIII: destacan la Guerra de la Independencia norteamericana (1775-1783), que culminó con la proclamación de la Constitución de 1787; y la Revolución francesa de 1789, que ese mismo año alumbró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y, poco después, la Constitución de 1791. Pero son asimismo relevantes la Revolución irlandesa (1782-1784), la holandesa (1783-1787) y la belga (1789-1790), con las que se expresa la globalidad del fenómeno.

Con anterioridad a esas fechas existen antecedentes de Derecho público, y una organización burocrática al servicio de la Corona, pero no puede reconocerse la existencia de un Derecho administrativo verdaderamente tal, esto es, acorde con los principios constitucionales que hoy caracterizan a esta rama del ordenamiento; ni tampoco de una Administración pública conforme a los postulados de actuación que hoy le reconocemos como propios.

En sus orígenes, y a todo lo largo del siglo XIX, la función primaria que se asignó a la Administración fue la garantía de la libertad y la seguridad, esto es, el orden público.

Posteriormente, el Estado del bienestar supuso la proclamación de los derechos sociales. Se encuentra comúnmente aceptado que esta etapa tiene su origen en la República de Weimar, y en especial, en la Constitución alemana de 1919. Ahora bien, como advirtiera con lucidez Walter Laqueur en *Europa después de Hitler*, no puede desconocerse la importancia que tuvo el Informe Beveridge, de 1942, para la consolidación del fenómeno: en su virtud, se instaura en el Reino Unido un acabado sistema de Seguridad Social que ha terminado por extenderse a todo el continente, convirtiéndose en una seña de identidad de los países europeos.

A lo largo del tercer cuarto del siglo XX, encuadrados en una corriente de fortalecimiento del sector público, se procede además a la asunción directa por las Administraciones públicas de la prestación de los servicios públicos, frecuentemente en régimen de monopolio, y a la creación de organizaciones públicas que gestionan las comunicaciones, los transportes, la sanidad, la educación, etc.

Pero, a la postre, el modelo se reveló ineficiente, debido a la inexistencia de competencia en el mercado. Esto condujo, en el último cuarto del siglo XX, a un fenómeno privatizador, agudizado por las crisis económicas, provocando la venta de

las empresas públicas y la externalización de funciones, reordenando los mercados y las relaciones entre el poder público y el sector privado.

Surgen entonces el llamado “Estado garante” y el Derecho regulatorio, cuyos rasgos principales han sido magistralmente descritos por los Profesores Esteve, Malaret y Muñoz Machado. En palabras del primero (2015), “El modelo de Estado garante se concibe como alternativa al Estado y la Administración prestacional que ha sido la estructura instrumental de realización del Estado social y cuyos elevados costes hacían difícilmente sostenible ese objetivo. El Estado garante es así el resultado de un movimiento estratégico por el que éste se repliega a una posición en la que su principal responsabilidad no es la de prestación, sino la responsabilidad de garantía de esas prestaciones por un sector privado que se ha fortalecido y racionalizado en los últimos tiempos”.

La Administración no presta ya directamente los servicios, sino que los entrega al mercado, pero sometiéndolo a un intenso poder regulatorio destinado a garantizar su prestación universal y su continuidad. Los antiguos servicios públicos pasan a denominarse servicios económicos de interés general, y se implantan los llamados “mercados regulados”, bajo el control de organismos públicos, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Se instala, así, un *contexto de desconfianza recíproca entre la Administración y el sector privado*. El Estado recela de las empresas, y las sujeta a instrumentos de supervisión y control. Las empresas recelan del Estado, que se percibe como un poder invasivo y limitador, incurso en excesos regulatorios.

Coetáneamente, esto es, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, la salvaguardia de relevantes bienes jurídicos, como el medio ambiente, la salud o la protección de los consumidores, produjo un extraordinario incremento de la regulación, condicionando el ejercicio de actividades por los particulares a un cúmulo cada vez mayor de requisitos y exigencias, a una verdadera maraña normativa que asfixiaba las iniciativas privadas.

### **2. La Administración *facilitadora*: planteamiento**

Hasta aquí, el excurso histórico. Y podemos entrar ahora, por tanto, en la cuestión mollar: ¿cuál es la situación actual?

A día de hoy, las coordenadas vienen marcadas por *tres graves crisis*: (i) La crisis económica y de deuda pública desatada a partir de 2008 tras la quiebra de Lehman Brothers; (ii) La crisis sanitaria provocada en 2020 por la pandemia de Covid-19, que ha tenido, a su vez, graves consecuencias económicas; y (iii) La crisis militar, producida hace tan solo unas semanas con la invasión de Ucrania, que además ha puesto de manifiesto lo poco que ha avanzado la Humanidad, lo difícil que resulta

hablar de *civilización* cuando en pleno siglo XXI seguimos siendo unos salvajes. Como advirtiera Tomas Hobbes, “El hombre es –sigue siendo– un lobo para el hombre”.

Estas circunstancias contextuales han *motivado un completo cambio de paradigma: los poderes públicos y privados han dejado de contemplarse como enemigos y se observan como aliados*. Se produce una clara simbiosis en la que el Estado y la iniciativa privada se necesitan mutuamente.

Las circunstancias contextuales que ofrece la realidad actual son las que determinan este nuevo concierto: (i) Graves y sucesivas crisis económicas, que plantean la necesidad recurrente de reactivar la economía; (ii) Limitación de los ingresos públicos, tensionados por la exigencia de reducir la deuda pública, sujeta a turbulencias de los mercados financieros; (iii) Paradójico incremento de las necesidades de gasto, por motivos que dependen de cada crisis: gastos sanitarios para afrontar la pandemia, gastos en armamento para fortalecer la Defensa, ayudas a empresas y ciudadanos especialmente castigados por la situación...; (iv) Incapacidad del sector público y el privado para salir adelante solos de la situación, imponiéndose la necesidad de colaborar para afrontar la situación alcanzando fines comunes y proyectos compartidos.

