

# EL CIUDADANO EUROPEO ANTE EL RETO ACTUAL DE LA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

## THE EUROPEAN CITIZEN FACING THE CURRENT CHALLENGE OF THE IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT

DOI: 10.19135/revista.consinter.00020.33

Recibido/Received 27/04/2024 – Aprobado/Approved 11/12/2024

*Carlos Francisco Molina del Pozo*<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0001-5074-8322>

### Resumen

La Administración Electrónica implica la digitalización de los servicios gubernamentales, conocida como administración electrónica, donde los servicios en línea y los trámites digitales agilizan los procesos administrativos. Esta transformación integra la tecnología digital en todas las áreas de la administración, mejorando la eficiencia y la accesibilidad. Entre los aspectos clave se encuentran las medidas de ciberseguridad para proteger la información y los sistemas digitales. Los Fondos de la UE se refieren al apoyo financiero de la Unión Europea, incluidas subvenciones y programas comunitarios, destinados a fomentar la cohesión económica y social a través de los fondos estructurales, Horizonte Europa y las iniciativas Next Generation EU, incluida la Inteligencia Artificial (IA), que abarca tecnologías como el aprendizaje automático, los algoritmos, los macrodatos, la automatización, las redes neuronales y el procesamiento del lenguaje natural, lo que impulsa la innovación tecnológica. Todos ellos deben regirse a través de los parámetros de la Eficiencia Energética, la cual se centra en la sostenibilidad a través de las energías renovables, la reducción del consumo, los edificios inteligentes, las tecnologías verdes, la gestión de la energía y el cumplimiento de la normativa medioambiental. Estos son necesarios para lograr una implementación en la UE de la Sociedad Digital que enfatice la conectividad, la inclusión digital y la economía digital, lo que requiere una infraestructura de TI sólida y habilidades digitales para cerrar la brecha digital y apoyar la transformación social.

**Palabras clave:** Administración Electrónica: Digitalización, Transformación digital, Fondos UE: Horizonte Europa, Next Generation EU, Inteligencia Artificial: Innovación tecnológica, Eficiencia Energética: Sostenibilidad, Gestión energética, Normativas ambientales, Sociedad Digital: Conectividad, Inclusión digital, Brecha digital.

### Abstract

Electronic Administration involves the digitalization of government services, known as e-government, where online services and digital procedures streamline administrative processes. This transformation integrates digital technology into all areas of administration, enhancing efficiency and accessibility. Key aspects include

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Dr. h. c. (mult.) Carlos Francisco Molina del Pozo – Catedrático Jean Monnet “ad personam” de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Alcalá de Henares (Madrid), Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI), [carlosfmolina@uah.es](mailto:carlosfmolina@uah.es), [carlosfmolina@hotmail.com](mailto:carlosfmolina@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-5074-8322>.

cybersecurity measures to protect digital information and systems. EU Funds refer to financial support from the European Union, including grants and community programs, aimed at fostering economic and social cohesion through structural funds, Horizon Europe, and NextGenerationEU initiatives, including Artificial Intelligence (AI) which encompasses technologies like machine learning, algorithms, big data, automation, neural networks, and natural language processing, driving technological innovation. All of them must be ruled through the parameters of the Energy Efficiency focuses on sustainability through renewable energy, consumption reduction, smart buildings, green technologies, energy management, and adherence to environmental regulations. Those are need in order to achieve an implementation in UE of the Digital Society emphasizing connectivity, digital inclusion, and the digital economy, requiring robust IT infrastructure and digital skills to bridge the digital divide and support social transformation.

**Keywords:** Electronic Administration: – Digitalization, Digital transformation, EU Funds: – Horizon Europe, Next Generation EU, Artificial Intelligence: Algorithms, Technological innovation, Energy Efficiency: Sustainability, Energy management, Environmental regulations, Digital Society: Connectivity, Digital inclusion, Digital divide.

**Sumario:** 1. Introducción; 2. La Administración electrónica; 2.1. La visión de la Administración electrónica, ámbito nacional y europeo; 3. A electrónica de la Administración. Interoperabilidad de los sistemas; 4. El ciudadano; 5. Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Es ampliamente reconocido que la digitalización, especialmente potenciada por la crisis sanitaria global derivada del COVID-19 que llevó a la población a quedarse en sus hogares, ha experimentado un avance significativo en las tecnologías. A pesar de que la digitalización pueda parecer una novedad, no lo es, ya que, durante más de 42 años, el legislador ha estado trabajando en incrementar la tecnificación de la Administración con el objetivo teórico de acercarla más al ciudadano y simplificar la interacción entre el ciudadano administrado y la Administración.

La Ley 30/1992, del 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, marcó un hito al promover el uso de técnicas y medios “electrónicos, informáticos y telemáticos” en la actividad administrativa y en la relación con los ciudadanos siempre que fuese posible. Esta legislación abordaba la “informatización” de registros y archivos, e incluso preveía la creación de registros “telemáticos” para la recepción y envío de solicitudes, escritos y comunicaciones, así como para la realización de notificaciones “telemáticas”.

Esta Ley constituyó el punto de partida para que, en las distintas normas que regulan la actividad administrativa, se hiciera siempre referencia a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Sin embargo, no fue hasta la entrada en vigor de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, publicada en el BOE núm. 150, el 23 de junio de 2007, y el Real Decreto 1671/2009, del 6 de noviembre, que desarrolló parcialmente la Ley 11/2007, cuando la Administración asumió la obligación de dotarse de los medios y

sistemas “electrónicos” que permiten a los ciudadanos ejercer su nuevo derecho de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos.

\*El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a Juan José Pérez Benítez, doctorando en Derecho Administrativo y colaborador de mi Cátedra Jean Monnet “ad personam” de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá, por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo.

Los mencionados sistemas, recogidos en la Ley de 2007, están vinculados a lo que, en principio, podríamos asociar más claramente con el “devenir documental”, es decir, la circulación de información en las oficinas públicas en soportes formalizados como expedientes, registros y archivos electrónicos.

El desarrollo normativo de la citada Ley, así como su efectiva implantación por parte de los distintos órganos administrativos, han permitido que la Administración española ofrezca un gran número de servicios públicos a través de Internet, situándose en las primeras posiciones de los rankings internacionales en cuanto a la oferta de servicios públicos electrónicos.

El impulso de la Administración digital, llevado a cabo a través del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, ha tenido un impacto significativo en el ordenamiento jurídico. En los últimos años, este ha sido caracterizado por la aprobación de un conjunto de disposiciones normativas que abordan las necesidades que la evolución tecnológica ha generado en diversos sectores y ámbitos de actividad, tanto públicos como privados.

En este contexto, en octubre de 2015, se publicaron en el Boletín Oficial del Estado las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Estas dos leyes, que se complementan entre sí, sustituyeron el régimen básico contenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es destacable la partición, que del texto central de nuestro Derecho Administrativo, se ha hecho en dos leyes, con el pretendido propósito de diferenciar los aspectos “*ad intra*”, es decir entre las diferentes administraciones, y los “*ad extra*”, de las administraciones hacia el ciudadano u otras empresas o corporaciones, del régimen de las Administraciones públicas<sup>2</sup>.

Además, se ha observado un efecto integrador en las regulaciones paralelas del procedimiento administrativo, tanto en su modalidad convencional como electrónica. Este último aspecto se destaca en el Título Tercero de la gestión electrónica de los procedimientos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. La verdadera consagración del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las Administraciones a través de medios electrónicos se recoge en el Preámbulo del Real Decreto 4/2010 (LAECSP).

---

<sup>2</sup> Derecho de la Unión Europea e integración regional. Liber amicorum al Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Coordinador Pablo Cristobal Molina del Pozo Martín. Edita: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.

Finalmente, la entrada en vigor el 2 de abril de 2021, tras dos prórrogas, de diversas disposiciones de la LPACAP relativas al uso de medios electrónicos, junto con la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFME) unos días antes, evidencia que el empleo de medios electrónicos se ha extendido considerablemente tanto en el funcionamiento y la actividad de las Administraciones públicas españolas como en sus relaciones con la ciudadanía y las empresas. Este avance es fruto del continuo proceso de incorporación de medios electrónicos que las Administraciones públicas han experimentado durante más de dos décadas, impulsado por las sucesivas normativas básicas aprobadas, entre las que destacan la LAECSP, la LPACAP y la LRJSP.

