

CAPÍTULO 1

DETRÁS DE LA PANTALLA: TRANSICIÓN DIGITAL,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA¹

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Sector Público
Doctor en Derecho UPV/EHU
Acreditado como catedrático de Universidad

«Que el futuro sea digital; pero, ante todo, que sea un futuro humano»
SHOSHANA ZUBOFF, *El capitalismo de la vigilancia*, Paidós, 2020, p. 690.

«La comunicación digital elimina el encuentro personal, el rostro, la mirada, la presencia física. De ese modo, acelera la desaparición del otro»
BYUNG-CHUL HAN, *No cosas. Quiebras del mundo de hoy*, Taurus, 2021, p. 74)

SUMARIO

I. ENCUADRE: ¿ES ACEPTABLE UNA DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO QUE EMPEORE LA ATENCIÓN O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA FRENTE A LA SITUACIÓN EXISTENTE EN LAS RELACIONES PRESENCIALES?—II. DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROCESO DE INTERACCIÓN DE NORMAS, ESTRUCTURAS, PROCEDIMIENTOS Y PERSONAS.—III. EL NUDO DEL PROBLEMA. DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, CIUDADANÍA Y TRANSICIÓN DIGITAL.—IV. ESTRATEGIAS EUROPEAS DE DIGITALIZACIÓN E INCLUSIÓN DIGITAL. DE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA A LA INCLUSIÓN DIGITAL.—V. LA DIGITALIZACIÓN EN ESPAÑA A IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU CONCRECIÓN EN DETERMINADOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA, INSTRU-

¹ Esta ponencia pretende situar conceptualmente los términos de un problema que ha emergido con fuerza tras la pandemia, aunque en cierto modo ya estaba incubado. Evidentemente, las reflexiones que siguen se retroalimentan de la trayectoria profesional de quien escribe y, especialmente, de algunos programas formativos, colaboraciones puntuales y trabajos o estudios de consultoría realizados en los últimos años, así como de determinadas reflexiones puntuales sobre este tema en diferentes entradas en el Blog *La Mirada Institucional*. Pero, especialmente, el trabajo de mayor calado que se ha realizado sobre este importante tema es la elaboración de un extenso Estudio de Consultoría que, en 2021, sirvió a la institución del Ararteko para publicar el Informe editado por la citada institución que lleva por título *Administración digital y relaciones con la ciudadanía; su aplicación a las administraciones públicas vascas*, y que daba continuidad a la Recomendación General del Ararteko 4/2020, esta centrada en la primera etapa de la pandemia. En el Estudio citado se pueden ampliar muchas de las reflexiones aquí contenidas; aunque en este texto se hace referencia a algunos documentos que, dada la fecha de su aprobación o difusión, no se reflejaban en el trabajo inicial.

MENTOS DE *SOFT LAW* Y EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.—VI. FINAL.—VII. BIBLIOGRAFÍA

I. ENCUADRE: ¿ES ACEPTABLE UNA DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO QUE EMPEORE LA ATENCIÓN O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA FRENTE A LA SITUACIÓN EXISTENTE EN LAS RELACIONES PRESENCIALES?

La digitalización de la sociedad es, sin duda, imparable. Y, como es obvio, tal proceso impacta sobre las Administraciones Públicas, así como, especialmente, sobre las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía. La preocupación por esta cuestión es creciente, también por lo que implica de hipotética afectación a los derechos de la ciudadanía en sus constantes e inevitables relaciones con las Administraciones Públicas.

Nadie duda, en efecto, que la digitalización ha de ser inclusiva. Tampoco admite duda alguna que, en la transición digital y en la mejora de la prestación de los servicios públicos que tal estrategia comporta, es donde la legitimidad de los poderes públicos se juegan buena parte del crédito de confianza de la ciudadanía. Lo que es inaceptable en términos de legitimidad democrática es que la prestación de servicios y la atención a la ciudadanía empeoren con la digitalización. Y algo de esto está pasando hoy en día. Cabe preguntarse por qué y, asimismo, cuáles son los remedios para evitar esas patologías que están empezando a estar muy extendidas.

De todos es conocido cómo la pandemia no solo supuso una innegable aceleración de la digitalización, sino que, por lo que ahora interesa, implicó una tendencia marcada hacia el encastillamiento de las Administraciones Públicas que, justificándose en medidas de protección sanitaria de los empleados públicos y mediante las barreras que implicaban unas frías y anónimas pantallas, obligaron de forma fáctica (a pesar del evidente derecho de opción reconocido en las disposiciones legales vigentes) a que, salvo excepciones muy puntuales, los ciudadanos no obligados normativamente se tuvieran que relacionar también de forma exclusiva con las organizaciones públicas por medios telemáticos. Se generalizó, así, en un contexto de excepción un sistema denominado de *cita previa*, que ya venía funcionando en determinados ámbitos de la actuación administrativa, pero siempre mediante un sistema de acceso multicanal en el que la atención presencial no estaba excluida, como con la pandemia sucedió. El problema se agravó cuando el acceso a una solicitud de cita previa se contrajo hasta límites insólitos, llegando incluso a extenderse una *mafia* de obtención de citas previas que, mediante pago de cantidades, buscaban solución a situaciones muchas veces angustiosas para tramitar determinados procedimientos ante la Administración. Todavía hoy siguen existiendo esos canales oscuros de obtención de cita previa, previo pago de cantidades, en algunos ámbitos de las Administraciones Públicas. Pero ello se produjo, además, porque los canales alternativos a la presencialidad y a la tramitación telemática tampoco funcionaron, como ha sido el caso de la atención telefónica, que también en no pocas situaciones ha fracasado por comple-

to. Los teléfonos de la Administración hay veces, y no pocas, que nadie los coge. No hay respuesta. Es una nueva modalidad de silencio administrativo, más hiriente si cabe que la no respuesta; es el desprecio hacia el ciudadano que solicita una información o busca un cauce para llevar a cabo un trámite administrativo.

Sin embargo, el escándalo de la cita previa, ahora tan aireado, no es más que la punta del iceberg. Resulta llamativo cómo la crisis Covid19 fue una situación excepcional que, sin embargo, implicó cambios de tendencia estructurales (o con intentos de convertirse en tales) en el (mal) funcionamiento de buena parte del sector público español y de sus estructuras burocráticas. Todo esto con el silencio cómplice de una política gubernamental que frente estas cuestiones aparentemente instrumentales, pero que forman parte del ADN existencial del sector público, apenas ha venido prestando atención alguna. Sorprende así cómo responsables políticos ministeriales, autonómicos o locales miran para otro lado cuando en las dependencias administrativas de sus respectivos departamentos se pisan un día sí y otro también los derechos de la ciudadanía. Aún estamos esperando que el Parlamento o las Cámaras autonómicas, por no decir los plenos de los respectivos ayuntamientos, aprueben alguna declaración institucional en este sentido. Nadie se da por convocado o interpelado. Es un problema hiriente, pero que a la clase política, acomodada en sus prerrogativas y poco o nada interesada por los problemas tan prosaicos como este, no parece afectarle lo más mínimo.

Se olvida con frecuencia que, además, fue precisamente la pandemia la que aceleró una implantación excepcional y un tanto caótica de una modalidad de prestación de la actividad profesional en el empleo público como era el teletrabajo, que hasta entonces dormitaba (casi) inaplicado con la puntual excepción (tomada con cuentagotas) de la conciliación entre la vida laboral y familiar, que no es ni debería ser una justificación real del trabajo a distancia. Fruto de ese contexto excepcional, comenzó un reverdecer del teletrabajo en el sector público, animado por un mala e improvisada regulación normativa que convertía en estructural lo que hasta entonces se había configurado como excepcional; a lo que se unió una gestión desordenada de la puesta en marcha del teletrabajo desde el punto de vista organizativo, olvidando algunas cuestiones clave. Y estos puntos centrales a los que el teletrabajo debe dar respuesta no son otros que, por ejemplo, los siguientes:

- 1) Qué servicios se deben mantener siempre abiertos presencialmente;
- 2) Qué tareas y con qué intensidad pueden ser objeto de teletrabajo;
- 3) Qué objetivos se deben cumplir en el trabajo a distancia;
- 4) Qué medios de supervisión y control existen;
- 5) Y, en fin, qué modalidad de evaluación del cumplimiento de las tareas se desarrollará y con qué efectos.