En este escenario observamos una serie de indicios y actuaciones que nos muestran un cambio de paradigma. En la actualidad la Administración no puede ser solo vista como *garante*, en la medida que el apelativo *garante* alude esencialmente a supervisión y control: el Estado se repliega y se limita a verificar que se cumplen las reglas del juego como garantía de prestación de los servicios.

Lejos de esa visión (que puede mantenerse en lo que se refiere a los mercados regulados, como queda patente con el funcionamiento contemporáneo de los mercados de la energía), actualmente la Administración está comenzando a desempeñar una función de acompañamiento, de asistencia. Ahora ha de ser percibida como *aliada*. No le basta con supervisar: tiene que implicarse activamente para lograr que los proyectos salgan adelante. La Administración debe *acompañar* a la ciudadanía para que logre ejercer sus derechos e iniciar actividades que redunden en la generación de riqueza y de empleo.

El sector público y el sector privado tienden a comportarse hoy como *aliados*, no como enemigos. Comparten objetivos y fines. La dinamización de la actividad económica y la generación de empleo son logros del sector privado que contribuyen a alcanzar los fines públicos. Incrementan las cotizaciones sociales y el pago de impuestos, mejorando la recaudación necesaria para afrontar los nuevos gastos.

La carga semántica del término *garante* permite ampliarse para acoger esta nueva dimensión: no se produce una superación o abandono del Estado garante, sino una ampliación de su espectro, compatible con su ontología: mantiene su papel

regulatorio, interviniendo para corregir derivaciones del mercado que perjudiquen los intereses generales (recordemos una vez más las medidas de intervención en los mercados energéticos como consecuencia de la escalada de precios derivada de la guerra de Ucrania); pero se añade ahora un matiz diferencial: el sector público y el privado no son ahora (no deben ser) polos enfrentados y en tensión. La relación entre ellos no puede sustentarse en la visión de un mercado desbocado que incurre en excesos contrarios al interés público y en una Administración vigilante, limitadora. Por el contrario, en términos generales y al margen de lo que sucede en mercados concretos por sus circunstancias específicas, el sector público y el privado se necesitan hoy mutuamente, en una relación que sería calificada como *recíprocamente constitutiva*, si fuera observada por Martin Heidegger, o, mejor aún, por su más aventajado continuador, Jean-Paul Sartre.

Se produce, así, una ampliación de la perspectiva del *Estado garante*, hacia la *Administración facilitadora*: una Administración cercana, que se identifica con los objetivos del sector privado y que se implica proactivamente en su consecución.

Los cambios que lo atestiguan son profundos, pero al mismo tiempo tan aparentemente asistemáticos, que cuesta percibirlos como grandes desplazamientos o transformaciones estructurales, escondidos como están en la vorágine de normas y actuaciones y en la infinita multiplicación de sus centros de producción.

Emprendemos seguidamente, por tanto, una labor de inducción, para analizar la infinidad de evidencias que muestran este cambio radical en el orden socioeconómico, y determinar, correlativamente, el papel que corresponde a la Administración pública en este mundo cambiante y en continua transformación y adaptación.

### **3. Simplificación administrativa**

El primer exponente de este replanteamiento de las políticas públicas es la *simplificación administrativa*. La Administración se encuentra empeñada, y debe esforzarse aún más, para levantar y evitar las trabas superfluas que condicionen injustificadamente el ejercicio de actividades por la ciudadanía. Con la simplificación administrativa se promueve la supresión de las cargas superfluas que no aportan valor añadido al procedimiento, o que exigen un sacrificio excesivo en comparación con los beneficios que reportan: así, reducir los plazos, acumular los trámites, eliminar la aportación documental, etc. Se articula, esencialmente, mediante la simplificación y mejora de los procedimientos administrativos: suprimiendo trámites superfluos o cargas administrativas (documentales) que no aportan valor añadido, reduciendo plazos, agilizando la tramitación...

No se trata de suprimir requisitos sustantivos (por ejemplo, rebajar el nivel de emisión de gases contaminantes, o ampliar el de vertidos), sino de reducir las *cargas*

administrativas y mejorar la tramitación. El coste total de las cargas administrativas (mera burocracia) en España ha sido estimado por la Unión Europea y la OCDE en un promedio del 4'6 % PIB, lo que representa 40.000 millones € /año. La reducción de estas cargas libera recursos para destinarlos a tareas productivas y a la dinamización económica.

Existen infinidad de expresiones recientes de aplicación de técnicas simplificación administrativa, que muestran la globalidad del fenómeno.

Podemos comenzar por aludir a las normas que pretenden agilizar la gestión de los fondos *Next Generation*. Su trasfondo es la (endémica) lentitud con que las Administraciones públicas españolas ejecutan los fondos europeos, inferior al 50 %, que hace peligrar el uso efectivo de esa lluvia de millones con la que la Unión Europea está regando la economía española.

Revisando únicamente los dos últimos años, nos encontramos con expresivos ejemplos; entre otros: (i) En el plano estatal, 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; (ii) En Andalucía, el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (iii) En Cataluña, el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; (iv) En Galicia, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; (v) En Canarias, el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado “Next Generation EU”, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19; (vi) En Castilla-La Mancha, la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación; y (vii) En Aragón, el Decreto-Ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con estas normas se promueve la simplificación y la agilización de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones y de contratación del sector público. Aun así, a la vista de los datos disponibles (del bajo porcentaje de fondos ejecutados) siguen siendo insuficientes. Resulta preciso, por tanto, reflexionar sobre la configuración actual de la legislación básica en estas materias, mejorando los procedimientos de contratación pública y de otorgamiento de subvenciones.