Este derecho implica una obligación correlativa para las Administraciones, basada en la promoción de condiciones que hagan reales y efectivas la libertad y la igualdad, así como en la eliminación de obstáculos que dificulten el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y la adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, se garantiza la independencia de los ciudadanos en la elección de alternativas tecnológicas y la libertad para desarrollar e implementar avances tecnológicos dentro del libre mercado.

Sin embargo, es indudable que el legislador, tanto a nivel nacional como europeo, en su esfuerzo por modernizar el funcionamiento de las Administraciones, ha dejado de lado al ciudadano. Por primera vez, la voluntad política de tecnificación ha operado de manera casi suicida al elaborar agendas y políticas normativas prácticamente imposibles de cumplir, sin considerar el estado del arte de la tecnología, entendido como hardware, software, comunicaciones, accesibilidad para los ciudadanos, capacidad de comunicación entre las administraciones y preservación de los derechos fundamentales, especialmente la intimidad.

Conceptos como la “identidad digital”, reflejados en certificados digitales emitidos por los Estados, representan una amenaza para la privacidad de los ciudadanos. Los Estados y las grandes corporaciones se han erigido como garantes de nuestra identidad e intimidad, obligando a los ciudadanos a mantener una relación telemática sin haber evaluado previamente sus capacidades, la posibilidad de conexión y el acceso a equipos y terminales. En definitiva, se ha emprendido una carrera hacia un control digital desmedido, en lugar de fomentar una convivencia equilibrada entre los sistemas tradicionales y digitales que asegure la libertad, la intimidad y el acceso total de los ciudadanos a las relaciones obligadas con la Administración.

## 2 LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Desde un punto de vista simplificado<sup>3</sup> la Administración electrónica debe ser vista como un conjunto de normas y tecnologías que interactúan. En primer lugar, es

---

<sup>3</sup> Un examen más en profundidad de la Administración electrónica debería incluir el análisis de objetivos, modalidad operativa entendida como la forma en la que el usuario interactuará con la Administración, análisis

esencial analizar los objetivos “ad intra”<sup>4</sup> (hacia el interior de la organización) y “ad extra” (hacia el exterior) que se pretenden alcanzar con la implantación de la Administración electrónica, así como la manera en que dichos objetivos se llevan a cabo. En este orden de ideas sería donde cobran mayor importancia las Leyes 39 y 40/2015.

## 2.1 La Visión de la Administración Electrónica, Ámbito Nacional y Europeo

Como venimos avanzando, las leyes<sup>5</sup> 39 y 40, de 1 de octubre de 2015, por las que se regulan el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, supusieron una gran revolución administrativa, y con la entrada en vigor, el 2 de abril de 2021, después de dos prórrogas, de distintas previsiones de la LPACAP en relación con el uso de los medios electrónicos y la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RAFME) han supuesto un gran impulso en la digitalización de las relaciones Administración-ciudadano.

Adicionalmente al desarrollo nacional de la Administración electrónica, es esencial destacar la aceleración de esta materia en el ámbito europeo. Esta aceleración ha sido acogida por las estrategias elaboradas por las distintas Administraciones públicas españolas sobre la Administración digital<sup>6</sup>.

Un ejemplo significativo de este impulso europeo es la Declaración de Tallin sobre Administración electrónica, aprobada durante la presidencia estonia del Consejo de la Unión Europea el 6 de octubre de 2017. Esta declaración prevé que las Administraciones públicas avancen en relación a varios principios clave: versión digital por defecto, inclusión y accesibilidad, “solo una vez”, fiabilidad y seguridad, apertura y transparencia, e interoperabilidad.

En términos generales, los principios de versión digital por defecto, inclusión y accesibilidad se centran en facilitar que empresas y ciudadanos puedan relacionarse digitalmente con la Administración. Además, se enfatiza la importancia de valorar la perspectiva del usuario al diseñar y prestar servicios públicos digitales.

El principio de "solo una vez" implica que la Administración debe orientar sus acciones para que los usuarios, sean ciudadanos individuales o empresas, solo deban aportar sus datos una única vez. Esto busca evitar cargas administrativas redundantes en los niveles nacional, regional y local, e incluso en un contexto transfronterizo.

---

de los parámetros de elaboración de los proyectos, como por ejemplo Métrica3, y otros que exceden del ámbito del presente trabajo.

<sup>4</sup> Se entiende por funcionamiento “ad intra” la manera en la cual las Administraciones interactúan entre ellas y, “ad extra”, la manera en que la Administración se interrelaciona electrónicamente con los administrados, particulares y/o personas jurídicas. Esta diferenciación es común en la doctrina jurídica, así, vid. por todos, Irene Aragüas Galcera: «La regulación de la Administración electrónica y sus principios rectores». Artículo publicado en la Revista catalana de dret públic. Número 45. Año 2012.

<sup>5</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>6</sup> A destacar la Agenda España Digital o el Plan de Digitalización de las Administraciones públicas 2021-2025

En cuanto a los principios de fiabilidad y seguridad, estos giran en torno a la identidad electrónica (eID) y los servicios de confianza para transacciones electrónicas en el mercado interior (eIDAS). Sin embargo, hay varias cuestiones preocupantes en este ámbito. La primera es la utilización del servicio de identidad electrónica (eID) por el sector privado. La segunda, también inquietante, es la posibilidad de que el sector privado utilice el sistema de servicios de confianza para transacciones electrónicas (eIDAS).

La implementación de los fondos Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha llevado a una aceleración significativa en la senda desbocada de la hiperdigitalización. Este plan ve a la Administración pública como el motor principal para impulsar estas transformaciones, centrándose en sectores específicos que tienen un alto potencial de cambio y que, por lo tanto, pueden aumentar considerablemente su relevancia en la economía.

El enfoque no solo busca modernizar la Administración pública, sino también fomentar un entorno digital robusto que promueva el desarrollo económico y la eficiencia administrativa. Este proceso de hiperdigitalización se articula a través de políticas tractoras, que son diez en total, bajo el Plan de Recuperación Europeo (PRTE). Estas políticas están diseñadas para ser catalizadoras de cambio en áreas estratégicas, asegurando que al final del período de implementación, se logre un impacto significativo y sostenible en la economía y la sociedad.

A día de hoy, el plan está en su cuarta fase, y se espera que al finalizar el período total de implementación, se hayan destinado un total de 140.000 millones de euros. Estas inversiones se dirigen a sectores con una capacidad transformadora destacada, asegurando que las mejoras en digitalización y modernización no solo beneficien a la Administración pública, sino que también se extiendan a la economía en general, potenciando la competitividad y la resiliencia de las estructuras económicas y sociales.

En resumen, los fondos Next Generation EU, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, buscan no solo modernizar la Administración pública mediante una hiperdigitalización, sino también impulsar un cambio estructural en sectores clave de la economía. Todo esto se realiza a través de políticas tractoras que aseguran una inversión significativa y un impacto sostenible, promoviendo un entorno digital que favorezca el desarrollo económico y la eficiencia administrativa.

De estas políticas tractoras, aquellos proyectos destinados a la transición ecológica acapararán más de dos tercios de estos fondos, el 33% y el 37%, respectivamente. Más concretamente, los porcentajes distributivos descritos en el PRTE respecto de las diez políticas tractoras, se articulan de la siguiente forma: la Agenda Urbana y Rural, cuyo objetivo consiste en luchar contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura, para lo que destina el 16% de los recursos, figurando entre sus finalidades la de mejorar la habitabilidad de los entornos urbanos y satisfacer las necesidades del entorno rural, con el propósito de conseguir que no se

pierda población y se logre un neto fomento del empleo<sup>7</sup>. La segunda política tractora orientada a las infraestructuras y ecosistemas resilientes, que tiene dotado para su utilización el 12% de los anunciados recursos. La tercera política, que contará con un 9% de los recursos disponibles, es la orientada a la transición energética justa e inclusiva (energías renovables será su principal objetivo). La cuarta política, dotada con un 5% del total del presupuesto, se destina a la Administración para el siglo XXI, materia sobre la cual abordaremos más adelante.