La acelerada implantación de un teletrabajo que comenzó por una situación excepcional como era la pandemia (como indicó un gestor público: «Coge el ordenador

y corre a refugiarte en tu domicilio»), no se hizo ninguna de tales preguntas. El legislador que reguló esta materia, tanto en los iniciales reales decretos-leyes 28 y 29/2020, como posteriormente en la Ley 11/2021, tampoco se complicó mucho la vida con esas imprescindibles premisas para que esa modalidad de trabajo a distancia funcionaria realmente. Menos aún lo hizo el legislador del teletrabajo en el empleo público, cuya regulación final del artículo 47 bis del EBEP, es sencillamente decepcionante. Y con esos mimbres normativos no podía salir mejor el cesto aplicativo. Primó, así, el derecho de los empleados (como se decía, mal regulado y peor aplicado) frente a los intereses públicos, eufemismo que esconde los innegociables derechos de la ciudadanía. Y de aquellos vientos, vienen algunas tempestades. Si los medios son malos, difícilmente podremos obtener un buen fin de la Administración. El teletrabajo, si no da respuesta correcta a las cuestiones planteadas, puede provocar (como en muchos casos está sucediendo) un empeoramiento de la prestación de los servicios públicos y de la propia atención a la ciudadanía. Y eso es una consecuencia grave, muy grave. No se pueden mejorar los derechos de los empleados públicos a disponer de un mayor confort en el ejercicio de sus prestaciones a costa de los derechos de la ciudadanía. Si se rompe la razón existencial de las Administraciones Públicas, que no es otra que hacer la vida más fácil a los ciudadanos, con mejores servicios y prestaciones, tal como se decía, la erosión de la legitimidad pública puede llegar a afectar a los cimientos del Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho. Y no es ninguna broma.

Así, no sorprende cómo cada vez con más insistencia los medios de comunicación se hacen eco de las disfunciones que genera el teletrabajo en la prestación de servicios públicos o, en fin, del enorme eco que tiene la presencia del teletrabajo en el sector público a diferencia del privado. Como muestra dos ejemplos recientes. Comenzando por este aspecto, es llamativo, según se publicó en el diario digital *The Objective* (16 de abril de 2023), que el peso porcentual del teletrabajo en el sector privado sea en 2023 el 12 por ciento, mientras que en el sector público alcanza al 41 por ciento de la plantilla. Sorprende, por tanto, que el sector público, cuya vocación natural es de servicio y atención a la ciudadanía, disponga de esos porcentajes tan elevados; mientras que el sector privado limite o acote mucho más su uso. Y, en relación con el mal funcionamiento de los servicios públicos como consecuencia de una mala gestión del teletrabajo, los medios digitales están plagados de denuncias; por ejemplo, esta reciente publicada en el *Diario de Avisos* (17 de abril de 2023), en un reportaje que lleva por enunciado «Canarias, en emergencia burocrática», y en el que el Presidente de la Federación Provincial de Empresarios de la Construcción de Santa Cruz de Tenerife (FEPECO), aparte de quejarse amargamente por el mal funcionamiento de los servicios burocrático-administrativos, concluía sus reflexiones del siguiente modo: «*La implantación del teletrabajo ha hecho que las dependencias públicas de cualquier Administración se parezcan a una tienda de muebles en saldo, porque solo se ven mesas, sillas vacías, luces encendidas, aire acondicionado funcionando, armarios cerrados, alguna alma en pena. Los verdaderos héroes son los vigilantes de seguridad.*» No puede ser más gráfico y desgarrador

el testimonio. Tal vez, los responsables públicos del sector público español no han sido nunca consciente (o si lo han sido, aún sería más preocupante) de que con un sistema de empleo público que no sabe gestionar la diferencia y que carece de cualquier instrumento objetivo y efectivo de seguimiento y evaluación del rendimiento y del desempeño de las tareas realizadas, es totalmente imposible que el teletrabajo pueda funcionar siquiera sea con un mínimo de resultados en la gestión. De ahí al mayor deterioro del servicio público solo va un paso. Únicamente aquellas organizaciones públicas que consigan medir los resultados de las tareas realizadas a distancia, previa fijación de estándares, seguimiento o medición de resultados podrán ver cómo no se deteriora o degrada su propio funcionamiento, con afectación directa a la ciudadanía. Hoy por hoy, son muy pocas las Administraciones Públicas (más bien anecdóticas) que esos procesos los pueden llevar a cabo.

Un reciente ejemplo sangrante de limitación de derechos a la ciudadanía, es el denunciado por la organización CIVIO en relación con la tramitación del Ingreso Mínimo Vital. Un robot diseñado por CIVIO estuvo durante 18 días haciendo llamadas automatizadas cada media hora al teléfono oficial del IMV que gestiona dudas. Durante 150 llamadas nadie respondió. Y en la llamada 151 por fin se oyó una voz humana. Ni qué decir tiene que para cuando se contestó a esa llamada, más de 15 días después, muy probablemente el demandante de la información ya habría perdido sus derechos al finalizar los plazos reglamentarios de tramitación de la ayuda. Algo muy grave falla cuando la entidad oficial que gestiona las ayudas para paliar la pobreza extrema tiene esos déficit de gestión, que en este caso puedan tacharse de inhumanos.

Bien es cierto que, tras múltiples y reiterados atropellos de los derechos de la ciudadanía, esa deriva inicial como consecuencia de la pandemia parece iniciar ahora un lento proceso de reflujos hacia una relativa y tímida apertura de unas Administraciones Públicas que estaban cerradas a cal y canto. Pero la situación objetiva sigue siendo muy desigual. Cuando han transcurrido más de tres años desde el inicio de la pandemia, el retorno a la normalidad burocrático-administrativa en cuanto a la atención presencial a la ciudadanía está siendo una operación compleja y dista muchísimo aún de haberse normalizado. El teletrabajo se ha considerado como una suerte de derecho adquirido en una situación excepcional que se pretende exportar sin matices a una situación de normalidad, la cita previa también se considera aún en muchas organizaciones públicas como el medio natural de canalizar la entrada de documentos por vía presencial, y mientras tanto los sufridos ciudadanos ven afectados directamente sus derechos sin que haya siquiera una justificación legal que avale tales atropellos. En efecto, hay aún innumerables Administraciones Públicas que siguen exigiendo cita previa (habitualmente telemática) para atender a la ciudadanía o para que se puedan presentar documentos en las oficinas de asistencia en materia de registros (con los problemas que ello implica de afectación a plazos y de vulneración del derecho de acceso al procedimiento administrativo o de las garantías del interesado, en su caso). Hay ejemplos hirientes, muy aireados en los medios de comunicación y en las redes sociales, como son los servicios administrativos de inmi-

gración, también determinados servicios sociales o prestaciones de esas características, pero especialmente el escándalo ha tomado unos visos de ser enorme en algunos territorios en lo que afecta a la gestión de la Seguridad Social y, en particular, en el acceso a las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital o, más aún, en lo que afecta a las prestaciones por jubilaciones, donde ha habido innumerables quejas y denuncias ciudadanas sobre la imposibilidad material de obtener hora y día para gestionar tales asuntos.