Además de las normas que pretenden agilizar la gestión de los fondos, observamos una tendencia generalizada a la simplificación administrativa en un espectro más global de simplificación del conjunto de la regulación.

En una retrospectiva de apenas un par de años, y ciñéndonos al ámbito autonómico, comencemos por Andalucía, donde descuellan las siguientes disposiciones: *(i)* El Decreto 622/2019, de 29 de diciembre, de administración electrónica y simplificación administrativa de Andalucía, que establece las herramientas mediante las que proceder a un proceso integral de cribado de la legislación de Andalucía para aplicar las más avanzadas técnicas de simplificación administrativa; *(ii)* El Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que implanta medidas de simplificación en variados sectores (ámbito urbanístico, medioambiental, energético, agricultura, pesca, agroalimentario, industria, construcción, turismo, comercio interior, audiovisual, etc.), como palanca para potenciar la actividad, contrarrestar la desaceleración económica y hacer el modelo productivo andaluz más competitivo y sostenible; y *(iii)* El Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, que modifica 80 normas, tanto con rango de ley como reglamentario, en 33 materias diferentes (turismo, energía, industria, comercio...), incorporando 330 medidas concretas de simplificación administrativa.

En otras Comunidades Autónomas pueden citarse: *(i)* La Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica de Cataluña; *(ii)* La Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas de Castilla-La Mancha; *(iii)* La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón; *(iv)* También en Aragón, la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa; *(v)* La Ley 2/2022, de 19 de mayo, de simplificación administrativa en materia de medio ambiente, medio natural, investigación e innovación agrícola y medioambiental de la Región de Murcia; y *(vi)* Los arts. 23 a 57 de la Ley 9/2021, de simplificación administrativa de Galicia (citada); y *(vii)* La Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.

Si bien en los años 80 del siglo pasado se produjo un fenómeno desregulador de fuerte acento neoliberal, el amplio espectro político de los gobiernos y mayorías parlamentarias que han promovido la aprobación de todas estas disposiciones descartan actualmente su adscripción a una determinada corriente ideológica, evidenciando que se trata de una preocupación compartida por todas las tendencias. Y debemos insistir en que el común denominador es la simplificación de los procedimientos administrativos (reducción de cargas, agilización de trámites), sin que llegemos a calibrar con la misma intensidad (o a percibir con la misma generalidad) fenómenos más singularizados de desregulación *sustantiva*.

Desde la dogmática del Derecho administrativo en general, y del procedimiento administrativo en particular, todas estas disposiciones revelan una evolución de la llamada *buena Administración* a la *mejor Administración* (*better regulation*). Se traduce en la transfiguración desde el procedimiento administrativo *debido*, del que nos hablaba Juli Ponce, y que sobreprima la excelencia de la decisión adoptada (aun a costa de la lentitud burocrática y de las cargas administrativas), dando paso al procedimiento administrativo *adecuado*, que es el que mejor atiende al *global* de sus funciones, esto es, promover simultáneamente el respeto de los derechos de los ciudadanos y la calidad de la decisión administrativa.

En efecto, la simplificación de procedimientos no puede suponer una supresión anárquica y acrítica de los trámites, las cargas y los contenidos de los procedimientos administrativos. Debido a que el procedimiento administrativo desempeña funciones diversas, todas ellas deben integrarse armónicamente para lograr sus fines subyacentes. Como afirmaba Albert Einstein, “Hay que simplificar las cosas tanto como sea posible, pero no más”. El *procedimiento administrativo adecuado* es aquél que equilibra las exigencias formales de la tramitación respecto a las finalidades sustantivas implicadas en el procedimiento, cumpliendo de la mejor manera posible el *global* de sus funciones.

#### **4. Agilización de proyectos estratégicos**

Otra muestra de la simbiosis entre el sector público y el privado es la implantación de iniciativas que ayudan al arranque de grandes proyectos, dinamizadores de la economía y el empleo, lo que se ha dado en llamar la *agilización de proyectos estratégicos*.

Mediante estos instrumentos desde el sector público se apoya y facilita toda la gestión burocrática necesaria para la implantación de proyectos que dinamicen la economía, que se promuevan por la iniciativa privada en sectores estratégicos y supongan una importante creación de riqueza y empleo.

En Andalucía se han articulado mediante el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía.

Se reducen los plazos de tramitación y se articulan instrumentos públicos de acompañamiento y aceleración de estos proyectos estratégicos, mediante la creación de una Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico, que (i) Asiste y acompaña a los promotores de iniciativas de interés estratégico, asesorándoles acerca del modo de cumplir las exigencias normativas; y (ii) Coordina las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía que correspondan a órganos diferentes.

En este momento, la Unidad tramita 39 proyectos, en las 8 provincias andaluzas, por valor de 7.000 millones de euros, generando más de 20.000 empleos. Los proyectos abarcan actividades de muy diversa índole: plantas energéticas, farmacéuticas, instalaciones de reciclaje de material eléctrico y electrónico, mataderos, fábricas de construcción, plantas de biogás, instalaciones de captura de CO<sub>2</sub>, etc.

Por ofrecer otro ejemplo en Galicia, se han articulado iniciativas semejantes mediante los arts. 16 ss. de la ley 9/2021 (citada); y en Extremadura, mediante las Leyes 4/2022 (citada), y 5/2022, de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía.

A mi modo de ver, este tipo de servicios administrativos de apoyo y orientación de iniciativas privadas deberían generalizarse, no circunscribiéndose a los proyectos estratégicos, sino abarcando al conjunto de actividades de iniciativa privada. Los ciudadanos que desean iniciar una actividad se enfrentan a una maraña regulatoria y a una batería de barreras: la Administración, en lugar de poner continuamente pegajos y dejarles abandonados a su suerte, debe mostrar una actitud más proactiva y facilitarles las cosas, no rebajando las exigencias normativas, sino ayudando a los promotores y contribuyendo a superar sus dificultades para lograr el buen fin del proyecto.