La quinta política, cuya finalidad es la mejora de la competencia, con el objetivo de obtener la mejora del tejido productivo a través de su digitalización, y contará para su utilización con un 17% del presupuesto previsto. La sexta política, incluye el componente ciencia e innovación dirigidos, principalmente, al sistema de salud e investigación, también con una dotación del 17% del total presupuestado. La séptima política tractora afecta de modo directo a la educación y a la formación profesional, con una asignación de un 18% del fondo. La octava política, relativa a cuidados y políticas de empleo, con una previsión del 6% del fondo y el contexto de la cual se tienen en cuenta e insertan los programas de dependencia. La novena política, orientada hacia la cultura y el deporte, y a la que se atribuye un 1,1% del presupuesto del fondo. Finalmente, la décima y última de las políticas reflejadas, contempla la modernización de la fiscalidad, para obtener una mayor eficiencia de la redistribución de los tributos y gastos, careciendo de porcentaje asignado por el fondo en su presupuesto.

Así, y en línea con lo descrito, hemos de reseñar el Plan de Recuperación que, como es señalado por algunos autores<sup>8</sup>, significaba una de las líneas o políticas palanca de las incluidas en el Plan Español de Recuperación. De esta manera, en su epígrafe IV: Una Administración para el siglo XXI<sup>9</sup>, al igual que muchos de sus componentes, como por ejemplo, el Componente 11: Modernización de la Administración Pública, suponen la “digitalización de las Administraciones públicas, sobre todo en proyectos relacionados en ámbitos clave como el empleo, la

---

<sup>7</sup> Resulta paradójico, como se explicará más adelante, que esta primera palanca se oriente a la mejora del mundo rural y por otra parte se le aplique una digitalización que, *ceteris paribus*, hace imposible para el ganadero o agricultor llevar a cabo su labor conforme a los dictados de la normativa de recepción de fondos (principalmente, FEDER) por parte de los trabajadores de este sector. Asimismo, vid. Carlos Francisco Molina del Pozo y Virginia Saldaña Ortega: “La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea” en ICE: Revista de Economía, n.º 928, año 2022, págs. 71 a 87.

<sup>8</sup> GUÍA PARA LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL PLAN PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. AUTORES: JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ Y ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ, ARANZADI, 1ª ED., AGOSTO DE 2021. ASIMISMO, VID. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO: “ESTUDIO ACERCA DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA, DE 28 DE MAYO DE 2020”, EN LA OBRA DE C.F. MOLINA DEL POZO (DIR.) Y J.A. JIMÉNEZ CARRERO (COORD.): HACIA LA CREACIÓN DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL POSTPANDEMIA: EL ROL DE LOS DISTINTOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA, EDITA CEF, MADRID, 2021, ISBN 9788445441169, PÁGS. 193-208.

<sup>9</sup> Gobierno de España: *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia*, de 27 abril de 2021, p. 26 “plantea por ello una modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio. Se basa en la digitalización de los servicios y del funcionamiento de la Administración, y la transición energética de la infraestructura y parque público”.

*seguridad social y las políticas de inclusión, la Justicia, simplificando la relación con la ciudadanía y... el refuerzo de la ciberseguridad”<sup>10</sup>.*

La observación sobre la orientación de los poderes públicos hacia una digitalización intensiva de sus actividades es pertinente y refleja una tendencia global, especialmente en el contexto de los fondos Next Generation EU. Sin embargo, es crucial considerar que, aunque la sociedad española está significativamente digitalizada, aún persisten desigualdades en el uso y acceso a la Administración electrónica.

En este contexto, y desde un punto de vista meramente técnico de la Digitalización de la Administración (y por ende de la sociedad) debemos prestar especial atención a ciertos factores, así:

1. Riesgo de “Digitalización Exacerbada”, puesto que si bien, la digitalización busca modernizar la economía, mejorar la eficiencia de los servicios públicos y aumentar la competitividad, debe afrontar el desafío de situaciones “de facto” como es la existencia de una brecha digital significativa, puesto que no todos los ciudadanos utilizan Internet en sus relaciones habituales con la Administración. Este desequilibrio puede deberse a factores como la falta de habilidades digitales, la accesibilidad y la confianza en la tecnología.

2. Derivado de lo anterior, nos encontramos con otro desafío, cual es las desigualdades en el uso de la Administración electrónica, profundamente marcado por el parámetro “Acceso”, debido a que no todos los ciudadanos tienen acceso equitativo a Internet o dispositivos tecnológicos. También puede ocurrir, que aún teniéndolo, estos carezcan de “habilidades digitales” Existe una variabilidad en los niveles de competencias digitales entre diferentes grupos demográficos, como personas mayores, zonas rurales y colectivos vulnerables.

3. Confianza, puesto que la falta de confianza en la seguridad y privacidad de los servicios electrónicos puede disuadir a algunos ciudadanos de utilizar la Administración electrónica, confianza que enlaza directamente con el primer punto descrito aquí, el de habilidades digitales. Es decir, cuanta mayor formación en el uso de las tecnologías se tenga, mayor confianza, y consecuentemente, mayor uso se hará de las mismas.

Además de las puramente técnicas y/o sociales, debemos observar también importantes consideraciones legislativas, pues parece que tanto el legislador nacional como el europeo, desde nuestro punto de vista, y al albur de los ambiciosos objetivos marcados, no ha considerado plenamente estas desigualdades al diseñar políticas de digitalización.

Las medidas de digitalización a menudo se implementan sin un enfoque suficiente en la inclusión digital. Por este motivo, el papel de los fondos Next Generation EU es crucial para abordar estas desigualdades. Al incardinar la digitalización como una política tractora, los legisladores tienen la oportunidad de promover una digitalización inclusiva, basada en varias acciones, así, políticas de inclusión digital orientadas a la formación y educación que potencien programas para mejorar las competencias digitales de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que están en riesgo de exclusión digital.

---

<sup>10</sup> Gobierno de España: *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia*, 27 abril 2021, p. 66.



Además, estas políticas, deberán adoptar también programas de accesibilidad que contengan iniciativas para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a Internet de alta calidad y a dispositivos tecnológicos necesarios, lo que en unión de lo anterior, llevaría a aumentar la confianza en la administración electrónica, ofreciendo siempre un nivel adecuado de seguridad y privacidad.

Esta presión hacia la hiperdigitalización tiene su reflejo en los fondos Next Generation EU, los que con la inclusión de la digitalización como una política tractora, ha aumentado la presión sobre los legisladores nacionales para avanzar hacia una hiperdigitalización. Esto incluye una mayor digitalización en áreas como servicios públicos, educación, salud y economía, sin haber tenido en cuenta una consideración adecuada de las desigualdades existentes. Esta destacada presión podría exacerbar la brecha digital, dejando a ciertos grupos de la población aún más rezagados en el uso de las tecnologías para relacionarse con la Administración.

En definitiva, para que la digitalización sea efectiva y equitativa, es fundamental que los legisladores nacionales y europeos tomen en cuenta las desigualdades digitales y trabajen las sinergias para mitigarlas. Esto implica diseñar políticas que no solo impulsen la digitalización, sino que también promuevan la inclusión digital, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de estos avances tecnológicos. La hiperdigitalización debe ir acompañada de medidas de apoyo que garanticen una transición justa y accesible para todos<sup>11</sup>.

Es cierto que para fomentar la utilización generalizada de Internet en las relaciones con la Administración, se han aprobado diversas leyes y normativas que buscan paliar el desequilibrio existente. Estas normativas se basan en principios como la eficiencia, la interoperabilidad y la implementación de sistemas comunes que faciliten el acceso y la interacción de los ciudadanos con los servicios públicos digitales.

Como hemos venido analizando, fundamentalmente, podríamos circunscribir el marco normativo a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) para todo lo que esté vinculado a la modernización y simplificación de los procedimientos administrativos, haciendo uso de medios electrónicos. Todo ello a través de una interoperabilidad de sistemas que permitirá a cumplir con la obligación de las administraciones de interconectar sus sistemas para facilitar el intercambio de información y evitar que los ciudadanos tengan que aportar datos que ya están en poder de la Administración.