Todo ello ha conllevado, además, intervenciones puntuales de las instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía (defensores del pueblo autonómicos y más tarde el Defensor del Pueblo estatal) e incluso unas efectivas campañas a través de las redes sociales y por diferentes blogs, (particularmente intensa ha sido la campaña promovida en las redes por el abogado gallego Diego Gómez) que han terminado por crear un clima de presión ciudadana que han hecho repensar algunos de esos cierres administrativos a la atención ciudadana directa o personalizada que habían sido sustituidos por la cómoda (para la Administración y para aquellas personas con amplias competencias digitales y recursos tecnológicos adecuados) atención telemática a través de las sedes electrónicas, distintas y muy diferenciadas en cuanto su accesibilidad y facilidad de uso, de las también nada homogéneas Administraciones Públicas. Sin embargo, sigue habiendo Administraciones Públicas que mantienen aún sus sistemas de cita previa inclusive para las oficinas de asistencia en materia de registros, ignorando las recomendaciones de las defensorías o no prestando ninguna atención a las innumerables quejas y denuncias de los medios de comunicación y de las redes sociales. Como antes se decía, no se dan por aludidos. Es una suerte de irresponsabilidad difusa. Nadie asume que la decisión es suya o que en su mano está cambiar ese estado de cosas. Es, sencillamente, una tomadura de pelo, que hace de los proyectos tan aireados de Gobierno abierto, Gobernanza colaborativa, transparencia participativa y otras lindezas, una rotunda mentira pública. La fragmentación administrativa en ese mosaico de estructuras gubernamentales superpuestas en el que se ha convertido este Estado llamado España, introduce más aún, dadas las también innumerables «sedes electrónicas» existentes (cada una con su factura propia), mayores dificultades para que los ciudadanos interrelacionen con esas Administraciones que, como siempre se dice en tono demagógico, están abiertas a la ciudadanía, ya que —según los discursos oficiales, que desmiente una y otra vez la práctica cotidiana— «lo importante son las personas» y «no dejar a nadie atrás». Esloganes vacíos o mentiras piadosas, para autoconsumo interno.

II. DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROCESO DE INTERACCIÓN DE NORMAS, ESTRUCTURAS, PROCEDIMIENTOS Y PERSONAS

No cabe duda que esas tendencias de (mal) funcionamiento organizativo de los servicios públicos que arrancan de hacer frente a una situación excepcional, fueron

modulando, sin apenas darnos cuenta, una Administración pública que descubrió en la digitalización y en la atención telemática, la solución definitiva a muchos de sus pretendidos problemas. En suma, ese cóctel de situaciones de excepcionalidad estructural-organizativa y de (mala) gestión de personas como intensa resaca de la pandemia, ha terminado generando en algunos casos un deterioro paulatino del funcionamiento de las organizaciones y de los servicios públicos en claro detrimento de los derechos de la ciudadanía. La inevitable interacción entre normas, estructuras, procesos y personas en lo que a resultados de la gestión pública afecta, se advierte aquí con toda su plenitud. La digitalización ha de comportar, tal como se decía más arriba, mejoras sustantivas en la calidad de prestación de los servicios públicos. No se puede desagregar la digitalización como proceso y abordar aisladamente medidas como si no tuvieran relación entre ellas, pues cualquier decisión puntual afecta directamente al corazón y al propio bombeo de sangre al sistema organizativo en su conjunto.

En efecto, si se quiere lograr una digitalización efectiva e inclusiva, tanto desde la dimensión interna de la propia Administración como especialmente de sus relaciones con la ciudadanía, debe existir una plena armonía entre los cuatro polos que conforman la transformación digital del sector público; a saber:

- a) la tecnología;
- b) los procesos;
- c) la organización y gestión de personas;
- d) la ciudadanía.

No basta que las Administraciones Públicas inviertan mucho en recursos tecnológicos si estos no mejoran la efectividad de los resultados de gestión. Cualquier proceso de digitalización obliga a la organización a adoptar medidas de transformación, y asimismo a ser conscientes de que una digitalización efectiva impactará inevitablemente sobre las tareas y rediseño de los puestos de trabajo, pues debe implicar como finalidad última la prestación de mejores servicios a la ciudadanía y el fortalecimiento de la atención (también presencial), así como el acompañamiento a las personas con limitadas competencias digitales o déficit de recursos tecnológicos en el complejo proceso de transición digital, que al fin y a la postre es la última razón existencial de lo público y de la propia política.

Dicho de otro modo, una digitalización que no parta de los parámetros expuestos es, lisa y llanamente, un proceso condenado al fracaso. Si la digitalización no altera las estructuras, los procesos o las formas de trabajar, y sobre todo no mejora los resultados de la gestión de forma cuantitativa y cualitativa, lo único que se está logrando es incorporar tecnología a una máquina que carece de sentido y finalidad, que ha perdido la orientación, ocultado su misión y cuya visión se ha anulado, por no hablar de que sus valores se han extraviado. La clave a la respuesta frente a estos problemas está, por un lado, en la configuración de un modelo holístico de digitalización en el

sector público y, por otro, en la articulación de una transición efectiva que no descuide nunca a las personas que, por los motivos que fueren, se quedan al margen del proceso, en un papel de excluidos digitales, con lo que ello conlleva de potencial pérdida de derechos.

Fracasar en este modelo holístico de digitalización implica, por consiguiente, ahondar la fractura de falta de legitimidad y desconfianza que hoy en día impregna a las relaciones de la ciudadanía con el sector público, que cada día es mas honda. El descrédito de lo público no solo ha tocado a las puertas de la Administración, sino que ha entrado hasta sus últimos despachos y mesas de trabajo. Hay una percepción cada vez más generalizada de que las Administraciones Públicas maltratan a la ciudadanía, especialmente por un abandono irresponsable de la política gubernamental frente a este tipo de cuestiones, pero también por un marcado déficit organizativo y una pésima concepción sobre cómo implantar un proceso de digitalización, que cada vez será más disruptivo, y que orilla frecuentemente a los colectivos más vulnerables por razones de edad, económicas, sociales, de discapacidad o de género; pero asimismo ese desdén afecta a buena parte de una ciudadanía que encuentra un sinfín de *barrenas digitales* en sus relaciones telemáticas con un sector público fracturado en miles de sedes electrónicas (oficinas virtuales) a las que se debe acceder en muchos casos tras la lectura y análisis de otros tantos centenares de manuales de instrucciones, a veces con una estructura compleja, lenguaje opaco y explicaciones tortuosas. Cualquier ciudadano español se relaciona al menos con tres niveles de gobierno (municipal, autonómico y central), pero también con innumerables departamentos o silos, por no hablar de estructuras administrativas inferiores. Cualquier nueva gestión telemática (ayudas o subvenciones, asistencia sanitaria, trámite de pensiones de jubilación, inscripciones o solicitudes de cualquier tipo, demanda de información o un larguísimo etcétera) implica habitualmente darse de bruces con una realidad digital adversa, que puede generar ansiedad, frustración, cabreo o incluso pérdida de derechos, en ciertos casos existenciales o de primera importancia. No es un tema menor, precisamente.

III. EL NUDO DEL PROBLEMA. DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, CIUDADANÍA Y TRANSICIÓN DIGITAL

El presente trabajo parte de la premisa de que la digitalización en el sector público, y sus impactos sobre la ciudadanía, es un proceso abierto desde hace años (inclusive décadas), que se ha basado principalmente en determinadas estrategias públicas lideradas por la Comisión Europea. Esas estrategias europeas han tenido su reflejo mimético en el ámbito español, posteriormente trasladadas al campo normativo y asimismo a instrumentos de *soft law* en su versión más castiza. Pero sobre esos instrumentos ha intervenido asimismo un contexto de transformación acelerado del *statu quo* heredado de la era analógica como consecuencia de una revolución tecnológica altamente dis-

ruptiva; fenómeno que se ha visto multiplicado por la particular situación de excepción pandémica antes expuesta.

Lo realmente importante de este proceso es que esa disrupción que afecta directamente a las Administraciones Públicas y a sus relaciones con la ciudadanía, solo puede afrontarse con un mínimo éxito (o con unas secuelas que no terminen siendo heridas abiertas de difícil resolución) mediante *una transición digital ordenada y planificada*. Este es el punto clave del problema expuesto: una transición digital de tales características requiere no solo inversiones y medidas de incentivación crecientes, sino también un cambio radical en el modo y manera de entender esas relaciones. Al fin y a la postre un cambio de cultura política y administrativa sobre cómo encarar este complejo problema; que, de no afrontarse de forma decidida, se irá agravando con el paso del tiempo. Hay un cierto paralelismo, salvando las distancias, con la transición ecológica, sobre todo con los devastadores efectos del cambio climático, aspecto en el cual hay una cierta percepción cargada en algunos casos de irresponsabilidad política y ciudadana de que nada realmente sucede porque los efectos no son constantes sino a veces imperceptibles o de lenta, pero implacable, ejecución. Los resultados se advierten cuando nada parece tener remedio. Las advertencias de Philippe Blom o de Bruno Latour al respecto son esclarecedoras, pero también estremecedoras. La digitalización también avanza de forma silente en lo que respecta a sus letales efectos de exclusión social o de afectación puntual. Es una suma de individuos anónimos quienes se ven afectados. Su voz apenas se escucha, salvo en las redes sociales y, excepcionalmente, cuando reciben eco puntual y esporádico en algún medio de comunicación.