### **5. Colaboración público-privada**

En la misma tónica que venimos comentando, observamos un refloreamiento de la *colaboración público-privada*. Se trata de una fórmula que permite viabilizar proyectos de interés público mediante financiación y ejecución privada.

Según la economista italo-americana Mariana Mazzucato (*El Estado emprendedor*, RBA, 2014; o *El valor de las cosas*, Taurus, 2021), la asociación público-privada supone una nueva visión de la Economía, que resalta la importancia de lo público en cooperación con el sector privado.

Esta fórmula está permitiendo, por ejemplo, la construcción de centros deportivos municipales por parte de empresas privadas que posteriormente los explotan; la construcción de las líneas de metro de las ciudades andaluzas; etc.

La Ley de Contratos del Sector Público de 2017 ha revitalizado este instrumento de cooperación, que constituye un nuevo hito revelador del nuevo orden de relaciones establecido entre la Administración y el mercado.

Esta colaboración público-privada se ha puesto de manifiesto, con ocasión de la pandemia, entre otras cosas, en el desarrollo de las vacunas que han permitido superar la crisis sanitaria. Las vacunas han sido desarrolladas por laboratorios privados, pero gracias a las enormes subvenciones que han recibido para ello del sector público. La solución no se hubiera obtenido sin esta profunda expresión de colaboración público-privada.

Esa misma filosofía de cooperación subyace en los mecanismos de implementación de los Fondos Next Generation, y en particular, en los PERTEs, que exigen la cooperación entre Administraciones, empresas y centros de investigación.

## **6. Compra pública innovadora**

Para concluir con este punto, la llamada *compra pública innovadora* también es expresión de este renacer de la colaboración público-privada. Ha adquirido carta de naturaleza con las directivas de contratos de cuarta generación y la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. Supone un mecanismo mediante el que la Administración no contrata un producto o un servicio cierto, sino que: (i) Manifiesta una necesidad pública en un entorno de incertidumbre o en el que no exista la tecnología o solución necesaria, articulándose una fórmula para su diseño y desarrollo por el sector privado: por ejemplo, la Generalitat de Catalunya ha utilizado esta técnica para desarrollar un sistema innovador que asegure la calidad del servicio de limpieza, su optimización y control; (ii) Las empresas contratistas trabajan para encontrar la solución; y (iii) Una vez desarrollada la solución, se abre al mercado, licitando contratos para su implementación efectiva.

La compra pública innovadora representa una gran oportunidad de apoyo de la innovación desde el sector público. Es un claro exponente de colaboración público-privada, en la medida que el sector privado participa en el desarrollo de soluciones requeridas para la mejora de los servicios públicos.

## **7. Principios de proporcionalidad e intervención mínima**

Cambiando el tercio, pero en la línea que venimos manteniendo, otro indicador relevante de la nueva posición de la Administración es el *progresivo auge del principio de*

*proporcionalidad (e intervención mínima)*, tan querido y estudiado por mi maestro, José Ignacio López González.

Aunque ya operaba en nuestro Derecho con anterioridad, este principio ha ido adquiriendo una importancia creciente desde la Directiva de Servicios de 2006, incorporándose en la Ley 17/2009, de Libre acceso a las actividades de servicios, y en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad del mercado; en los principios de buena regulación que se incluyeron en el art.4 de la Ley 2/2011, de economía sostenible, y posteriormente en el art.129 de la Ley 39/2015; asimismo, se estableció en el art.39 *bis* de la Ley 30/1992 (en la redacción conferida por la Ley paraguas 25/2009) como principio general de actuación de la Administración ante cualquier actividad limitadora de derechos; así como, actualmente, en el art.4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En su virtud, y tomando su formulación en este último precepto, “Las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen”.

Se trata de un poderoso freno a los excesos de regulación y a la imposición de limitaciones al inicio de actividades privadas, poniendo de manifiesto, una vez más, la reconsideración del papel de la Administración respecto al mercado: debe sopesar bien las cargas a las que somete las actividades privadas, imponiendo solo las imprescindibles.

Con fundamento en estos preceptos ha ido recayendo una relevante jurisprudencia que anula las disposiciones administrativas restrictivas de derechos cuya proporcionalidad no se encuentre debidamente motivada y justificada. Así ha sucedido, por ejemplo, con diversas sentencias del Tribunal Supremo, como (i) La STS 1913/2018, de 4 de junio, que anula ciertos requisitos establecidos en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor (licencias VTC); (ii) La STS 1741/2018, de 10 de diciembre, declara nulos variados requisitos impuestos por el Decreto 79/2014, que regula los apartamentos turísticos en la Comunidad de Madrid; (iii) La STS 26/2019, de 15 de enero, en este caso sobre el Decreto 113/2015 de viviendas vacacionales de Canarias; (iv) La STS 172/2019, anula requisitos desproporcionados a las gasolineras *desatendidas* o *low cost*; (v) La STS 1639/2019, de 27 de noviembre, que anula la prohibición establecida por el Colegio de Abogados de Madrid de que los colegiados mayores de 75 años participaran del turno de oficio; o (vi) La STS 708/2022, de 9 de junio, que considera

desproporcionado que los Psicólogos no puedan ejercer la especialidad de Psiquiatría infantil.