En este marco normativo también se muestra imprescindible la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) a través de la cual se garantiza la

---

<sup>11</sup> Quizá uno de los ejemplos más significativos de lo que decimos se encuentra en 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. Esta disposición no ha impulsado reformas que la Administración necesita en torno al desarrollo de la administración electrónica. En concreto, es el artículo 35, dedicado a los “Medios para la digitalización de la gestión del instrumento de planificación estratégica de gestión”. A diferencia del Proyecto de Ley, donde se hacía mención a la creación de un portal electrónico dedicado a la centralización y publicación de la información que, no obstante, permanece referido en el punto VIII de la Exposición de Motivos y que sin embargo el texto definitivo del Real Decreto-Ley alude a la necesidad de que las funciones informativas que originariamente estaban asignadas al portal, se realicen por las sedes electrónicas existentes en los departamentos ministeriales y organismos competentes. Además, se omitió finalmente la referencia al servicio de atención a la ciudadanía que guardaba directa relación con la obligación de asistir en el uso de medios electrónicos a los ciudadanos recogida en el artículo 12 de la Ley 39/2015.

unidad y coherencia del sector público, promoviendo la eficiencia y racionalización en el uso de recursos, haciendo uso de sistemas comunes que fomentan la utilización de plataformas y de estos sistemas comunes entre las diferentes administraciones para mejorar la coordinación y eficiencia. En el ámbito europeo significar el Reglamento (UE) nº 910/2014 (eIDAS), mediante el cual se facilita el reconocimiento mutuo de identificaciones electrónicas y servicios de confianza en toda la Unión Europea y que proporciona un marco para la interoperabilidad de los sistemas de identificación electrónica entre los Estados miembros. Finalmente, referir los planes y estrategias nacionales, como lo son el Plan España Digital 2025 donde se incluyen medidas para mejorar la conectividad, impulsar la digitalización de las Pymes, y promover el desarrollo de competencias digitales; y la Estrategia Nacional de Ciberseguridad que trata de asegurar la protección de los sistemas y datos digitales, aumentando la confianza de los ciudadanos en los servicios electrónicos<sup>12</sup>.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), efectivamente introduce un marco claro y robusto para las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, garantizando un catálogo completo de derechos para los ciudadanos. Entre estos derechos, destacan especialmente el ya descrito (ut supra) de no tener que aportar documentos que ya obran en poder de la Administración y el derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos. Sin embargo, la implementación de estos derechos presenta desafíos, como se observa en el contexto del Real Decreto-ley 36/2020, 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 (PERTE), no ha logrado, a día de hoy, su implementación.

Finalmente, es importante referirse a la Agenda 2020-2030, que bajo el epígrafe "La década digital en Europa: metas digitales para 2030", establece una serie de objetivos basados en cuatro grandes ejes: capacidades, transformación digital de las empresas, infraestructura digital, y digitalización de los servicios públicos.

Esta agenda tiene como finalidad impulsar la competitividad y la innovación tecnológica en Europa, asegurando que todos los ciudadanos y empresas puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrece la digitalización<sup>13</sup>; digitalización de los servicios públicos<sup>14</sup>; y las infraestructuras digitales seguras y sostenibles<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Se pueden identificar varias medidas imprescindibles a fin de afrontar el objetivo, así, se deberá actuar sobre la codificación, a fin de simplificar los procesos, sobre el Registro electrónico, notificaciones y requerimientos obsoletos (como aquellos que requieren al administrado a presentar documentos que ya obran en manos de la Administración)

<sup>13</sup> Basado igualmente en dos puntos, la asimilación de la tecnología mediante la utilización de la nube, la IA o los macrodatos por el 75 % de las empresas de la UE que a su vez lleve a un aumento de empresas, mediante la innovación. El segundo que más del 90% de las PYMES alcancen al menos un nivel básico de intensidad digital.

<sup>14</sup> Pues nos encontramos ante el eje más ambicioso, quizás porque es el que la Comisión entiende que el éxito del mismo depende de su quehacer (habría que recordar aquí el estrepitoso fracaso de sistemas que únicamente competen a gobiernos, como el Entry/Exit System, Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países

Todo ello se basa en un programa político denominado "Itinerario hacia la Década Digital", el cual incluye un mecanismo de cooperación estructurado, transparente y compartido. Este programa se apoya en el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI) para evaluar los avances hacia las metas de 2030. Cada año, la Comisión publicará un informe evaluando los progresos y ofreciendo recomendaciones. Además, cada dos años, se desarrollarán hojas de ruta estratégicas específicas para la Década Digital, en las que los Estados miembros detallarán las medidas adoptadas o planificadas para alcanzar las metas de 2030.

Finalmente, se ha establecido el Consorcio de Infraestructuras Digitales Europeas como un mecanismo de apoyo a la ejecución de los proyectos plurinacionales.

En 2026, la Comisión revisará los objetivos establecidos. Desde ahora, anticipamos que dicha revisión deberá ajustarse a la baja, ya que los objetivos actuales son prácticamente utópicos. Esto es especialmente relevante en una Unión Europea que enfrenta una población cada vez más envejecida y una creciente dependencia energética y de producción, lo que sugiere una realidad distinta a la que se pretende alcanzar en la denominada Década Digital<sup>16</sup>.

### 3 LA ELECTRÓNICA DE LA ADMINISTRACIÓN. INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS

Como hemos venido anunciando, la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que sanciona el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, junto con la entrada en vigor de las previsiones de la Ley 29/2015, han impulsado significativamente la digitalización de la Administración. Este avance es crucial para proporcionar servicios digitales que faciliten las relaciones con los ciudadanos, así como con otras administraciones y entidades, asegurando además la interoperabilidad de los sistemas.

---

que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso a SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) N.º 1077/2011, el cual debería haber entrado en funcionamiento en diciembre del 2021, prorrogado a 2022 y que aún hoy sigue sin estar en funcionamiento). En definitiva, como decimos, este eje se basa en tres puntos principales, el acceso en línea a los servicios públicos clave al 100%; lo que denominan salud electrónica para el accesos de los ciudadanos a sus historiales médicos en línea también al 100% (parece redundante con el primero, es decir, si el 100% de los servicios han de estar en línea, se supone que el de la salud también); y el más preocupante desde el punto de vista de la protección de datos, el de identidad digital, que deberá estar operativo igualmente al 100%, para que los ciudadanos tengan acceso a la identificación digital (la cual, convenientemente, será provista por los gobiernos, custodiada por agencias estatales, regionales o locales y que podrán utilizar para el "beneficio del ciudadano", que no tendrá posibilidad de ignorarla, puesto que le será necesaria para todas sus relaciones con la Administración).

<sup>15</sup> Este último eje basado en cuatro puntos, a saber, la conectividad, según la Unión Europea todas las conexiones contarán con gigabites (no menciona si de carga o descarga, de ambas, simétrica, asimétrica... parece ser que lo único importante es que en algún momento haya Gbs). La segunda, sería la producción de semiconductores de vanguardia para tratar de duplicar la cuota Unión Europea a nivel mundial (pues, desde nuestro punto de vista, vamos de mal en peor, la producción depende de la materia prima de la que Europa carece); otro punto la utilización de la nube para la computación de datos, con la condición de que sean seguros y planet friendly; y finalmente, la puesta en funcionamiento del primer ordenador provisto de aceleración cuántica.

<sup>16</sup> El primer Informe sobre el estado de la Década Digital se publicó en septiembre de 2023.

El Capítulo IV, Título III del Libro II de la Ley 40/2015, titulado “Relaciones electrónicas entre las Administraciones”, contiene disposiciones de especial relevancia para nuestros propósitos<sup>17</sup>. Así, el artículo 156, relativo al Esquema Nacional de Interoperabilidad<sup>18</sup> y el artículo 157, que trata sobre la reutilización de los sistemas y aplicaciones de la Administración, resultan ser fundamentales, ya que abordan la interoperabilidad de estos sistemas, tanto nuevos como reutilizados. Este hecho garantiza la adecuación de la Administración al concepto de “electrónica”.