Llevar a cabo un proceso de transición digital ordenado y planificado exige, por tanto, un cambio radical de actitud de las organizaciones públicas, de sus líderes políticos, directivos y empleados públicos, lo que conlleva un despliegue de recursos vinculados con la empatía, la atención directa y el apoyo permanente a todos aquellos colectivos y personas que estén fuera, parcial o totalmente, de esos procesos disruptivos tecnológicos, corriendo el riesgo de quedarse en los márgenes de la sociedad y fuera, por tanto, de las prestaciones públicas que, en teoría, se ofrecen a toda la ciudadanía. El papel de la política es fundamental, debiendo poner en el punto de atención central a las personas, no solo de manera retórica, sino de modo efectivo. Y hasta ahora la política está prácticamente ausente a la hora de dar respuesta a semejante desafío. Asimismo, los responsables directivos o ejecutivos del sector público tienen que incorporar en su liderazgo una noción inclusiva de la integridad que alcance a la ética del cuidado. Ni que decir tiene que, por su parte, el papel de los funcionarios y del resto de empleados públicos, como facilitadores y protagonistas de una atención empática, directa y de apoyo a la ciudadanía en este campo, se muestra trascendental. Volver a situar los valores de servicio a la ciudadanía y de respeto efectivo por sus derechos en el centro de la acción político-burocrática de las estructuras gubernamentales se torna un objetivo imprescindible. Y, asimismo, los sindicatos del sector público deben ate-

nuar su exclusiva mirada corporativa (que promueve solo la defensa de los intereses de los empleados públicos) y abrir sus ojos a una realidad, a veces sangrante por su injusticia, que supone cercenar los derechos de la ciudadanía por una digitalización poco inclusiva o, en algunos casos, excluyente.

La transición digital planteada en términos correctos implica también una mayor atención del marco normativo vigente y del cúmulo cada vez mayor de instrumentos de *soft law* o de estrategias de digitalización a las personas y, concretamente, a aquellos colectivos o personas que se encuentran fuera de los circuitos digitales, sea por estar incluidos en grupos desaventajados o excluidos de la digitalización, o ya sea porque tienen dificultades para llevar a cabo diferentes trámites administrativos o gestiones burocráticas con el sector público de las que no pocas veces dependen soluciones existenciales de primera importancia para alguna de tales personas o colectivos (ayudas, subvenciones, pensiones, etc.).

Sorprende la insensibilidad inicial que las disposiciones normativas e instrumentos de *soft law*, tanto europeos como españoles, han mostrado a esta problemática de la exclusión digital y, en particular, a los medios de reparar tales déficits. Poco a poco esta tendencia parece remitirse, pero aún dista mucho de estar resuelta o ni siquiera encauzada. La transición digital, desde el punto de vista de las relaciones entre Administraciones Públicas y ciudadanía no ha pasado hasta fechas recientes de un mero recordatorio a veces lapidario incorporado en las normas o en las diferentes estrategias aprobadas tanto en la Unión Europea como en España. Una breve e incompleta referencia a este primer momento de este largo proceso puede ser necesaria.

En cualquier caso, hay una reflexión colateral que en estos momentos se torna necesaria. La digitalización comporta, en principio, el uso de diferentes medios para canalizar su uso; si bien, no cabe duda que en estos momentos (y más tras la pandemia) el teléfono móvil inteligente se ha convertido en un instrumento casi más importante que la propia documentación de identificación personal. Sorprende que, sea a través de ese medio electrónico o sea a través de otro cualquiera, a la ciudadanía se le haya obligado a disponer de instrumentos digitales para sus relaciones (también su identificación) con las Administraciones Públicas. Desde un punto de vista de ejercicio de libertades, no cabe duda que las personas no disponen ya de derecho de opción frente a esas exigencias. Si la persona es un huérfano de la digitalización se transforma fácilmente en un paria y su visibilidad administrativa es inexistente. Ello tiene serias implicaciones sobre los derechos de la ciudadanía, que ya están condicionados en su ejercicio por el fenómeno digital, que es puramente instrumental pero que afecta de lleno a la sustancia del ejercicio de tales derechos, al margen de que inaugure (y desarrolle hasta su plenitud) un capitalismo de vigilancia (Zuboff) o, incluso, un control con ribetes de autoritarismo de la actividad de las personas a través de su huella digital y el trazado, siempre identificable, de sus actividades telemáticas que consumen buena parte de su actividad vital.

IV. ESTRATEGIAS EUROPEAS DE DIGITALIZACIÓN E INCLUSIÓN DIGITAL. DE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA A LA INCLUSIÓN DIGITAL

No cabe orillar que la inclusión digital ha estado siempre presente en las estrategias europeas de digitalización, aunque ese protagonismo al inicio fuera muy tibio y se ha ido haciendo más creciente conforme el proceso ha adquirido ribetes más disruptivos y acelerados. Así, en 2010, la Comunicación de la Comisión Europea, *Una Agenda Digital para Europa*, se hizo eco de tal enfoque. Sin embargo, su incidencia mayor se proyectó sobre la falta de capacitación de los usuarios por no tener una alfabetización digital adecuada y en los problemas de brecha digital derivados de la discapacidad, aunque también incidentalmente se refería a los grupos sociales desfavorecidos. La Comisión centró el foco durante los años siguientes en lo que se denominó como *Una Estrategia para el Mercado Común Único Digital de Europa*, que tenía por objeto central fomentar la competitividad de la UE, en un mercado cada vez más globalizado y con dos potencias que eran muy fuertes en este terreno (Estados Unidos y China). Buscar un cierto equilibrio será, a partir de entonces, una línea de actuación central de la UE. Pero en este enfoque el ciudadano se diluía, salvo en lo que afectaba a su protección de datos personales (RGPD de 2016), que ha sido uno de los puntos fuertes de la legislación europea frente al menos incisivo marco regulatorio estadounidense en materia de privacidad de datos personales (no digamos nada del totalitarismo digital que se ha terminado imponiendo en la República Popular China en lo que a protección de datos personales respecta).

Aun así, en el marco de esa estrategia, el propio Parlamento europeo instó a la Comisión a llevar a cabo «una mejor cooperación entre las administraciones públicas y ofrece(r) un servicio mejor, más fácil y personalizado a todos los ciudadanos». Recomendaba, por tanto, la confección de «planes de acción», pero sus medidas iban dirigidas a salvaguardar la seguridad, la protección de datos, la accesibilidad y otras cuestiones conexas, no prestando atención específica a la brecha o exclusión digital.

Años después, la Comunicación de la Comisión titulada *Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano* (COM (2019) 168 final), como su propio enunciado indica, «coloca a la persona en el centro del desarrollo de la Inteligencia Artificial», buscando articular un «marco ético y jurídico apropiado». Así, el *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, es plenamente consciente de que, sin perjuicio de que la IA se está desarrollando rápido (y de que) cambiará nuestras vidas», esta tecnología disruptiva «conlleva una serie de riesgos potenciales, como la opacidad en la toma de decisiones, la discriminación de género o de otro tipo la intromisión en nuestras vidas privadas o su uso con fines delictivos». Así, se enuncia con claridad el papel central de la persona en el uso de tal tecnología, lo que se ha configurado como una visión antropomórfica de la IA.