Actualmente, y combinado con el principio de precaución, el principio de proporcionalidad ha sido la pieza clave para el control contencioso-administrativo de las medidas adoptadas por la Administración ante brotes del Covid-19, como puso tempranamente de manifiesto el Auto del Juzgado Contencioso-administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, de 2 de marzo de 2020, antes incluso de que se declarase el estado de alarma. En efecto, el principio de proporcionalidad es la herramienta de la que se han servido los tribunales para ratificar o rechazar las limitaciones impuestas por las autoridades sanitarias, cuando consideraban que no superaban el test de proporcionalidad. Como síntesis de la jurisprudencia recaída en la materia puede acudirse a algunas sentencias significativas del Tribunal supremo, en la que a su vez se referencias muchos supuestos diferentes de adecuación o no al principio de proporcionalidad, y que ratifican o no las medidas planteadas por las Comunidades Autónomas: por ejemplo, las SSTS 1092/2021, de 26 de julio; 1103/2021, de 18 de agosto; o la 1112/2021, de 14 de septiembre.

En definitiva, el principio de proporcionalidad tiene un creciente protagonismo como modulador de la actividad administrativa por parte de la Administración facilitadora, que solo puede imponer limitaciones al inicio de actividades o al ejercicio de derechos cuando se encuentre estrictamente justificado y motivado en razones imperiosas de interés general.

Para cerrar todo este capítulo, podríamos ofrecer otros muchos ejemplos de simbiosis entre la Administración y el sector privado, como los ERTes, tal y como se han configurado durante la pandemia: no dejan de ser un mecanismo de cooperación público-privada, de reparto de las cargas entre los sectores público y privado para prevenir el mantenimiento del empleo y evitar un agravamiento de la crisis económica.

## **8. Administración digital**

Pero debemos ya cambiar de registro. En efecto, en una disertación como la de esta tarde, consagrada a analizar el papel de la Administración y el Derecho administrativo en la sociedad contemporánea, no puede soslayarse su principal rasgo característico: el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha dado lugar a un nuevo período histórico, la *Era de la Información*, como lúcida-mente advirtió el sociólogo Manuel Castells en uno de los 100 libros más influyentes del siglo XX.

Las Administraciones públicas no son ajenas a este proceso, en el que se observan tres etapas. Una primera fase se desarrolla a lo largo de la primera década del

siglo XXI. La administración electrónica era percibida como un instrumento para la mejora de los derechos de la ciudadanía y de la eficiencia de la Administración. Permite realizar gestiones las 24 horas del día, los 365 días del año. Y agilizar la tramitación de los procedimientos, incluso diseñando trámites automatizados, como la obtención del certificado de empadronamiento.

El punto álgido de esta etapa se encuentra en la aprobación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos al sector público: la segunda Ley de administración electrónica a nivel mundial, que nos situaba a la vanguardia de este proceso.

Durante este período se articularon planes de digitalización de procedimientos y se promovió la prestación de servicios electrónicos, creándose diferentes herramientas y plataformas, como los registros electrónicos, las sedes electrónicas, las plataformas de notificación electrónica, etc.

La realidad ha sido muy diferente durante la segunda década del siglo XXI.

Como hemos venido denunciado desde la doctrina académica (Julián Valero, Lorenzo Cotino, Isaac Martín Delgado, Rubén Martínez o yo mismo), así como el Consejo de Estado (Dictámenes 275/2015, de 29 de abril; y 45/2021, de 18 de marzo), en muchos países o Administraciones con alto grado de implantación de administración electrónica se viene produciendo la paradoja de conducir a una manifiesta pérdida de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones públicas, particularmente apreciable cuando se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos.

Son expresivos de todo ello, en primer lugar, las barreras con que se encuentran los ciudadanos a la hora de presentar escritos en los registros y plataformas públicas (como la de contratación), por la imposición de campos obligatorios, la restricción del tamaño de los ficheros adjuntos, o la escasa usabilidad de las herramientas (que les lleva a confusiones tales como pensar que concluyeron el trámite de presentación sin haberlo logrado, viéndose posteriormente excluidos del procedimiento). Pero también son expresivos de la peor condición de los sujetos obligados a la relación electrónica la pérdida (de facto) del trámite de subsanación de solicitudes, en virtud de lo dispuesto en el art.68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; o el desfavorable régimen de las notificaciones electrónicas resultante de los arts.41 ss. de la misma Ley, que genera supuestos de flagrante indefensión.

La jurisprudencia vino siendo muy tolerante con esta situación. Baste recordar algunos pronunciamientos, cuyo último exponente fue la sentencia del Tribunal Supremo 47/2018, que admite ampliamente la imposición obligatoria del canal electrónico y santifica medidas claramente discriminatorias de los sujetos obligados.

Ahora bien, a partir de 2021 observa un cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, mediante una serie de sentencias que discuten el proceder de la Administración y anulan actuaciones que han privado a los ciudadanos de sus derechos en el procedimiento administrativo.

No podemos entrar en el examen detallado de estas sentencias debido a su carácter técnico, pero sí debemos citar algunas de ellas. Así (i) La STS 635/2021, de 6 de mayo, que anula el deber de relacionarse por medios electrónicos impuesto por una Orden ministerial, y sobre la que volveremos enseguida; (ii) Las SSTs 762/2021, de 31 de mayo; y 968/2021, de 6 de julio, que flexibilizan los requisitos en las presentaciones a registro electrónico; (iii) La STS 954/2021, de 1 de julio, que reconoce el derecho a subsanar las presentaciones de recursos administrativos que hayan tenido lugar por medios presenciales cuando exista el deber de realizar la presentación electrónica; y (iv) La STS 680/2021, de 13 de mayo, que obliga a la Administración a conformar adecuadamente los expedientes electrónicos, sin limitarse al escaneo “amontonado” de la documentación, sin índice alguno.

Parece que los magistrados se han sensibilizado paulatinamente ante los problemas a que se enfrentan los ciudadanos cuando deben realizar gestiones por medios electrónicos. Seguramente, porque la generalización de estos medios también en la Administración de Justicia les lleva a padecer en sus propias carnes las dificultades de realizar trámites por medios electrónicos, sometiendo al interesado a una complicadísima *gymkhana* que es sumamente difícil superar con éxito.