Además, ese mismo cuerpo normativo, recoge en su Disposición Adicional Novena la configuración de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica. Este órgano técnico de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas depende de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y tiene como objetivo alcanzar los siguientes retos:

- a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas.
- b) Impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.
- c) Asegurar la cooperación entre las Administraciones Públicas para proporcionar información administrativa clara, actualizada e inequívoca.

En este reseñado órgano técnico de cooperación (el Comité) participan los titulares de las Direcciones Generales de las Comunidades y Ciudades Autónomas con competencias en materia de Administración Electrónica y, por parte de la Administración General del Estado, la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Las entidades de la Administración Local estarán representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.

En lo relativo a las relaciones electrónicas, el artículo 155.3 establece que: “La Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes, con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros”. Esto extiende la Administración Electrónica a las relaciones con la Unión Europea y otros Estados Miembros, alineándose con una de las diez prioridades de la Comisión Europea.

Al margen del interés y la normativa nacional, esta medida es fundamental para asegurar una integración eficiente y efectiva, no solo a nivel nacional, sino también en el contexto europeo, facilitando así un entorno de cooperación y desarrollo digital más cohesionado.

Así las cosas, la interoperabilidad se presenta como un componente esencial para posibilitar la transformación digital. Esta capacidad permite que los organismos administrativos intercambien electrónicamente información, tanto entre sí como con

---

<sup>17</sup> Aunque es definitorio la observación de los requisitos referentes al procesamiento de Datos de Carácter Personal, entendemos que escapa del objeto del presente trabajo.

<sup>18</sup> También se refiere dicho artículo al Esquema Nacional de Seguridad que, por los mismos motivos que se han relatado anteriormente, obviaremos en este momento.

ciudadanos y empresas, de manera significativa y comprensible para todas las partes involucradas.

La interoperabilidad abarca todos los aspectos que afectan la prestación de servicios públicos digitales, tales como:

– Cuestiones jurídicas: Garantizar que la legislación no imponga obstáculos injustificados a la reutilización de datos en diversos ámbitos políticos.

– Aspectos organizativos: Establecer acuerdos formales sobre las condiciones aplicables a las interacciones entre organizaciones.

– Aspectos semánticos y de datos: Asegurar el uso de descripciones comunes para los datos intercambiados.

– Aspectos técnicos: Configurar el entorno de los sistemas de información necesario para permitir un flujo ininterrumpido de bits y bytes.

La necesidad de interoperabilidad entre las Administraciones Públicas se destacó en el ámbito de la Unión Europea ya en 1999. Desde entonces, se han implementado diversos programas destinados a desarrollar, promover y aplicar soluciones de interoperabilidad.

### La interoperabilidad

Como definición<sup>19</sup> de “Interoperabilidad” podemos entender la capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales<sup>20</sup> a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC.

Para ello es preciso establecer y fijar un marco de interoperabilidad, entendido como un enfoque concertado con respecto a la interoperabilidad para las organizaciones que desean colaborar en pro de la prestación conjunta de servicios públicos, que especifica, dentro de su ámbito de aplicabilidad, un conjunto de elementos comunes, tales como vocabulario, conceptos, principios, políticas, directrices, recomendaciones, normas, especificaciones y prácticas.

También deben establecerse los marcos comunes, que incluyen las arquitecturas de referencia, especificaciones, conceptos, principios, políticas,

---

<sup>19</sup> VID. JUAN JOSÉ PÉREZ BENÍTEZ: “LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EFECTIVA Y REAL: EL PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD”, INCLUIDO EN LA OBRA DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA E INTEGRACIÓN REGIONAL. LIBER AMICORUM AL PROF. DR. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO. COORDINADOR: PABLO CRISTÓBAL MOLINA DEL POZO MARTÍN. EDITAN: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, Y EDITORIAL TIRANT LO BLANCH. VALENCIA 2020.

<sup>20</sup> Aunque nos estemos refiriendo a Administraciones y Organismos Públicos, en el ámbito tecnológico se utilizan denominaciones del sector privado, así, por ejemplo, los términos: lógica de negocio, procesos empresariales y otros. Según Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público. Asimismo, vid. Carlos Francisco Molina del Pozo: “El camino hacia la implementación de una Administración electrónica efectiva y real: el principio de interoperatividad”, en la obra dirigida por Del Guayo Castiella y Fernández Carballal: “Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI”, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019.

recomendaciones y normas<sup>21</sup>, metodologías, directrices, activos semánticos y enfoques y documentos similares, tomados de forma individual o en conjunto.

Asimismo, al establecer servicios comunes, se alcanzará la capacidad organizativa y técnica necesaria para ofrecer un resultado unificado a las Administraciones Públicas a escala europea. Esto incluye sistemas operativos, aplicaciones e infraestructuras digitales de carácter general que satisfacen las necesidades comunes de los usuarios en diferentes ámbitos geográficos y políticos, junto con su correspondiente gobernanza operativa de apoyo<sup>22</sup>.

Simplificando la cuestión, la interoperabilidad se refiere a la capacidad de los sistemas de información y los procedimientos que estos soportan para compartir datos e intercambiar información y conocimiento entre ellos.

Es fundamental que el desarrollo de la interoperabilidad<sup>23</sup> se base en una rigurosa homogenización, buscando siempre la máxima utilidad y respetando los siguientes principios:

- Subsidiariedad y proporcionalidad
- Enfoque centrado en el usuario, inclusión y accesibilidad
- Prestación de servicios públicos sin generar brecha digital
- Seguridad, respeto a la privacidad y protección de datos
- Simplificación y modernización administrativa
- Transparencia
- Preservación de la información
- Apertura, reutilización y evitación de duplicidades
- Neutralidad tecnológica, soluciones futuras siempre que sea posible, y adaptabilidad mediante tecnologías de “código abierto” que eviten la “cautividad tecnológica”
- Eficacia y eficiencia

La estricta observancia de estos principios es esencial para lograr un alto grado de cooperación, desarrollo, integración y prestación de servicios conjuntos por parte de las Administraciones Públicas. Todo ello con el objetivo de:

- Contribuir a una mejor y más adecuada implementación de diversas políticas públicas
- Garantizar la realización de diferentes principios y derechos
- Facilitar la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones para una mayor eficiencia

---

<sup>21</sup> Esta referencia a normas se realiza sobre la base de la definición de proyectos tecnológicos, en España es muy utilizada Métrica3 publicada por el Ministerio de Administraciones Públicas, en la actualidad Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

<sup>22</sup> Vid. el Catálogo de Servicios Comunes, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, ahora Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

<sup>23</sup> VID. JUAN JOSÉ PÉREZ BENÍTEZ: “LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EFECTIVA Y REAL: EL PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD”, INCLUIDO EN LA OBRA DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA E INTEGRACIÓN REGIONAL. LIBER AMICORUM AL PROF. DR. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO. COORDINADOR: PABLO CRISTÓBAL MOLINA DEL POZO MARTÍN. EDITAN: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, Y EDITORIAL TIRANT LO BLANCH. VALENCIA 2020.

– Fomentar la cooperación entre diferentes aplicaciones para habilitar nuevos servicios

En última instancia, el propósito es facilitar el desarrollo de la Administración Electrónica y de la Sociedad de la Información.

#### 4 EL CIUDADANO

Resulta paradigmático que el epicentro de toda esta vorágine de innovación y digitalización, es decir, el ciudadano, se haya convertido en la parte más perjudicada por las consecuencias derivadas de unas políticas de tecnificación de carácter global que se encuentran alejadas de la sociedad, del ciudadano, y no en pocas ocasiones, del estado del arte o de la realidad social en la que vivimos.

Así, una de las líneas o políticas palanca incluidas en el Plan Español de Recuperación IV. Una Administración para el siglo XXI, al igual que muchos de sus componentes, por ejemplo, el Componente 11: Modernización de la Administración Pública, suponen la “digitalización de las Administraciones públicas, particularmente con proyectos tractores en ámbitos clave como el empleo, la seguridad social y las políticas de inclusión, la Justicia, simplificando la relación con la ciudadanía y ... el refuerzo de la ciberseguridad”<sup>24</sup>, ejercen una fuerte presión hacia la Administración (y por consiguiente, al administrado) para que digitalice todos sus servicios y relaciones.