Este es el trazado argumental del citado *Libro Blanco*: «Resulta clave que la inteligencia artificial europea se asiente en nuestros valores y derechos fundamentales, como

la dignidad humana y la protección de la privacidad»; debiendo generarse en el sector público «un ecosistema de confianza», por los evidentes riesgos a los derechos fundamentales que puede comportar su (mal) uso. Pero siendo importantísimo este enfoque, en verdad lo que se pretende proteger en este caso son los derechos fundamentales de *toda la ciudadanía*; esto es, no se adopta aquí un tratamiento sesgado o parcial de esta tecnología disruptiva aplicada a ciertos colectivos o personas, sino al conjunto de la población. Este objetivo general puede generar, paradójicamente, una dispersión de efectos y una pérdida del foco selectivo que esa política de digitalización debería tener en torno a una mirada orientada, como se decía, a la transición digital, que por esencia afecta desigualmente a las personas y a los diferentes colectivos de la sociedad. En todo caso, se añade a modo de justificación que «la adopción de una IA ética y fiable en toda la economía de la UE», implica configurar esta tecnología bajo la óptica de «estar al servicio de las personas y ser una fuerza positiva para la sociedad». Este enfoque impregnará, sin duda, la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, que se asienta sobre esos mismos fundamentos.

Quizás, uno de los documentos más importantes que sobre esta materia ha generado estos últimos años la Comisión Europea sea el titulado *Shaping the Digital Transformation in Europe* (2020), en el que, partiendo de estrategias y enfoques anteriormente aplicados por la Comisión, incide en crear ecosistemas tecnológicos, dotarse de un liderazgo digital, pero también incide en un punto muy relevante a nuestros efectos como *la gestión prudente de la transición digital y de sus riesgos*. En efecto, esta estrategia Europea de carácter holístico sobre el alcance y los efectos de la digitalización (que transita desde los impactos de la digitalización sobre el cambio climático, la salud, la educación, el empleo o, entre otros muchos ámbitos, sobre la propia ciudadanía y el tejido empresarial, así como sobre los aspectos éticos en sus aplicaciones), advierte desde el inicio de los riesgos que comportan las tecnologías disruptivas en términos de incremento de las desigualdades, por lo que resulta necesario adoptar un conjunto de medidas que conformen a esa transformación digital en un fenómeno inclusivo y sostenible. Parte el citado documento de que en torno al 22 por ciento de los empleos se verán afectados en Europa por la digitalización, cuyo porcentaje cabe presumir que será mayor en la Administración Pública, especialmente en aquellos empleos cuyas tareas dominantes sean de gestión o trámite administrativo, siempre más fáciles de automatizar o a de aplicar programas de Inteligencia Artificial. Asimismo, en el marco de la suscripción de nueve iniciativas para orientar el camino hacia la digitalización, el citado documento pone hincapié en cómo garantizar un impacto social positivo, en el sentido de que se recojan medidas de inclusión social que contrapesen los potenciales efectos adversos que los riesgos de una digitalización desordenada pudiesen comportar.

Se puede decir que, con esas nuevas bases conceptuales que refuerzan el papel inclusivo de la digitalización, es cómo se deben construir en Europa los esfuerzos de digitalización permanente a los que llama la Comisión, particularmente a través del esfuerzo inversor que implican las diferentes estrategias semestrales y, en especial, tras la dura

y compleja pandemia con la puesta en marcha del programa *Next Generation EU* y con los programas estructurales de inversión articulados a través del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Ambos ejes de actuación ponen el foco, como se verá de inmediato en la digitalización como eje central de las actuaciones inversoras con el fin de reforzar la transformación y la resiliencia de las diferentes economías de la Unión Europea.

En efecto, todos esos documentos europeos sobre digitalización someramente expuestos, adquieren hoy en día más importancia por un dato objetivo en nada menor: la incorporación de la transformación digital como una de las líneas-fuerza de los proyectos de inversión enmarcados en el Instrumento Europeo de Recuperación y, concretamente, en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, o en lo que convencionalmente se ha denominado como los fondos europeos extraordinarios dirigidos a poner en marcha una política anticíclica de estímulos que puso en circulación la Unión Europea a partir de 2020 por medio de los fondos *Next Generation EU*, dotados para España, como es sabido, inicialmente con 140.000 millones de euros (hoy en días ampliados a una cifra superior a los 150.000 millones de euros) en concepto de ayudas no reembolsables y préstamos en condiciones ventajosas; transferencias financieras que están sujetas o condicionadas, como también es sabido, a la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales. A partir de la aprobación de tales fondos (julio 2020) y de su concreción normativa, primero tras el Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis Covid-19, y después, por medio del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el papel de la digitalización en la sociedad y en su tejido empresarial, en las administraciones públicas (o en el sector público en su conjunto) y sobre la propia ciudadanía adquirirá una velocidad de vértigo en los próximos años. A todo ello se ha unido más recientemente la estrategia europea en el plano de la energía, que se concreta en el Plan para poner fin a la dependencia de la UE con respecto a los combustibles fósiles rusos (*REPowerEU*), que se ha concretado, entre otras acciones normativas, alineadas más con la transición verde, pero con algunos reflejos más tangenciales en el ámbito de la digitalización: por ejemplo, en el Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo, de 5 de agosto, sobre medidas coordinadas para la reducción del gas, y en el Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas; ambos reglamentos dictados en el marco del citado Plan *REPowerEU* presentado en mayo de 2022, bajo las pautas establecidas en la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2022 «*REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*».

Ese refuerzo a la digitalización procedente de la Unión Europea ha ido adoptando un giro (aún parcial y de cierta timidez) desde postulados más económicos y tecnológicos hacia un mayor protagonismo de las personas y, por tanto, de la trascendencia

que la transición digital tiene para alcanzar que tan complejo proceso no implique fracturas sociales y exclusiones digitales que puedan enturbiar sus resultados.

Y esa tendencia se advierte de modo mucho más marcado a partir de otros documentos más recientes de la Unión Europea, como son, por ejemplo, la Comunicación de 9 de marzo de 2021, *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* [COM(2021) 118 final], o la más reciente *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital*, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [COM(2022) 28 final], de 26 de enero de 2022.

El primero de tales documentos asienta la estrategia *Brújula Digital 2030* sobre cuatro puntos cardinales. Y, a nuestros efectos, es importante el primero de ellos, que se enuncia del siguiente modo: *Ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados*. Este primer eje de actuación pretende contar con una ciudadanía cualificada digitalmente, tanto en lo que afecta al mundo del trabajo como a la disponibilidad de incrementar el número de expertos. Pero mucho más importante es a nuestros efectos la meta que se pretende alcanzar en 2030 por lo que afecta a competencias digitales: «El Plan de acción del pilar europeo de derechos sociales prevé que el objetivo de porcentaje de adultos con al menos capacidades digitales básicas sea del 80 % en 2030», según prevé el *Plan de acción del pilar europeo de derechos sociales* [COM(2021) 102]. Sin duda, esa base de una alta capacitación digital, al menos en competencias básicas, es una premisa necesaria para alcanzar el reto de que la ciudadanía interaccione con las Administraciones Públicas sin riesgo alguno ni dificultades adicionales tanto en la demanda de servicios como en la realización de trámites. Pero adviértase que el objetivo es del 80 % a cumplir en 2030, año hasta el cual queda aún un largo trecho temporal y, por consiguiente, un amplio período de tiempo en el que las medidas transitorias para evitar los desajustes que se puedan dar son, más que necesarias, imprescindibles, sobre todo si se quieren paliar los efectos de una digitalización excluyente. Y aun así, en el hipotético caso que se alcanzaran esos porcentajes de competencias digitales básicas en 2030, cabe constatar que, al menos, un 20 % de la población quedaría extramuros de esas capacidades digitales básicas y, por consiguiente, no podría interactuar digitalmente con garantías con la Administración Pública correspondiente. Ni que decir tiene que los poderes públicos no pueden dejar a la intemperie a esas personas, menos aún cuando con toda probabilidad serán las más vulnerables socialmente.