Lo más grave de todo es la imposición del canal electrónico que se ha producido con ocasión de la pandemia. Supuestas medidas de seguridad sanitaria, que exigen la concertación de cita previa y que pudieron tener sentido inicialmente, cuando se desconocían las vías de contagio y no se contaba con la generalización de las vacunas, se han mantenido con posterioridad, sin motivo alguno que lo justifique.

Así, por parte de muchas Administraciones públicas se está privando a los ciudadanos de su derecho a ser atendidos presencialmente. Tienen que solicitar previamente cita en un número telefónico en el que nunca se consigue. Y transcurren implacablemente los plazos para realizar sus trámites: la solicitud de una subvención o de una prestación, la presentación de un recurso...

La situación es gravísima en relación con personas afectadas por la brecha digital (denominada por Cáritas “el analfabetismo del siglo XXI), como las personas mayores o discapacitadas, que no logran ejercer sus derechos y se sienten absolutamente desamparadas, debiendo acudir a la ayuda de familiares y amigos porque la Administración les ha abandonado a su suerte. Algo que venimos denunciando desde la doctrina científica, con importantes aportaciones como la de Rafael Jiménez Asensio.

Esta situación es manifiestamente ilegal. El art.14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no permite imponer indiscriminadamente a los ciudadanos el deber de relacionarse por medios electrónicos, sino que ha de garantizarse que disponen de los medios y los conocimientos necesarios. Según los estudios disponibles, el 35% de los hogares españoles sufrió el apagón digital durante la pandemia por falta de habilidades o de dispositivos electrónicos.

El Tribunal Supremo ha reaccionado contundentemente contra esta práctica, en una de las sentencias que revelan su cambio de tendencia: la 635/2021, de 6 de mayo. En ella se obliga, en primer lugar, a que esta obligación se imponga mediante Real Decreto (Consejo de Ministros), y no mediante una mera Orden ministerial, y mucho menos, mediante una simple decisión administrativa de imponer a los ciudadanos una cita previa. Y en segundo lugar, exige que la imposición del canal electrónico solo se haga cuando los sujetos obligados tengan acreditada la disposición de los medios necesarios.

En la misma línea se manifiesta la reciente STSJ País Vasco de 9/2/2022 (rec.392/2021), que ha anulado los artículos de un Decreto de la Diputación Foral de Vizcaya que imponían a todas las personas físicas el deber de presentar la declaración de la renta por medios electrónicos.

En definitiva, en esta segunda etapa de la administración electrónica se ha producido un claro deterioro de los derechos de los ciudadanos ante la actuación de la Administración, derechos que ha costado siglos consagrar. Lo cual nos evidencia que *La lucha por el Derecho*, a la que aludía Rudolf von Ihering, es una batalla que sigue librándose a día de hoy, incluso en los países más desarrollados.

En el contexto de la Administración facilitadora, debe modificarse radicalmente este proceder. Las Administraciones públicas deben desplegar medios para asistir a los ciudadanos a realizar los trámites, ya sean presenciales o telemáticos, en lugar de imponerles deberes de imposible cumplimiento.

### **9. El nuevo escenario digital: los algoritmos y la inteligencia artificial, nuevos desafíos para el Derecho**

En este momento ya sabemos cuáles son las soluciones y servicios básicos de administración electrónica que se deben implantar, conocemos cuál es la metodología adecuada para desplegarlos, y hemos identificado los problemas jurídicos que se deben resolver para su implantación conforme al paradigma del Estado de Derecho. Persisten problemas, tanto de implementación de las soluciones como de deterioro de los derechos de la ciudadanía. Pero los tenemos identificados y esperamos poder resolverlos.

A pesar de que esa etapa pudiera todavía parecer inconclusa, observamos que la tercera década del siglo XXI nos abre un nuevo período con cuestiones diametralmente diferentes: la irrupción de nuevas tecnologías *disruptivas* que suponen un cambio sustancial de coordenadas y de las reglas del juego. Frente al término clásico de *administración electrónica*, pasamos ahora a hablar de la *administración digital*.

Me refiero, en primer lugar, al empleo de algoritmos y de inteligencia artificial en el sector público, planteando una problemática jurídica de muy diferente naturaleza a la que veníamos atendiendo hasta ahora.

La importancia y la utilidad de la inteligencia artificial están fuera de toda duda. Para calibrar su impacto en los próximos años baste con apuntar algunos datos: según las estimaciones de la UNESCO, se espera que la inteligencia artificial genere 4 billones de dólares de valor añadido en 2022. Y la Unión Europea pretende movilizar 10.000 millones de euros al año de aquí a 2030 para implementación de soluciones de inteligencia artificial.

Los beneficios que reporta la inteligencia artificial en el sector público son indudables. Por ejemplo, permite mejorar la prestación de los servicios públicos, señalando las necesidades de transporte y comunicaciones, el emplazamiento idóneo de centros educativos, sanitarios, deportivos, etc., o incluso permitiendo una personalización de los servicios, como en el caso del turismo, y una mejora de las prestaciones, como las cirugías en centros sanitarios.

Cabe aludir a un caso de éxito aplicado por la Junta de Andalucía: la tramitación de ayudas a autónomos por su descenso de actividad como consecuencia de la pandemia por COVID-19. Como soporte a la tramitación de los expedientes de otorgamiento de estas subvenciones se contrató una solución de robotización que permitió resolver más de 67.000 expedientes en apenas 3 meses (2.500/día). El coste de implantación de la herramienta fue de unos 100.000 euros, y redujo la carga de trabajo de 20.000 funcionarios que pudieron dedicarse a otras labores de valor añadido, entrañando un ahorro de costes de tramitación estimado en más de 1 millón de euros. El ejemplo es elocuente por sí mismo de las ventajas que entraña el uso de esta tecnología, especialmente cuando la resolución del procedimiento no entraña juicios de valor, sino el cumplimiento de unos requisitos tasados y fácilmente verificables.