Consecuentemente, las Administraciones Públicas deben ofrecer una multitud de prestaciones y servicios, los cuales deben ser prestados equipando a la Administración mediante la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) de las redes de comunicación, software y hardware adecuado. Todo esto debe realizarse de manera continua, con una visión a largo plazo y un enfoque estratégico de contratación mucho más ambicioso que el demostrado hasta ahora.

Este esfuerzo debe alinearse con las metas descritas en el documento “Década digital de Europa: metas digitales para 2030” (ut supra), así como con el nuevo Reglamento de Inteligencia Artificial aprobado el 13 de marzo de 2024<sup>25</sup> nos hace patente un absurdo antagonismo en los posicionamientos del legislador, europeo y nacional respecto de las prioridades marcadas.

Así, y por no retrotraernos más, a los fondos del programa NGEU<sup>26</sup> se añadieron 1.074.300 millones de euros al marco financiero plurianual (MFP), creando un total de 1.824.300 millones de euros. Conforme a la información facilitada por las Instituciones comunitarias, el programa Next Generation EU (NGEU) se diseñó para canalizarse a través de siete programas de gasto, tanto en

---

<sup>24</sup> Gobierno de España: Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, 27 abril 2021, p. 26 “plantea por ello una modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio. Se basa en la digitalización de los servicios y del funcionamiento de la Administración, y la transición energética de la infraestructura y parque público”.

<sup>25</sup> Reglamento de Inteligencia Artificial. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM (2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)). (Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura)

<sup>26</sup> Next Generation UE.

forma de préstamos (360.000 millones de euros) como de subvenciones (390.000 millones de euros). El elemento más significativo del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que representa cerca del 90% del importe total, resultado de la crisis sanitaria global provocada por la COVID-19.

Además, se comprometieron subvenciones del MRR por un total de 312.000 millones de euros. De estas, el 70% debía ejecutarse en los años 2021 y 2022, atendiendo a tres criterios: el nivel de desempleo entre 2015 y 2019, la inversa del PIB per cápita y el porcentaje de población de los diferentes Estados miembros. El restante 30% de las subvenciones del MRR se destinaba completamente al año 2023.

En este contexto europeo, España, a través de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede”, no solo acoge los estipulados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, sino que además, bajo el epígrafe “España verde”, define varias de sus políticas tractoras en torno a cuestiones ínsitas a la protección ambiental. Entre otras, se incluyen:

1. Transición Energética Justa y Sostenible: Fomentar el uso de energías renovables y la eficiencia energética, así como promover la descarbonización de la economía.

2. Movilidad Sostenible y Conectada: Impulsar el desarrollo de infraestructuras para la movilidad sostenible, incluyendo vehículos eléctricos y transporte público ecológico.

3. Rehabilitación de Viviendas y Regeneración Urbana: Incentivar la rehabilitación energética de edificios y la creación de entornos urbanos más sostenibles.

4. Preservación de la Biodiversidad y Recursos Naturales: Implementar medidas para proteger la biodiversidad, los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales.

5. Economía Circular: Promover la transición hacia un modelo de economía circular que minimice los residuos y maximice la reutilización de recursos.

Estas políticas están diseñadas no solo para enfrentar los desafíos ambientales, sino también para generar empleo, fomentar la innovación y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En conjunto, estas iniciativas (la promoción de infraestructuras y ecosistemas resilientes orientados a favorecer la conectividad ecológica e impulsar programas de restauración de la naturaleza) reflejan un compromiso integral con la sostenibilidad y la resiliencia, impulsando abiertamente la Administración del siglo XXI; tributos medioambientales y otras como son el uso de la Inteligencia Artificial y, todo ello, sin haber tenido en cuenta al ciudadano como usuario de dicha Administración.

Es en este punto donde retomamos lo aprobado por el Parlamento Europeo el 13 de marzo de 2024, el conocido como Reglamento de la Inteligencia Artificial, que busca regular la implantación de estos sistemas priorizando la seguridad, la transparencia y la responsabilidad.

Con tal fin, el mencionado Reglamento procede a clasificar los sistemas de IA según el nivel de riesgo que presentan:



1. Riesgo Clase 1: Inaceptable. Estos son los sistemas de IA que representan una amenaza directa a la seguridad pública, los derechos fundamentales o la privacidad. Su uso está estrictamente prohibido, salvo en situaciones muy excepcionales<sup>27</sup>.
2. Riesgo Alto. Aquí se encuadran los sistemas de IA que podrían tener un impacto considerable en los derechos fundamentales de los individuos debido a su relación con servicios y procesos que afectan a la salud, la seguridad, el empleo, etc. Su uso está permitido siempre que se cumplan con ciertas salvaguardas adicionales y se monitorice su funcionamiento.
3. Riesgo Bajo o Inexistente. Esta categoría incluye los sistemas de IA que no se ajustan a las categorías anteriores. Su uso está permitido sin restricciones adicionales, ya que no presentan un riesgo significativo.

Es decir, la tecnología, la digitalización y la inteligencia artificial (valga la redundancia) están reguladas, financiadas y subvencionadas por la totalidad de los Gobiernos de los Estados miembros, así como por la propia Unión Europea.

Si todo lo anterior lo ponemos en consonancia con los estudios realizados por diversos medios<sup>28</sup> en relación con el medioambiente, deducimos que las tecnologías, y más concretamente la inteligencia artificial, tienen una gran huella energética cuando se implantan de forma generalizada. En el futuro, esta demanda energética podría superar la de algunos países.

Desde 2022, la IA generativa, que puede producir texto, imágenes u otros datos, ha experimentado un rápido crecimiento, incluido el ChatGPT de OpenAI. Nos olvidamos de que para que el algoritmo que conforma la IA sea efectivo, debe “ser enseñado”, lo cual implica que debe ejecutarse sobre modelos de comportamiento, ya sean matemáticos, físicos o sociales, que exigen el almacenamiento, gestión y cálculo de millones de datos.

Este proceso de entrenamiento de modelos de IA consume una cantidad considerable de recursos computacionales y, por ende, energía. Cada iteración, ajuste y actualización del modelo requiere una gran cantidad de cálculos, lo que se traduce en un uso intensivo de servidores y centros de datos que deben estar operativos de manera continua.

Además, el almacenamiento de los datos necesarios para entrenar y operar estos modelos también tiene su propio coste energético. La infraestructura necesaria para mantener y gestionar estos volúmenes masivos de datos implica un alto

---

<sup>27</sup> Situaciones excepcionales que regulará una Autoridad Judicial o Administrativa, lo cual resulta muy preocupante, puesto que no se definen los parámetros técnicos de la clasificación, no se define tampoco la autoridad que llevará a cabo la evaluación de los sistemas ni los estándares a seguir y no ha previsto, entre otros, un desarrollo normativo respecto de la autoridad que fiscalizará esa autoridad administrativa, ni los recursos que el ciudadano tendrá para oponerse, puesto que esto lo deriva, en nuestro caso, a la Ley 39/2015 de 2 de octubre del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>28</sup> Vid. Alex de Vries, Revista Joule, 10 de octubre 2023. Asimismo, vid. Virginia Saldaña Ortega: “La Inteligencia Artificial y su afectación en el Derecho Administrativo: especial referencia a la contratación pública”, en Revista Unión Europea-Aranzadi, n.º 4, 2024.

consumo de energía, lo que contribuye significativamente a la huella de carbono global.

Por lo tanto, es crucial que, mientras avanzamos en la implementación y desarrollo de tecnologías de IA, también consideremos y trabajemos en soluciones que mitiguen su impacto ambiental. Esto podría incluir el desarrollo de algoritmos más eficientes, el uso de fuentes de energía renovable para los centros de datos y la optimización de la infraestructura tecnológica para reducir el consumo energético<sup>29</sup>.

En definitiva, los avances tecnológicos conducirán a un aumento neto del uso de recursos, un fenómeno conocido como la paradoja de Jevons, así, Google, por ejemplo, ha incorporado la IA generativa a su servicio de correo electrónico y está probando a potenciar su motor de búsqueda con IA. Actualmente, la empresa procesa hasta 9.000 millones de búsquedas al día, lo cual, tomando los cálculos realizados por de Vries, si todas las búsquedas realizadas por dicho navegador utilizarasen su motor IA, serían necesarios alrededor de 29,2 TWh de energía al año, lo que equivale al consumo anual de electricidad de Irlanda.