En ese sentido, la estrategia europea *Brújula Digital 2030* resulta un tanto decepcionante, pues cuando trata en su punto cardinal de la *Digitalización de los servicios públicos* presenta de modo retórico la necesidad de que los servicios públicos permitan a los ciudadanos «influir en la dirección y los resultados de las actividades de los Gobiernos de forma más eficiente y mejorar los servicios públicos», estableciendo unos servicios públicos digitales que faciliten un acceso general y fácil a los servicios públicos con una interacción continua de capacidades avanzadas, como el tratamiento de datos, la inteligencia artificial y la realidad virtual»; aunque rápidamente, en un ejercicio de realismo, se admite en el mismo documento que, «sin embargo, falta bastante para

materializar esta visión». Si bien el objetivo final es muy loable, que en el espacio digital todos los ciudadanos tengan los mismos derechos que se aplican fuera de línea y puedan ejercerse plenamente por medios telemáticos, el camino a recorrer no será fácil y menos aún sino se adoptan desde el inicio medidas efectivas de acompañamiento a las personas y colectivos más vulnerables (discapacitados, personas de edad avanzada, migrantes, familias monoparentales, especialmente mujeres vulnerables, jóvenes sin recursos, etc.), pero también a aquellos que encuentran serias dificultades para adecuarse a los cambios tecnológicos tan disruptivos que conlleva muchas veces la relación con las diferentes organizaciones del sector público, plurales en su estructura y competencias, pero también en sus medios tecnológicos de acceso y tramitación digital. El objetivo de un «entorno digital centrado en el ser humano», que aparece explicitado en las conclusiones de la propia estrategia *Brújula Digital 2030* requiera, como se viene insistiendo, no solo medidas programáticas o declarativas sino un conjunto de acciones escalonadas que acompañen de forma efectiva en esa compleja transición, aspecto hasta ahora bastante descuidado, por no decir que en algunos casos abandonado.

No obstante, la *Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales para la Década Digital* ofrece, a pesar de ser un instrumento de *Soft Law*, un arsenal de ideas fuerza y de principios que deberían servir para articular unas medidas normativas de transición digital tanto por lo que afecta a la normativa europea como particularmente a la española, que se encuentra bastante desfasada en este punto y, en especial, tal enfoque tendría que incidir sobre el modo cómo las organizaciones públicas afrontan la transición digital desde parámetros inclusivos y de garantías a los derechos de la ciudadanía más vulnerable o con menores recursos y competencias tecnológicas para interactuar con el sector público por medios digitales.

Comienza la *Declaración* con un preámbulo que pone en valor esa centralidad de la persona en los procesos tan disruptivos que se vivirán en los próximos años con la digitalización, y destaca, así, que «la transformación digital afecta a todos los aspectos de la vida de las personas», destacando el papel que el Parlamento Europeo viene otorgando a la inclusividad, lo que exige en línea con las Declaraciones de Tallín, Berlín y Lisboa, que «el modelo de transformación digital refuerce la dimensión humana del ecosistema digital». Y, por consiguiente, en línea con lo expuesto en la *Brújula Digital 2030*, aunque ahondando en la dimensión personal del proceso de digitalización, se apuesta decididamente por «una transformación digital centrada en los ciudadanos, basada en la solidaridad y la inclusión, y que recuerda la importancia de la libertad de elección». Y este último inciso es muy relevante (aunque en el documento analizado esa libertad de elección se despliegue solo sobre la inteligencia artificial y un entorno digital justo), porque, efectivamente, la inclusión parte de la inevitable premisa de que hay personas y colectivos que, por motivos educativos o sociales, están fuera del entorno digital o con serios problemas para poder moverse adecuadamente y con garantías en tal ecosistema, a quienes se deben ofrecer, por tanto, alternativas viables que exigen de las Administraciones Públicas atención presencial alternativa para que, en ejercicio

de esa libertad de elección, puedan acudir a ella para la realización de trámites, consultas o la recepción de servicios públicos.

Esa Declaración sitúa de forma correcta (Capítulo I) a las personas en el centro de la transformación digital. Pero tal enunciado declarativo se complementa con lo establecido en el Capítulo II que tiene como objeto la *Solidaridad e inclusión*, donde se abordan cuestiones tan relevantes como la garantía de que «las soluciones tecnológicas respeten los derechos de las personas, permitan su ejercicio y promuevan la inclusión», lo que implica «llevar a cabo una transformación digital que no deje a nadie atrás y que debería incluir (aspecto de especial importancia al objeto de este trabajo), «en particular, a las personas mayores, a las personas con discapacidad o a las personas marginalizadas, vulnerables o privadas de derechos, así como a quienes actúen en su nombre». El documento comentado incide asimismo sobre un aspecto relevante como es el de «velar por la transparencia en el uso de los algoritmos u la inteligencia artificial», al efecto de que las personas estén informadas sobre sus posibles afectaciones. En cualquier caso, esa *Declaración* parece dar un paso más en la necesidad de articular una ordenada y efectiva transición digital, aunque tampoco termina por culminar una batería de propuestas y medidas que salvaguarde su efectividad y minimice los riesgos de exclusión digital.

Si esto sucede así en la Unión Europea, la situación en España es aún menos receptiva a un marco de digitalización que sea inclusivo, articulando esas medidas de transición que se tornan imprescindibles, puesto que, como se verá de inmediato, tanto el marco normativo como los documentos que dan pie a los procesos de transformación digital del sector público y de sus relaciones con la ciudadanía, apenas pasan de las meras declaraciones de intenciones. Veamos, por tanto, cuáles son a grandes líneas los ejes del marco normativo y las diferentes estrategias de digitalización que culminan en estos momentos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, interesando solo en estos momentos cómo tratan tales normas y, sobre todo, los planes e instrumentos estratégicos, la transición digital como medio de facilitar la incorporación de la ciudadanía a esos procesos disruptivos tecnológicamente que están en marcha, con el fin de evitar su afectación a la calidad de los servicios públicos recibidos y a un más que evidente deterioro de la atención ciudadana, dado que ambos ejes deben ser mejorados de forma inmediata para paliar las exclusiones digitales que hoy en día se advierten.

V. LA DIGITALIZACIÓN EN ESPAÑA A IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU CONCRECIÓN EN DETERMINADOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA, INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW* Y EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

En consecuencia, depende cómo se haga esa digitalización, esto es, de qué manera se articule e implante tal proceso, y sobre todo cómo se gestione la siempre compleja

transición, veremos si realmente mejoran las prestaciones públicas a la ciudadanía o, por el contrario, estas se ven preteridas o empeoradas. Los riesgos, como se viene advirtiendo en estas páginas, son muy tangibles y hoy en día muy evidentes. La brecha digital, especialmente por lo que afecta a España, no se está atenuando si no que, en ciertos aspectos, se está profundizando, «dejando a muchas personas atrás», a pesar de que la Agenda 2030 y los diferentes ODS pretendieran precisamente lo contrario, y de que los mensajes gubernamentales insistan un día sí y otro también machaconamente en esa idea. Esto se ha visto en lo que afecta a muchos colectivos vulnerables (tercera edad, situaciones pobreza, familias monoparentales, menores, etc.) y áreas de actuación de la Administración Pública (educación, servicios sociales, ingreso mínimo vital y renta de garantía de ingresos, sistema de pensiones, sanidad, inmigración, etc.). Bien es cierto que el Informe *DESI 2022* ofrece una ligera mejoría de los indicadores de digitalización, asimismo en lo que afecta a capacidades o competencias digitales de la ciudadanía, en relación con los que ofrecían los Informes anteriores. Pero aun así, el número de ciudadanos de este país que no acreditan disponer de competencias digitales básicas, que serán las necesarias para poder entablar relaciones digitales con las Administraciones Públicas, ronda los veinte millones de personas, lo que sencillamente es una barbaridad. A ello cabe añadir quienes no tienen la suficiente confianza en tales medios telemáticos para llevar a cabo gestiones administrativas de las que se pueden derivar el reconocimiento o pérdida de derechos económicos o patrimoniales. Asimismo, es necesario sumar quienes, aun disponiendo de competencias digitales al efecto, no comprenden adecuadamente los formularios administrativos electrónicos (por su lenguaje opaco) y, por tanto, pueden errar en tales tramitaciones. Al margen de lo ya expuesto en relación con los laberintos digitales que son muchas veces las múltiples y diferenciadas sedes electrónicas de las distintas Administraciones Públicas, muy alejadas —pese a la metáfora siempre empleada de que las sedes electrónicas son, en paralelismo con las físicas, las oficinas «virtuales» de la Administración— de los clásicos pasillos, ventanillas y mesas de los funcionarios de carne y hueso. Las pantallas, más todavía las administrativas, son frías y oscuras.