El problema reside en que esta tecnología impacta intensamente en varios derechos fundamentales, especialmente cuando se utiliza para la toma de decisiones. Por ejemplo, cuando se utiliza, como viene ocurriendo ya, para establecer mecanismos de acceso a los servicios públicos como la educación, para asignar tareas o puestos de trabajo, para conceder complementos salariales, para otorgar subvenciones, o para iniciar inspecciones tributarias o laborales, e incluso, dar pie a la incoación de procedimientos sancionadores.

El uso de la inteligencia artificial en esos ámbitos afecta, en particular, a los siguientes derechos:

a) Al *régimen de protección de datos* (art.18 CE). Los datos son la gasolina de que se nutren los algoritmos y los sistemas de inteligencia artificial. Para su programación es imprescindible el manejo de *big data*. En este punto la cuestión es la licitud en la obtención y tratamiento de tales datos.

b) Al *derecho a la igualdad, sin padecer discriminación* (art.14 CE). Viene siendo vulnerado en la programación de los sistemas, que se nutren de datos sesgados que incurren en decisiones discriminatorias. Existen precedentes de graves sesgos en sistemas de inteligencia artificial implantados en el sector público, algunos de los cuales han llegado incluso a suponer la caída de Gobiernos nacionales. Así, el Tribunal de Distrito de La Haya pronunció una sentencia el 5 de febrero de 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:865), mediante la que anuló una elaboración de perfiles para la lucha contra el fraude implantada por el Gobierno holandés que únicamente se utilizó en los calificados como “vecindarios problemáticos”, concluyendo el Tribunal que ese criterio puede provocar exclusión, discriminación y estigmatización injustificadas. Desde 2013, 26.000 familias fueron injustamente acusadas de fraude y obligadas a devolver las subvenciones que recibieron. El impacto de este asunto ha sido tan alto, que acabó forzando la convocatoria de elecciones en Países Bajos.

c) Al *derecho a la tutela judicial efectiva* (art.24 CE), vinculado con la necesidad de motivar las decisiones tomadas mediante inteligencia artificial, que no siempre son transparentes en cuanto a su proceso de adopción. En particular, diferentes desarrollos de inteligencia artificial, como las redes neuronales o el aprendizaje profundo, no permiten explicar el *por qué* de la decisión adoptada por el sistema, que se diseña para aprender y evolucionar y desemboca en decisiones cuya última razón de ser desconocen los programadores. Este tipo de soluciones no permiten cumplir un requisito esencial de los actos administrativos, la motivación. El incumplimiento de este requisito ya ha dado lugar en otros países a la anulación de sistemas de inteligencia artificial mediante los que se adoptaron decisiones administrativas sin que fuera posible conocer las reglas lógicas por las que se tomaron (Sentencias del Consejo de Estado italiano núm.2270, de 8 de abril de 2019; y núm.8472 de 13 de diciembre de 2019).

Por lo demás, aunque la llamemos *inteligencia* artificial, a veces se demuestra incapaz de hacer honor al sustantivo, revelándose bastante necia. Así lo demuestra una anécdota sucedida hace apenas unos meses en la Liga Escocesa de Fútbol: en orden a prevenir los contagios por la pandemia de Covid-19, decidieron programar

las cámaras que retransmitirían un encuentro mediante algoritmos que siguiesen al balón. De este modo, no habría operadores de cámara en el estadio y se reducirían las probabilidades de contagio. La idea era buena, pero nadie reparó en un hecho aparentemente trivial: uno de los jueces de línea padecía una grave alopecia. Este hecho imprevisto finalmente se reveló decisivo, y arruinó por completo la retransmisión, pues despistó a un algoritmo programado para perseguir un objeto esférico, donde quiera que se encontrase: los telespectadores se pasaron todo el encuentro viendo correr al linier por la banda. Y no había ningún humano al mando que lo pudiera remediar.

La anécdota es cómica, pero sobre todo resulta preocupante, por no decir patética. Es un buen ejemplo de lo que puede suceder. Esto ha ocurrido con una irrelevante retransmisión deportiva, pero: ¿qué sucede cuando el algoritmo y la inteligencia artificial se implantan para tomar decisiones que afectan e impactan muy sensiblemente en los derechos y en el destino de las personas, y presentan desviaciones y fallos de funcionamiento que, muchas veces, no somos siquiera capaces de saber? Hemos de tener en cuenta que estos sistemas se han implantado ya para tomar decisiones tan delicadas como la incoación de expedientes sancionadores, el reconocimiento de complementos salariales, la asignación de puestos de trabajo, o el acceso a prestaciones y a servicios públicos. ¿Podemos confiar en las máquinas?

En orden a prevenir estos problemas, es crucial la supervisión humana y lo que Juli Ponce denomina gráficamente como *reserva de Humanidad*: debe haber un humano al mando. Es más, tal y como prevé la legislación española (arts.41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), estos sistemas deben someterse a supervisión, auditoría y control. Pero no a un control cualquiera, sino que satisfaga dos rasgos esenciales: 1) Integralidad, esto es, que la supervisión, auditoría y control debe abarcar todas las etapas (o ciclo de vida) de la solución tecnológica, desde su diseño, hasta su implementación, puesta en servicio y revisión periódica; 2) Multidisciplinariedad, por cuanto que en el equipo auditor o supervisor deben integrarse profesionales de diferentes campos, y además de contar con ingenieros, matemáticos o informáticos, también deben incorporar juristas (para preservar el respeto de los derechos antes aludidos) e incluso de filósofos (por las connotaciones éticas que se ven implicadas en muchos sistemas de inteligencia artificial).