Por ello, la exacerbada digitalización que comporta la “Década digital de Europa: metas digitales para el 2030”, entre las que se encuentran que, más del 90 % de las pymes alcanzan al menos un nivel básico de intensidad digital, así como estructuras digitales seguras y sostenibles; conectividad gigabit para todos; 100% de los servicios públicos clave, historiales médicos e identificación digital para todos los ciudadanos UE; o que el 80% de la población tenga la capacitación suficiente para utilizar estos sistemas, difícilmente encuadran en el concepto de sostenibilidad medioambiental, como hemos referido anteriormente, la popularización de la tecnología conlleva el incremento de la huella energética, al igual que en el siglo XIX, la mayor eficiencia de la industria del carbón conllevó, no un decrecimiento de su consumo, sino todo lo contrario, la popularización de estos sistemas industriales y, por ende, el aumento exponencial de su consumo.

Pero no únicamente nos enfrentamos a un problema de antítesis o paradoja digitalización vs medioambiente/mayor consumo de energía. Sucede que, se está imponiendo al ciudadano la utilización de las tecnologías, entendiendo al ciudadano tanto como persona física como PYME/Autónomo.

Parece olvidarse el legislador, que además del estado del arte (que ya hemos dicho que no se tiene en cuenta a la hora de elaborar los ambiciosos planes “digitalizadores” puesto que la “tecnología de laboratorio” no es eficiente en toda la población ni en todos los territorios, pues depende de muchos condicionantes, tales como la existencia de redes de comunicación, posibilidad de instalarlas vía radio IP o terrestre, u otras, como la existencia de infraestructuras energéticas, pues es sabido las necesidades de servidores de grandes instalaciones, etc.), parece ser que se ha olvidado de la capacidad del ciudadano, tanto en formación como en tiempo o capacidad económica, de acceder a dichos servicios.

---

<sup>29</sup> Según estudios realizados por Hugging Face, una empresa de desarrollo de IA con sede en Nueva York, y la Universidad de Carnegie Mellon, informaron de que su herramienta de IA multilingüe generadora de texto consumió unos 433 megavatios-hora (MWH) durante el entrenamiento, suficiente para abastecer de energía a 40 hogares estadounidenses medios durante un año. Revista Genbeta.

Inciendo en esta contradicción, (además de la detallada de la digitalización vs medioambiente/huella energética) la constituye la brecha generacional. Ante un Europa cada año más envejecida, cuyos ciudadanos se desarrollaron personal y culturalmente en una época analógica, cuando no de posguerra mundial, se pretende ahora que estos mismos ciudadanos, por ejemplo los nacidos en 1950, que en la actualidad rondan los 75 años y cuando llegue el 2030, contarán con 80 años de edad, como decimos, se pretende, que independientemente de su proceso vital, se relacionen digitalmente con la Administración, sin ofrecerles alternativas válidas o conocidas para ellos.

Por este motivo, se están dando irregularidades cuales son acudir a gestorías para que con los certificados digitales actúen en nombre de otros, teniendo en cuenta que los certificados digitales suelen tener una vida media de 2 años, nos encontramos ante la situación de que muchos ciudadanos deciden acudir a estos servicios privados, cediendo sus certificados digitales para poder realizar gestiones obligadas con la Administración, el ejemplo más clarificador es el de la Declaración del IRPF, que no se puede presentar en papel.

Pero no únicamente los ciudadanos, los mismos empleados públicos se enfrentan, en este frenesí “digitalizador” a mecanismos de trabajo en muchos casos ininteligibles; tomamos como ejemplo lo establecido en el artículo 10.3 del Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, que el uso de la plataforma Notific@ es de carácter obligatorio y sustitutivo respecto de los medios y servicios particulares empleados por las distintas unidades de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, y mediante la cual, la operatividad de la plataforma Notific@ será utilizada para todas las comunicaciones con los ciudadanos, primordialmente las relacionadas con la aplicación de lo establecido en el artículo 19 del Real Decreto 951/2005, de fecha 29 de julio, Libro de Quejas y Sugerencias, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, pero además, posibilita la comunicación electrónica, en la que cualquier departamento puede llevar a cabo notificaciones siempre que alguno de sus integrantes solicite el alta en AutenticA (otra plataforma). Es decir, por ahora, el empleado público, debe comunicarse con la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para acceder a Notific@ y con el Ministerio de Hacienda, Agencia Tributaria (AEAT) propietaria de la plataforma AutenticA, además de con el suyo propio, como emisor y con el destinatario, particular u otro organismo. Todo lo anterior, mediante el debido cumplimiento de tres Anexos (que no vamos a reproducir por tediosos y falta de interés salvo el de complejidad y exacerbación de la burocracia), uno por cada organismo citado, es decir, SGAD, AEAT y Ministerio propio que deberá autorizar los permisos de utilización de la plataforma.

Siguiendo con el proceso observaremos que, una vez autorizado, para acceder a NOTIFICA, es necesario que los funcionarios designados como usuarios de la aplicación, accedan a <https://notifica.redsara.es/> con su certificado digital de empleado público profesional (nombre y apellidos /certificado digital de empleado público), atendiendo a la orientación práctica de uso que se detalla en el Anexo III de los necesarios. Una vez realizado esto, los organismos emisores de Notifica afectados deberán proceder del siguiente modo, en la intranet propia (es decir,

requiere un desarrollo de la interfaz de la intranet, que habrá de licitarse) para habilitar en la barra de herramientas de la interfaz, los siguientes menús:

*1. Acceder a la aplicación Notifica: <https://notifica.redsara.es/>;*

*2. Acceder al menú Configuración Salida Postal, submenú Operador Postal<sup>2</sup>; 3. Crear esta nueva relación, mediante el botón que aparece en la parte superior derecha, llamado ‘Nueva relación’: (cumplimentar según instrucciones); una vez hecho esto, aparecerá un formulario para rellenar con los datos del correo anterior (el que habilita para utilizar la plataforma), así como los relativos a cada caso particular:*

*1. Número Contrato Postal: XXXXXX(General)*

*2. Fecha Vigencia Contrato Postal: 30 de noviembre de 2026*

*3. Número Contrato Postal Comunicaciones : XXXXXX(\*)*

*4. Número Contrato Postal Notificaciones: XXXXXX(\*)*

*5. Código cliente Postal: XXXXXXX*

*6. Unidad relacionada con los costes postales: E00003801 Mo XXXXXX*

*(\*) La fecha de vigencia de los contratos de Comunicaciones y Notificaciones es la misma que la del contrato postal (general).*

*5. Una vez cumplimentado, el ‘Paso 1’ indicado en el Anexo III, se procederá a realizar el envío siguiendo las instrucciones del Anexo III – Paso 2.*

*6. Igualmente se acompaña Anexo IV que corresponde a los parámetros establecidos por el Centro de Impresión y Ensobrado.*

*7. Por último, añadir que las cartas de contestación al ciudadano deberán tener el formato con unos márgenes específicos, como se indica en el anexo citado anteriormente. Se adjunta modelo de carta con los márgenes configurados Anexo V.*

En definitiva, toda una magnífica tarea, de desarrollo o modificación de interfaz, utilización de red SARA, permisos, certificados, modelos de ejecución de comunicaciones, autorizaciones, plataformas y Ministerios implicados que se convierte en un laberinto de acciones que aún con las instrucciones y los especialistas en informática presentes, se hacen difícil de ejecutar.

En consecuencia, si todo lo narrado lo trasladamos al ciudadano, nos encontramos que lo estamos obligando a ceder sus datos personales a una Administración, en el caso de España al Ministerio de Hacienda quien es el que gestiona la plataforma clave de certificados digitales, o en su caso al de la Seguridad Social, otro organismo emisor de dichos certificados electrónicos, sin información sobre los procesos de ejercicio de protección de datos ni las acciones que puedan ejercitarse para eliminar dichos registro electrónicos.