En todo caso, en el marco normativo europeo citado la transición digital, junto con la transición ecológica, se convierten en los dos pilares más firmes sobre los que se ha de asentar la ansiada recuperación económica. Hasta el punto de que el MRR sitúa unos umbrales mínimos de inversión sobre el total de los recursos transferidos por parte de la Unión Europea que han de alcanzar el porcentaje del 20 por ciento del total de ayudas y préstamos (porcentaje que en el caso de España el Plan de Recuperación sube hasta casi el 30 por ciento del total en lo que a transformación digital respecta). Ese elevadísimo porcentaje en lo que afecta a las contribuciones financieras no reembolsables, se verá ampliado —según los datos ofrecidos recientemente por el Gobierno de España— en la *Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* que se presentará ante la Comisión Europea para tener acceso a los créditos reembolsables que superan la cifra glotal anterior, en cuyo programa inversor también la digi-

talización alcanza un amplio porcentaje de recursos dedicados a la digitalización, en ocasiones vinculada con la sostenibilidad medioambiental.

No deja de ser curioso el afán digitalizador del Gobierno de España, que supera con creces porcentualmente hablando los límites establecidos, por ejemplo, en el caso de la transición ecológica, cuyo porcentaje exigido por el MRR era del 37 por ciento, y el determinado por el Plan de Recuperación presentado por el Gobierno a la Comisión llega al 39 por ciento, dos puntos más de los exigidos, frente a casi 10 puntos más en el caso de la digitalización, al menos por lo que respecta al primer Plan de Recuperación, sin computar la Adenda que actualmente se está preparando para solicitar el segundo tramo de los fondos NGEU por lo que afecta al préstamo. Dicho de otro modo, en digitalización España pretende consumir más del treinta por ciento de los recursos financieros de los fondos NGEU, a los que se deberán sumar los proyectos financiados en el marco de los fondos estructurales y de inversión del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que serán también numerosos.

La gran pregunta es si una digitalización tan intensiva y extensiva fomentará la recuperación y creará realmente empleo (o no lo destruirá inicialmente), así como si realmente servirá para integrar a la población y no dejarla al margen o, en su defecto, como ya anuncian algunos expertos, multiplicará la desigualdad. A tal efecto, las medidas que se incluyan en cada Componente y en los diferentes proyectos, subproyectos y líneas de inversión se convierten así en el eje fundamental de tal transformación digital, sobre todo en si esta será inclusiva o creará, por el contrario, mayor exclusión digital.

Efectivamente, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, y en la misma línea camina la *Adenda al Plan* (no se olvide en este punto el papel protagonista como actor institucional que tiene la Vicepresidencia primera del Gobierno, con competencias precisamente sobre este ámbito), sitúa a la Administración Digital y a la digitalización de la sociedad como uno de los grandes retos de futuro. Así, por ejemplo, la digitalización está presente en diferentes políticas palanca de las diez en las que se estructura el citado Plan, pero asimismo en muchos y diferentes Componentes de los treinta en que se subdividen las distintas políticas palanca. La digitalización está, por tanto, vinculada nada más y nada menos que con 21 de los 30 Componentes del Plan de Recuperación. Se ha de tener en cuenta que cada Componente desglosa —como es sabido— las reformas que se proponen y los diferentes proyectos de inversión en los que se gastarán los recursos recibidos de la Unión Europea (en este primer Plan de Recuperación son todos ellos contribuciones financieras no reembolsables por una cuantía un poco inferior inicialmente a los 70.000 millones de euros). La digitalización afectará, así, al segundo pilar del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en ámbitos tales como movilidad sostenible, infraestructuras eléctricas, modernización de las Administraciones Públicas, política industrial y apoyo a las PYMEs, conectividad digital, estrategia de inteligencia artificial, ciencia y tecnología, sistema nacional de salud, competencias digitales, formación profesional y sistema educativo, y un largo etcétera.

De los presupuestos de este *Plan de Recuperación* bien se puede concluir que se han abierto un sinnúmero de expectativas y una suerte de alocada carrera por diseñar y promover proyectos de digitalización tanto internos como externos por parte de las Administraciones Públicas. Da la impresión de que, si tales exigencias se cumplen, España en 2026 (fecha en la que se debería ultimar la ejecución de los fondos NGEU, según está previsto y si no se aplaza ese término) tendría que ofrecer un panorama institucional, empresarial, social y ciudadano radicalmente distinto al actual en lo que a digitalización respecta. Al menos, eso es lo que se pretende, otra cosa es que se consiga. Los retos son enormes y, hasta la fecha, la ejecución camina con paso muy lento, con una digestión pesada tanto en el nivel central de gobierno como en los autonómicos y locales, con una capilaridad muy atenuada en lo que afecta al mundo empresarial y profesional, también en este ámbito, centrando el esfuerzo principal hasta ahora en la dotación de infraestructuras y recursos tecnológicos (la mayor parte de las veces bienes de equipos) a las Administraciones Públicas y entes del sector público, y algo menos al tejido empresarial y profesional (autónomos), quienes —como se decía— están recibiendo con mayor lentitud esos recursos financieros procedentes de los fondos europeos para mejorar sus infraestructuras tecnológicas y apostar por una digitalización más disruptiva en su ámbito de actuación.

En verdad, en lo que afectan a las Administraciones Públicas, los componentes que más inciden en el plano de la digitalización de esas organizaciones y de las personas que en ellas trabajan son el 11 (*Modernización de las Administraciones Públicas*) y el 19 (*Plan Nacional de Capacidades Digitales*), que ambos tienen su inspiración y origen tanto en la *Agenda Digital España 2025* y en los documentos tales —que ahora no procede analizar— como la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial* (2020), inspirada en buena medida en el Libro Blanco europeo sobre la materia, el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2024* (2021) y el *Plan Nacional de Competencias Digitales* (2021), ambos con una innegable huella en la confección del PRTR, especialmente de los distintos componentes en los que la digitalización está presente y, en particular, en las medidas de inversión.

Asimismo, también se consiguió aprobar en julio de 2021, después de un largo proceso de elaboración, la *Carta de Derechos Digitales*, un documento también de *Soft Law* que, como su propio nombre indica, muestra alguna sensibilidad adicional o marginal al aspecto que aquí se está tratando, cuando lacónicamente, en el epígrafe de «Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas», establece lo siguiente: «Se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que opten por no utilizar recursos digitales» (XVI). No añade mucho a lo que ya prevé la Ley (Ley 39/2015, en su artículo 14), aunque parece invertir los términos del problema, ya que parece ser la voluntad del sujeto quien determina el derecho de opción, mientras que en el marco regulatorio vigente es la Administración quien lo hace, de conformidad con una serie de exigencias formales y materiales allí establecidas (artículo 14.2 y 14.3 LPAC).

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, tal como expone la última parte de su enunciado, trata de los derechos digitales de la ciudadanía, pero apenas se refiere a las relaciones entre ciudadanía y Administración Pública, un importante aspecto que queda limitado a una serie de derechos declarativos o meras invocaciones para que las Administraciones Públicas apuesten por la inclusión digital. Así, el artículo 81 de la LOPDGDD reconoce un genérico derecho de acceso universal a Internet, donde persigue, en términos de objetivos políticos declarativos, la reducción de la brecha de género, generacional y la producida en entornos rurales. Y, por su parte, el artículo 97 se limita asimismo a esbozar unas líneas de actuación de los Ejecutivos central y autonómico, cuyas acciones irán encaminadas a superar las brechas digitales. Pero, nada se concreta; por lo que tales enunciados normativos tienen un sesgo predominante de naturaleza declarativa e, incluso, de principios sin aportar ningún tipo de medidas ni tampoco de definir cuál es el contenido efectivo de esos derechos.