Para abordar todos estos problemas, se encuentra en fase de aprobación una normativa europea, la llamada “Ley de inteligencia artificial”, que desarrolla un minucioso marco normativo en relación con esta cuestión. Carecemos de tiempo para exponer en pormenor esta interesante disposición. Tan solo diremos que es un importante paso adelante, y entraña grandes aciertos (como la clasificación de los

sistemas de inteligencia artificial en función de su riesgo potencial), pero que omite algunas garantías relevantes en un Estado de Derecho.

Debemos destacar, por otra parte, que la falta de regulación específica de la inteligencia artificial no supone que en este momento no sean de aplicación los derechos y garantías generales que nuestro Ordenamiento establece frente a la actuación administrativa. Los sistemas que se desarrollen sin tenerlo presente pueden acabar generando graves perjuicios, ser finalmente anulados por sentencias judiciales y producir un grave deterioro reputacional y grandes pérdidas económicas.

Es muy útil y necesario construir un nuevo marco regulatorio específico para la inteligencia artificial, pero mientras se promulga, se ha de exigir la aplicación a esas tecnologías de los principios y reglas generales del Derecho, especialmente por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales.

### **10. Otros desafíos**

La situación actual plantea otros muchos desafíos. Sin ánimo –ni posibilidad– de extenderme mucho más por razones de tiempo, simplemente aludo a algunos de ellos.

Debemos resaltar, en primer lugar, la relevancia que tiene la *ciberseguridad* en la actualidad, y la necesidad de que la Administración pública se implique a fondo para garantizar la seguridad en las redes de información y comunicación. Los ataques informáticos constituyen actualmente una preocupante amenaza global. Según los datos disponibles, un ciberataque supone un gasto de 50.000 euros para una empresa media. Supone un nuevo nicho de negocio para los delinquentes. Es expresivo lo que sucedió en relación con esta cuestión durante el gran confinamiento en el Campo de Gibraltar: la reconversión de los narcotraficantes en ciberdelinquentes. Ya se ha tomado conciencia de la gravedad de la situación y se están dando importantes pasos por parte del sector público, articulados alrededor de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Es evidente la necesidad de reforzar los medios policiales, lo cual evoca una reviviscencia del Estado-policía decimonónico.

Otro gran reto que tiene ante sí la Administración es articular el *teletrabajo*, de acuerdo con los compromisos asumidos con los sindicatos. La pandemia no solo ha demostrado la necesidad de articular este tipo de trabajo en remoto, para evitar la parálisis de la Administración y contribuir paralelamente a la conciliación de la vida familiar y profesional. Pero esta fórmula se presta a abusos que es preciso impedir. El desafío es articular mecanismos que permitan el teletrabajo sin suponer un descenso en la productividad.

Tampoco podemos olvidarnos aquí de una tecnología emergente, el *metaverso*, que previsiblemente supondrá un nuevo giro radical en la manera de relacionarse.

Este tema se bastaría por sí solo para completar todo un discurso de ingreso, y aun nos quedaríamos cortos, debido a la cantidad de cuestiones que suscita. Apuntemos tan solo algunas pinceladas. El metaverso es un medio en el que nos relacionaremos masivamente como nosotros mismos, y no ya como avatares o personajes de ficción. En lo que estrictamente se refiere a relaciones con el sector público, nos permitirá, por tanto, acceder a centros –virtuales, pero oficiales– de enseñanza o de salud, o a museos y espectáculos culturales. Y también nos permitirá entablar relaciones jurídico-administrativas: concertar una cita para presentar una declaración tributaria con un asistente, otorgar un poder *apud acta*, recibir una notificación, etc. La cuestión es, por una parte, que no existe *un solo* metaverso, sino *muchos*: diferentes plataformas que se han desarrollado por operadores distintos. Y no está claro si acabarán refundiéndose en unas pocas, o incluso en una sola –poco probable–; o si serán interoperables entre sí –más realizable–, de manera que se pueda transitar por distintos metaversos con el mismo avatar sin necesidad de crear uno nuevo para cada plataforma. Por otra parte, sucede que aun no disponemos de tecnologías que nos permitan alcanzar niveles adecuados de seguridad, al menos el deseable para el sector público.

En mi opinión, la Administración *facilitadora* no puede quedar al margen del metaverso: al contrario, debe tomar parte activa en él, puesto que será una forma mucho más amable –usable– de relacionarse por medios telemáticos. Pero al mismo tiempo, debe preservar la seguridad de la plataforma, evitando que se produzcan ataques informáticos que provoquen daños a los ciudadanos o a la propia Administración. En mi opinión, la manera de conciliar todos los intereses es la creación de un metaverso específico del sector público, sustentado en un soporte tecnológico que quede bajo el exclusivo control del sector público, garantizando así tanto la identidad de los sitios (si *entramos* en las dependencias de la Agencia Tributaria en el metaverso, hay garantías de que es la Agencia Tributaria y no un pirata informático quien está detrás), como la seguridad de las relaciones jurídico-administrativas que lleguen a realizarse en ellos. Esta ha sido ya, de hecho, la apuesta del Gobierno de Navarra, que ha creado su propio metaverso y lo mantiene bajo su exclusivo control. Es, sin duda, una estupenda fórmula. Pero, a mi juicio, la solución óptima es que todo el sector público (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, e incluso la organización administrativa de la Unión Europea) se doten de un solo metaverso común, en el que los ciudadanos puedan entrar con las debidas garantías. Sería una nueva expresión de la Administración *facilitadora*, siempre requerida de adaptaciones a la realidad subyacente: también a ésta de generación incipiente, pero que tanto puede cambiar nuestras vidas.