Además, se le está presuponiendo al ciudadano la capacidad técnica y económica para poseer equipos informáticos, redes de comunicación y el know how para comunicarse con la Administración, descargar los justificantes de su relación con esta (ya hemos aludido a la declaración del IRPF) y no caer en páginas fraudulentas en esa pretendida relación. Siendo que, si el ciudadano desea llevar a cabo dicha relación de modo presencial, se le ponen todas las trabas posibles, cita previa, horarios limitados, lugares de atención muy restringidos, lo cual genera dos cosas, al menos, la primera e identificada es la venta fraudulenta de citas presenciales para realizar gestiones o al menos el cobrar por conseguirlas, y la

segunda, la cesión de la identidad digital a gestorías y/o similares para que realicen los trámites.

Todo lo expuesto sirve también para PYMES y autónomos, a los cuales se les dificulta cada vez más su labor, puesto que, la entidad profesional (se trate de persona física o jurídica) se ve constreñida o afectada por todos los trámites administrativos de obligado cumplimiento, que ahora deben realizarse utilizando la vía telemática.

Valga como ejemplo lo recientemente acontecido a propósito de las movilizaciones en toda Europa en el contexto del sector agrario, que estuvieron motivadas por las numerosas y específicas obligaciones recogidas y exigidas en el ámbito de aplicación de la Política Agraria Común, que imponían a todos los agricultores el deber de grabar en un servicio web una serie de datos respecto de las explotaciones que comúnmente se dieron a conocer como “diario de la vaca”, siempre y cuando los mencionados agricultores quisieran optar a ser beneficiarios de dicha PAC. Así, imaginemos una explotación agrícola o ganadera, con redes de comunicación precarias, o inexistentes, al propietario o encargado con un ordenador portátil o tablet, accediendo diariamente al servicio web, o sea por internet, para poder cumplir con dichas exigencias, en definitiva, una tarea que pudiera ser calificada de bastante absurda. Finalmente, parece haberse flexibilizado el procedimiento de obligado cumplimiento para todas aquellas explotaciones menores de 10 hectáreas.

Quizás sería muy conveniente, que dichas políticas no se diseñaran sin la participación de los sectores implicados y un análisis de las capacidades de acceso a dichos servicios impuestos unilateralmente.

El ciudadano, (entendido como persona física, autónomo y/o PYME), más que ser el beneficiado por la Administración electrónica, creemos que es el mayor perjudicado, se ve obligado a obtener certificados digitales con su información personal que gestiona el Estado, que no recibe noticia de qué se hace con dicha información, que además, por la complejidad de relacionarse con la Administración para las obligaciones que se le imponen por esta; la cesión de dichos datos a otros operadores (por ejemplo gestorías) para llevar a cabo dichas obligaciones; todo ello repercute en un ataque a la intimidad del ciudadano que no sabe qué será de sus datos, a su libertad a la hora de elegir los medios por los cuales relacionarse con la Administración, que le está imponiendo unos procesos que ni los propios empleados públicos son capaces de llevar a cabo sin ayuda técnica, y todo ello bajo la amenaza de las sanciones y multas que supondrían el no llevar a cabo, convenientemente, dicha relación.

En definitiva, algo que debe estar orientado al bienestar del ciudadano, se está ejecutando de tal manera que le genera angustia, estrés, indefensión, falta de intimidad y de libertad. La Administración electrónica se ha convertido en una suerte de “dictadura digital” a la que todos se nos ha abocado obligatoriamente, independientemente de las capacidades técnicas, intelectuales, culturales, económicas y regionales, en lugar de convertirse en una opción libremente elegida por el ciudadano para facilitar el desempeño de sus obligaciones, como decimos, el Estado va a controlar toda la relación de los ciudadanos con la Administración

haciendo obligatoria esta relación vía digital, almacenando dichos datos y aplicando una Inteligencia Artificial de la cual desconocemos hasta ahora sus límites, pero que, en todo caso, son bastante preocupantes, para la libertad, intimidad e independencia de las personas.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

Aeaguás Galcerá I.: “La regulación de la administración electrónica y sus principios rectores.” Revista catalana de dret públic. Núm. 45, 2012, pp. 215-237.

Almonacid Lamelas V.: “Implantación práctica de la administración electrónica: colaboración del sector público con el sector privado”. Revista digital Cemci. Número 30-31, abril a septiembre de 2016.

Blasco Díaz J.L.: “Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración”. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 136, 2007.

Castiñeira Varela F.: “La Administración electrónica en la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”. Artículo publicado en El Derecho.com. Fecha de 17-10-2016.

Cotino Hueso L.: “Los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica”. Artículo incluido en el proyecto “La protección de consumidores y usuarios ante las tecnologías de la información y comunicación y los servicios electrónicos. Especial atención a la Comunidad Valenciana, su normativa y políticas”. Año 2006-2008. Referencia GV05/241.

Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público.

Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC): “Declaración de servicios compartidos”. Subdirección General de Información, documentación y Publicaciones. Responsable de la edición digital: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. NIPO: 630-15-211-9.

Guaita A.: “La revisión en la Ley de Procedimiento Administrativo” Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid 1968. Páginas de 36 a 68.

<[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:de049e90-bd31-4fbc-8156-5b981cd6e86e/declaracion\\_ministerial\\_tallin\\_es.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:de049e90-bd31-4fbc-8156-5b981cd6e86e/declaracion_ministerial_tallin_es.pdf)>

<[https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/sandbox-IA/Documents/20220919\\_Resumen\\_detalle\\_Reglamento\\_IA.pdf](https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/sandbox-IA/Documents/20220919_Resumen_detalle_Reglamento_IA.pdf)>

<[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_ES.pdf)>

<<https://www.libremercado.com/2024-01-12/la-pac-2024-arranca-con-nuevas-multas-y-el-diario-de-la-vaca-digital-obligatorio-7085480/>>

Menéndez Sebastián E.M.: “La implementación de la administración electrónica en las nuevas leyes”, en número 63 de la Revista EL CRONISTA del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel, octubre 2016).

Molina del Pozo C.F.: “Estudio acerca de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de recuperación y resiliencia, de 28 de mayo de 2020”, en la obra de Molina del Pozo C.F. (Dir.) y Jiménez Carrero J.A. (Coord.): Hacia la creación de un Nuevo orden internacional postpandemia. El rol de los distintos procesos de integración en Europa y en América Latina. Edita Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2021.

Molina del Pozo C.F.: “El camino hacia la implementación de una Administración Electrónica efectiva y real: el principio de interoperabilidad”, en la obra dirigida por Del Guayo Castiella y Fernández Carballal: “Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI”, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019.

Molina del Pozo C.F. y Saldaña Ortega V.: La Política de Cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea”, en ICE, Revista de Economía, n.º 928, año 2022, págs. 71 a 87.

Página web oficial de la administración electrónica: <<http://administracionelectronica.gob.es/es/ctt/sne>>.

Página web oficial de la administración electrónica: <<http://administracionelectronica.gob.es/es/ctt/notifica>>.

Página web oficial de la administración electrónica: <<http://administracionelectronica.gob.es/es/ctt/pag>>.

Pérez Benítez J.J.: “La administración electrónica efectiva y real: el principio de interoperabilidad”, en la obra de Molina del Pozo Martín P.C. (Coord.): Derecho de la Unión Europea e integración regional. Liber amicorum al Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Coeditan Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Editorial Tirant lo Blanch. Valencia 2020.

Rastrollo Suárez J.J. y García Jiménez A.: Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. 1ª ed., Edita: Aranzadi, agosto 2021.

Saldaña Ortega V.: “La Inteligencia Artificial y su afectación en el Derecho Administrativo: especial referencia a la contratación pública”, Revista Unión Europea-Aranzadi, n.º 4, 2024.

Sánchez Blanco A.: “De la actividad archivística como función pública y de su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración”. Revista General de Derecho Administrativo, núm. 17. Año 2008.

Secretaría General de Administración Digital: “Catálogo de Servicios de la Administración Digital”. Secretaría de Estado Función Pública. Versión 2018.

Valero Torrijos J.: “Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de datos de carácter personal”. Artículo aparecido en Istituzioni dei federalismo: rivista di studi giuridici e politici. Número 4. Páginas 1025-1047. Año 2015.