No se puede aquí tratar, por razones de espacio y porque excede el objeto de este trabajo, el papel de la Inteligencia Artificial en sus posibles afectaciones a los derechos de la ciudadanía cuando sea la Administración Pública quien utilice tal tecnología disruptiva en el ámbito de sus procesos de decisión o administrativos (tramitación y resolución de expedientes). Alguna referencia puntual a esta materia se halla también en la citada *Carta de Derechos Digitales* (XVI).

VI. FINAL

En todo caso, el marco normativo español en lo que afecta al derecho de la ciudadanía a ser atendido físicamente es, ciertamente, muy frágil, a pesar de la regulación prevista en la LPAC, que ha puesto el foco de forma determinante también en los derechos digitales, en tanto en cuanto la pretensión de ese texto normativo es, conjuntamente con lo previsto en la Ley 40/2015 y en el Real Decreto 203/2021, acelerar la digitalización del sector público y, por consiguiente, «empujar» (por medios unas veces sutiles, otras fácticos y en ocasiones normativos) a que los ciudadanos se relacionen cada vez más intensamente con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, superando, así, el funcionamiento dual que el sector público ahora tiene que seguir, en la medida en que los procedimientos administrativos deben ser siempre telemáticos, pero si la ciudadanía opta (o, mejor dicho le dejan optar) por la atención presencial (y, por tanto, a relacionarse a través de la oralidad y del papel), las organizaciones públicas deben digitalizar tales documentos (tarea, por lo demás, no compleja) y, asimismo, deben crear los entornos y medidas organizativas adecuadas (también en el ámbito de los recursos humanos) para hacer efectivo ese derecho a la atención presencial, hoy en día en franco declive por el desinterés acusado de los poderes públicos a garantizarlo de forma apropiada.

Se echa de menos, por tanto, un marco normativo básico y autonómico que establezca un sistema de relaciones entre ciudadanía y Administración Pública, dando respuesta efectiva a todos los problemas aquí expuestos. No es objeto de este trabajo el análisis del marco normativo vigente; pero conviene llamar la atención sobre el *déficit regulatorio* que sobre las relaciones entre Administración Pública y ciudadanos existe en estos momentos en España. Hay vacíos normativos que son oceánicos, y que deberían ser corregidos de forma inmediata. La LPAC, aquella norma que pretendía —según se dijo— tener una visión exógena o *ad extra*, apenas cita al ciudadano en su parte dispositiva, pues solo recoge unos genéricos derechos establecidos en el artículo 13, que hoy por hoy se muestran insuficientes para encarar ese largo y complejo proceso de transición digital que deberá emprender cuanto antes mejor el sector público español, sino quiere que los estándares de deslegitimación de las Administraciones Públicas caigan más aún de lo que ya están en estos momentos. El desafío es inmenso y el tiempo corre en contra.

En general, en todos esos documentos analizados en el presente trabajo la presencia de la brecha digital o de la exclusión digital tiene escaso o nulo protagonismo. Un poco más de atención parece prestarse a estos temas en los últimos documentos analizados; pero tampoco demasiada. Las referencias a la brecha digital se enmarcan (al menos en el caso español) en el ámbito de la brecha de género, que es solo una manifestación del problema; mientras que en Europa comienza a advertirse qué, en efecto, en esta cuestión puede haber un problema. Dicho de otro modo: la clave está en que se diseñe y ejecute correctamente una adecuada transición digital, un proceso que, además, será largo en el tiempo y plagado de dificultades en su ejecución. Los problemas de las transiciones, tanto la digital como la verde, son los verdaderos desafíos de los próximos años para las instituciones públicas.

No se puede ocultar que el proceso de digitalización que está viviendo la sociedad cada día es más acelerado. Pero, ello no implica que la propia Administración deba ahogarse en una suerte de *ansiedad administrativo-burocrática* que no sabemos muy bien hacia dónde va. Se necesita sosiego y capacidad de visión estratégica de lo que implica la digitalización en términos de atención a la ciudadanía, que es, al fin y a la postre, el ADN existencial de la Administración Pública. Sin embargo, el foco de atención se sigue prestando en digitalizar aceleradamente y, en la medida de lo posible, emplazar directa o indirectamente a que los ciudadanos opten ya de forma definitiva y sin retorno por unas relaciones electrónicas con la Administración Pública; es decir, siempre mediadas con pantallas, donde la presencia física del funcionario se diluye hasta incluso desaparecer, ya que no hay interlocución con personas, sino con formularios, manuales, instrucciones de uso, o todo lo más con consultas telemáticas. No hay caras, no hay voces, no hay ojos, no hay manos, ni hay gestualidad alguna que muestre empatía o comprensión. La Administración se impersonaliza a ritmos frenéticos. Su razón existencial se pierde o desvanece. ¿Eso es, realmente, la Administración que queremos para el futuro de España y de las relaciones con sus ciudadanos? ¿Realmente

queremos una Administración de robots *anonimizada*, en la que las personas apenas aporten valor añadido? ¿Buscamos, ciertamente, que todas las relaciones Administración Pública y ciudadanía se canalicen exclusiva o preferentemente a través de medios electrónicos, erradicando (casi) totalmente la atención personalizada? Si es así, llegará un día en que esa pésima inteligencia de la idea de *Gobierno abierto* no solo se transforme, paradójicamente, en *Administración cerrada*, sino que sin apenas darnos cuenta quizás lleguemos a comprobar que, en verdad, la Administración Pública, tal como la conocimos, ya no existe. Emergerá, así, una *Administración muerta*, al menos en su sentido existencial tal como la hemos conocido en los últimos siglos. En una correcta transición digital está la clave para que ello no suceda.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARARTEKO: Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas: <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas>
- ARARTEKO: Recomendación general 4/2020, *Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19*. <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020>.
- AEPD, *Tecnologías y Protección de Datos en las Administraciones Públicas*, Madrid, noviembre 2020.
- BARICCO, A. (2019): *The game*, Anagrama.
- CHAVES, J. R. (2020): «la cita previa ante la Administración. Un virus jurídico». <https://delajusticia.com/2020/07/10/la-cita-previa-ante-la-administracion-un-virus-juridico-que-se-extiende/>
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Una Agenda Digital Europea*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2010) 245 final/2
- COMISIÓN EUROPEA (2020): *Shaping Europe's Digital Future*, 2020. Se puede consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_es
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano* (COM (2019) 168 final)
- COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* Bruselas, 19.2.2020 COM(2020) 65 final.
- COMISIÓN EUROPEA: *Briújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* [COM(2021) 118 final].

- COMISIÓN EUROPEA: *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital*, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [COM(2022) 28 final], de 26 de enero de 2022.
- COMISIÓN EUROPEA (2022): Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2022 «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible».
- COLOM, C. (2020), «Las brechas digitales que deben preocuparnos y ocuparnos», *Ekonomiaz* 98, cit., pp. 351-352.
- COTINO, L. (2008): «Derechos del ciudadano», en *La Ley de Administración electrónica. Comentarios a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, E. Gamero y J. Valero, coordinadores.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2020): *La gestión de los procesos selectivos en un entorno digital*, CEMCI, Granada.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (2016): «Derecho de los interesados en el procedimiento», en Eduardo Gamero, *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, pp. 1403 y ss.
- GAMERO CASADO; E. y VALERO TORRIJOS J. (coordinadores) (2008): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thompson/Aranzadi.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2019): Gobierno de España, *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, noviembre de 2020.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Agenda España Digital 2025*, julio.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Plan Nacional de Competencias Digitales*.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas*.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Carta de Derechos Digitales*.
- GÓMEZ, D. (2019): «Administración electrónica en la Ley 39/2015: «¿Un nuevo despotismo ilustrado?», *Revista #DIRECTUM*, Colegio de Abogados de Barcelona
- (2023): «Obligatoriedad de la cita previa y los plazos administrativos» <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-obligatoriedad-de-la-cita-previa-y-los-plazos-administrativos>
- LASSALLE, J. M. (2019): *Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*, Arpa.
- MARTÍN DELGADO, I. (2017): *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2009): *Administración Pública electrónica*, Civitas/Thompson Reuters.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. (2020): *Por una España Digital. Una Hoja de Ruta para que Estado y Empresa den el salto a la economía digital*, Deusto.
- VALERO TORRIJOS, J. (2007): *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*.

