

## Administración electrónica en tiempos de pandemia

**Parece ya tan lejano el año 2007, en concreto el mes de junio, pero es necesario volver la vista a ese concreto momento histórico. Fue entonces cuando se aprobó la que, sin duda y a pesar de algunos aspectos mejorables, ha sido la legislación de referencia en materia de Administración electrónica en España.**



**JULIÁN VALERO TORRIJOS**

Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Murcia  
Coordinador de iDerTec-Grupo de investigación “Innovación, Derecho y Tecnología

Efectivamente, hace trece años sentaron las bases del modelo actualmente en funcionamiento, con ligeros retoques más bien cosméticos que, aun reconociendo algunos avances considerables, se replicaron en 2015 y que todavía en algunos casos están por consolidar definitivamente. Sin embargo, aún a día de hoy y reconociendo importantes diferencias según la entidad, el uso del papel como soporte documental sigue teniendo un protagonismo relevante en nuestras Administraciones Públicas, no sólo en la gestión interna sino incluso en las relaciones jurídicas con sujetos que, según las previsiones legales, están obligados a utilizar medios electrónicos.

A grandes rasgos —insisto, a pesar de destacados ejemplos y al margen del ámbito estatal, donde el nivel de penetración de la tecnología ha sido indiscutiblemente mayor— esta era la situación cuando, a mediados del pasado mes de marzo, irrumpió la excepcional situación creada por el COVID-19 y, en particular, las relevantes medidas de confinamiento que han restringido de manera drástica los desplazamientos y, por tanto, la posibilidad de realizar trámites y actuaciones administrativas de manera presencial. Asimismo, dichas circunstancias han impedido que el personal al servicio de las Administraciones Públicas pudiera realizar sus funciones en las oficinas y, por tanto, fuese imprescindible afrontar su actividad profesional utilizando medios telemáticos.

**“En definitiva, si hasta ahora la principal medida de control sobre el rendimiento ha consistido en el cumplimiento de un horario basado en la presencia física en la oficina, resulta imprescindible “quitarse la venda de los ojos” y analizar de qué manera y con qué consecuencias se podría implantar un modelo distinto de cumplimiento de las obligaciones profesionales.”**

Al menos en teoría, el hecho de que legalmente ya se contemplara la utilización generalizada de medios electrónicos ha facilitado enormemente la continuidad de la actividad administrativa y que, con las mínimas e improvisadas adaptaciones, pudiera optarse por el teletrabajo. Se trata, posiblemente, de la principal enseñanza que ha generado la experiencia de estos últimos meses: la posibilidad de que, buena parte de la actividad profesional del sector público que no supongan la realización material de prestaciones pueda realizarse telemáticamente. Más allá de otras consideraciones extrajurídicas, se han puesto de manifiesto no sólo las posibilidades de dar continuidad a la tramitación de los procedimien-

tos sino, además, la oportunidad de proceder, de una vez por todas, a la aprobación de un marco normativo adecuado para hacer frente a este desafío no sólo laboral sino también de un enorme calado social e institucional.

En primer lugar, será necesario establecer las condiciones de trabajo adecuadas para que, más allá de la buena voluntad del personal y la efectiva disponibilidad de los medios técnicos necesarios, se pueda imponer esta modalidad con unas garantías mínimas y adecuadas. Sin duda, uno de los principales desafíos es el relativo al cumplimiento de las normas de seguridad que, en un entorno descentralizado y deslocalizado, conlleva importantes desafíos si tenemos en cuenta las previsiones del ENS. Y, desde la perspectiva del personal, el hecho de que su actividad profesional se tenga que desenvolver en su propio domicilio determina no sólo la necesidad de adaptar horarios y disponibilidades, de garantizar los derechos vinculados a la intimidad familiar y la protección de los datos de carácter personal sino, asimismo, hacer frente a la tan esperada evaluación del desempeño. En definitiva, si hasta ahora la principal medida de control sobre el rendimiento ha consistido en el cumplimiento de un horario basado en la presencia física en la oficina, resulta imprescindible “quitarse la venda de los ojos” y analizar de qué manera y con qué consecuencias se podría implantar un modelo distinto de cumplimiento de las obligaciones profesionales.

La utilización de medios electrónicos se ha revelado también como una magnífica oportunidad para afrontar la celebración de reuniones de trabajo e, incluso, de sesiones de órganos colegiados. En efecto, la imposibilidad de salir del propio domicilio salvo en los supuestos excepcionales contemplados normati-

vamente ha determinado que buena parte de las relaciones profesionales pasaran directamente a entornos audiovisuales, a pesar de la disponibilidad de los medios telefónicos y otros instrumentos asíncronos plenamente consolidados como el correo electrónico.

Por lo que se refiere a los órganos colegiados, aunque en muchas ocasiones han resultado de aplicación directa las previsiones legales que contemplan esta posibilidad, no es menos cierto que resultan imprescindibles algunas medidas adicionales, particularmente para aquellos supuestos en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, los órganos interadministrativos y, en particular, cuando dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, supuesto en el que las normas propias de funcionamiento que contemplen el uso de medios electrónicos deben ser objeto de publicación. En todo caso, con carácter general y más allá de las previsiones legales, la experiencia de estos meses ha venido a demostrar que no basta simplemente con utilizar los medios audiovisuales sino que, además, hay que afrontar cuestiones esenciales de carácter práctico. Así, por ejemplo, el ofrecimiento de la información relativa al tratamiento de los datos personales —debidamente adaptada a las singularidades del entorno domiciliario—, la conservación de las videoactas con las garantías adecuadas o, sin ánimo exhaustivo, la implementación de sistemas de votaciones que, llegado el caso y cuando resultase preciso, permitan el secreto en el ejercicio de este derecho por parte de los miembros. El hecho de que, a través de sendos decretos-leyes aprobados el pasado mes de marzo, se haya contemplado específicamente la posibilidad de utilizar medios telemáticos para la celebración de las sesiones del Consejo de Ministros y

de los plenos municipales constituye una evidencia de hasta qué punto tales consideraciones resultan cada vez más urgentes. Estoy convencido que, más antes que después, comenzarán a dictarse sentencias que aborden los problemas y dificultades que han tenido que superarse en este contexto, sobre todo en el ámbito municipal.

Enlazando la prestación de servicios por el personal y el funcionamiento de los órganos colegiados resulta imprescindible plantearse cómo afrontar el reto de las pruebas de acceso al empleo público. Ciertamente, la planificación de las plantillas y la provisión de los puestos de trabajo no deberían afrontarse desde planteamientos excepcionales y coyunturales, pero lo cierto es que en muchos casos la necesidad de disponer de los medios personales adecuados se ha convertido en una cuestión de urgencia; sobre todo una vez agotadas las bolsas de sustituciones y otros mecanismos subsidiarios que, en definitiva, han terminado por agotar su funcionalidad en los últimos. ¿Se debería apostar por utilizar medios electrónicos no sólo en aquellas actuaciones del procedimiento de selección que consistan en la realización de un trámite documental o, incluso, dar un paso más y contemplar la realización de las propias pruebas de selección utilizando herramientas digitales? Pero las dudas no son precisamente de menor calado: ¿cómo se podrían garantizar en estos casos la verificación de las condiciones adecuadas durante la celebración de las pruebas que garanticen los principios constitucionales? Y, más aún, ¿no ha llegado ya el momento de replantearnos decididamente qué perfiles profesionales son los necesarios en una Administración Pública del siglo XXI que, aun tímidamente, empieza a adoptar instrumentos de gestión basados en la Inteligencia Artificial y la automatización?

## **“¿No ha llegado ya el momento de replantearnos decididamente qué perfiles profesionales son los necesarios en una Administración Pública del siglo XXI que, aun tímidamente, empieza a adoptar instrumentos de gestión basados en la Inteligencia Artificial y la automatización?”**

Precisamente, la automatización es uno de los ejes a partir del cual se podría avanzar decididamente en el proceso de digitalización del sector público. En efecto, aun cuando jurídicamente se trata de una cuestión debatida y superada normativa y doctrinalmente, todavía persiste un cierto recelo a la hora de apostar decididamente por su puesta en práctica que, al menos parcialmente, comparto en tanto no se proceda a exigir la aprobación formal de las aplicaciones que se utilicen para el ejercicio de las potestades en la línea iniciada por la ya vetusta Ley 30/1992 y que —salvo para el ámbito tributario, donde todavía persiste— cercenó incomprensiblemente la reforma de 2007. No se trata, simplemente, de generalizar la automatización de la expedición de documentos de constancia sino, en definitiva, de eliminar la intervención directa de personas físicas en trámites como la comprobación de datos que ya obran en poder de las entidades pública cuya obliga-

da aportación, a pesar de lo dispuesto legalmente, todavía se sigue exigiendo a los particulares, con demasiada frecuencia además en soporte papel. ¿Para cuándo una efectiva interconexión de los archivos y registros administrativos, con el debido cumplimiento de los principios y garantías en materia de protección de datos de carácter personal? Desgraciadamente, instrumentos como la evaluación de impacto o la privacidad por el diseño y por defecto o, sin ánimo exhaustivo, principios como la transparencia y la minimización no han sido todavía interiorizados en la práctica administrativa con el rigor necesario, lo que en última instancia conduce a un cumplimiento sustancialmente formal —¿y cosmético?— de la regulación europea en la materia vigente desde hace dos años... que constituye la garantía para la protección de un derecho fundamental. Nada más y nada menos.

Más allá de otras cuestiones relativas a la tramitación de los procedimientos y, en particular, la incidencia que han de tener la “suspensión de los términos” y la “interrupción de los plazos” —sic— cuando, al menos en teoría, la mayor parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas se encontraba teletrabajando, ha habido sin duda una cuestión problemática que, en algunos casos, se ha afrontado con enormes dosis de creatividad... y flexibilidad. De nuevo, el uso de los certificados digitales se ha convertido en objeto de un intenso debate jurídico ya que, una vez más, su obtención o su renovación resultaba imprescindible —y en muchos casos imposible— para realizar trámites tanto por parte de los sujetos obligados como, asimismo, por numerosas personas físicas que, ante la imposibilidad de cumplimentarlos presencialmente, se han visto abocadas al uso de medios electrónicos. Sin duda parece llegado el momento no

sólo de aplicar algunas de las posibilidades que a tal efecto ya contempla la legislación vigente sino, además, de explorar otras alternativas basadas en el uso de sistemas de identificación por video, blockchain o, incluso, instrumentos sustentados en el uso de biometría, eso sí, con las oportunas garantías técnicas y jurídicas. No se trata precisamente de un debate menor, como ha puesto de manifiesto la convulsa adaptación que hemos tenido que abordar en el ámbito universitario para afrontar los procesos de evaluación remota que estamos desarrollando en estas fechas.

Una reflexión profunda merece, por último, la gestión documental. Como ha quedado evidenciado con la gestión de la información relativa al número de personas afectadas por el virus, la Administración Pública española no ha dado el paso definitivo que se precisa a este respecto: no sólo reducir el soporte papel a su mínima expresión —cuando la naturaleza de la actuación “exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”, según la expresión legal— sino, además y sobre todo, apostar por modelos basados en la interoperabilidad y los datos abiertos. En última instancia, más allá del cumplimiento de los requerimientos normativos existentes al respecto desde hace años, se trata de una exigencia impuesta por el modelo transparencia y acceso a la información que corresponde a una sociedad digital y democrática del año 2020, en la que la rendición de cuentas no puede sustentarse en la pasiva recepción de la información que se ofrece por vías claramente superadas como las ruedas de prensa o los documentos en formato pdf. La transparencia sustentada en una decidida apuesta por el Gobierno Abierto ha de ir más allá y, en última instancia, sustentarse en parámetros digitales de gestión desde el diseño y automatizados pues, de lo contrario,

se impide el que, sin duda, es el “patito feo” de los tres principios en que aquel se sustenta: la colaboración o, en la formulación que parece abrirse paso en otros ámbitos geográficos y culturales, la co-creación de servicios públicos digitales.

En fin, la intensa y desafiante experiencia que ha vivido la Administración electrónica estos últimos meses debe ser objeto de una revisión crítica desde la valoración del efectivo cumplimiento de los preceptos normativos vigentes. Pero, sin duda, es una responsabilidad colectiva intentar dar un paso más y aprovechar la experiencia para imaginar cómo debería ser una Administración Pública moderna, a la altura de los tiempos que corren, donde la transformación digital no sea una mera etiqueta que sirva fundamentalmente para seguir amparando un modelo obsoleto, electrónico sí, pero claramente superado por la realidad tecnológica actual. Para ello convendría tener en cuenta las inspiradoras palabras de David M. Walker: *“Transformation is about creating the future rather than perfecting the past”*. \*